

Proc. TC-009.888/2011-0
TOMADA DE CONTAS ESPECIAL

Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator

Concordo com a proposta da Secretaria de Recursos, no sentido do não provimento dos recursos em apreciação.

Mantenho, com efeito, o entendimento que sustentei na manifestação que produzi anteriormente à decisão ora recorrida. A meu ver, o contexto fático posto nos autos evidencia a utilização indevida de convênio para a consecução de objetivos comerciais e privados.

Essa conclusão, vale notar, não decorre meramente do fato de que houve a cobrança de entrada para os eventos e apresentações musicais custeados com recursos públicos. Tal cobrança, por si só, não impede a realização do interesse público buscado com a utilização desses recursos, a saber, a promoção do turismo. Tampouco se questionou, por sinal, que os eventos tenham servido a esse propósito. O que a decisão recorrida reprovou foi a ausência de finalidade pública dessas despesas. O interesse privado prevaleceu sobre o interesse público.

A caracterização dessa prevalência do interesse privado sobre o público aparece, em primeiro lugar, na estreita ligação entre a convenente, a Associação Sergipana de Blocos e Trios – ASBT, e as empresas cujo interesse na realização dos eventos era estritamente econômico, suas únicas associadas. Depreende-se dos autos que a mencionada associação civil tem como objetivo precípua prospectar negócios, na área promoção de eventos, para seus associados. Mais do que isso, percebe-se que a referida Associação constitui artifício de seus associados para angariar recursos públicos para suas próprias atividades comerciais.

A segunda razão para desacreditar a existência de interesse público na transferência de recursos realizada para a ASBT reside na ausência de prévio ajuste para a destinação dos recursos privados arrecadados à execução do objeto do convênio e na ausência de demonstração de que o aporte de recursos públicos era imprescindível para que os eventos se tonassem viáveis.

Relembro, como também fez a instrução, que um dos pressupostos para instauração e julgamento desta TCE foi a ocorrência de prejuízo ao erário causado pelo seguinte motivo:

(a) o uso de recursos públicos para o pagamento de despesas de entidades privadas com shows não abertos ao público (Pré-Caju/2009, Pré-Caju/2010, Micarana/2009, Lagarto Folia/2008 e Lagarto Folia/2009), eventos em que se arrecadou recursos com a venda de bens e serviços, sem a comprovação de que a receita foi revertida para consecução do objeto conveniado ou recolhida ao Tesouro Nacional (...)."

Acerca das receitas geradas com a venda de ingressos de camarotes e de abadás, os recorrentes argumentam, segundo síntese apresentada na instrução, que “não foram recolhidas ao

Tesouro Nacional porque (a) não há norma/cláusula de convênio que determine a inclusão desses valores na prestação de contas e, por isto, deve-se considerar mera falha formal; (b) existem para cobrir custos adicionais de tais comodidades e nunca se prestaram para realizar despesa de ornamentações, mobílias, comidas, bebidas, segurança, manobristas e confecção de camisetas”.

Como se vê, tem-se, ainda em sede recursal, apenas justificativas acerca daquilo que **não teria** sido feito com o recurso da cobrança de entradas e outras taxas, e não daquilo que efetivamente constituiu sua destinação.

Consta, ainda, dos recursos em exame o argumento, conforme síntese da instrução, de que:

“o Pré-Caju 2008/2010, o Lagarto Folia 2008/2009 e a Micarana 2009 foram eventos públicos que contaram com a presença de milhares de pessoas (foliões). Tais eventos foram divididos em três partes: os convidados dos camarotes; os grupos dos abadás e os populares que acompanham os shows do lado externo do cordão de isolamento, chamados de "pipocas". Assim, o fato de existir área restrita e próxima ao trio não significa que os “pipocas” foram privados da diversão, pois os eventos eram abertos ao público e nessas festividades pré-carnavalescas 95% dos foliões constituem-se de "pipocas" e apenas 5% são pagantes dos camarotes e dos abadás (p. 21/22)”.

Os recorrentes buscam justificar o interesse público dos eventos, pois, no fato de que eles teriam proporcionado diversão para os “pipocas”. O argumento é equivocado sob vários aspectos, como passo a expor.

Em primeiro lugar, porque a afirmação contrária à formulada pelos recorrentes também é válida, ou seja, o fato de existir “pipocas” não significa que o evento não foi concebido e destinado para os ocupantes da área restrita próxima aos trios.

Em segundo lugar, porque os “pipocas” já constituem, na verdade, contrapartida inevitável da utilização das vias e dos espaços públicos, não podendo ser atribuídos ao planejamento ou aos objetivos dos organizadores, mas, pelo contrário, resultando de circunstâncias alheias e até conflitantes com a sua vontade e proposta.

Em terceiro lugar, porque constitui argumento discriminatório, haja vista supor que aqueles que não pagaram para participar do evento, mesmo este tendo sido custeado com recursos públicos, devem ser considerados atendidos satisfatoriamente segundo a conhecida e precária situação dos “pipocas”: sem organização, sem espaço, sem segurança e segundo condições totalmente imprevisíveis de movimentação e de audição e visualização das apresentações musicais.

Por último, mas mais importante, o argumento em tela é equivocado porque o fato de os “pipocas”, ou quaisquer outras audiências, terem ou não diversão não altera a conclusão sobre a irregularidade havida no caso vertente, que, como já dito, não reside na cobrança de entradas, por si só, e nem mesmo na eventual frustração do objetivo do convênio. O que se questiona no caso vertente é a ausência de interesse público dos repasses realizados por meio do convênio firmado com a ASBT.

Cumpre, a propósito, transcrever excerto da decisão recorrida:

10. Em relação aos argumentos apresentados conjuntamente pela ASBT e pelo Sr. Lourival Mendes de Oliveira Neto quanto à ocorrência descrita no subitem 9.2 do acórdão, cabe esclarecer que não se questiona a concretização dos objetivos dos convênios celebrados, no caso o incentivo ao turismo, mas sim a aplicação em desconformidade dos recursos descentralizados, isso porque foram utilizados para o pagamento de despesas de entidades privadas com shows não abertos ao público, com a arrecadação de valores referente à comercialização de bens e serviços.

11. Como já mencionei alhures, e que enfatizo mais uma vez, muito embora as declarações prestadas pela ASBT no sentido de que os eventos tinham cunho social e eram realizados em via pública totalmente aberta, com a participação gratuita de milhares de pessoas; e que não havia a cobrança de

ingressos, tampouco a comercialização de bens e serviços fornecidos durante a realização dos eventos, as provas colacionadas aos autos pela equipe de auditoria demonstraram justamente o contrário.

12. Apesar de não ser vedada a venda de camarotes ou “abadás” nos eventos custeados com recursos públicos, todos os valores obtidos com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos deveriam, porém, ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional, além de que tais valores deveriam integrar a respectiva prestação de contas.

A apropriação privada dos recursos arrecadados no evento evidencia que o desenvolvimento do turismo constituiu a finalidade do convênio apenas no plano formal. No plano material ou substantivo verificou-se como seu principal objetivo o proveito econômico do evento para a ASBT e seus associados.

O desenvolvimento do turismo é, sem dúvida, efeito que não se pode dissociar dos eventos em tela, mas não constituía o propósito principal da conveniente. Esse resultado secundário foi aproveitado como pretexto para o repasse de recursos públicos. Os eventos ocorreriam mesmo sem o aporte de recursos públicos, já que o proveito econômico para os envolvidos é razão suficiente para motivar sua realização, como atesta a proliferação dessas apresentações musicais por todo o país.

A promoção do turismo pode, com efeito, ser apresentada como realização de interesse público. Mas a busca pela realização de todos os interesses públicos mediante o menor aporte de recursos possível também constitui interesse público a ser perseguido pelos gestores, dado o princípio constitucional da eficiência. Se o interesse público é indisponível e tem supremacia sobre o interesse privado, a transferência de dinheiro público para a realização de evento cuja realização dela não dependa incondicionalmente não se coloca como legítima opção discricionária para os gestores. Com efeito, como já tive oportunidade de observar em obra doutrinária, o conceito de interesse público não é metajurídico. O interesse público é definido por meio do processo de elaboração do Direito Positivo. Cabe à Constituição Federal e à lei identificar o que é o interesse público. E, no ordenamento jurídico vigente, o aporte de recursos públicos a projetos que possam resultar em proveito econômico para entes privados está condicionado à aprovação por lei específica, consoante art. 19 da Lei 4.320/1964:

Art. 19. A Lei de Orçamento não consignará ajuda financeira, a qualquer título, à empresa de fins lucrativos, salvo quando se tratar de subvenções cuja concessão tenha sido expressamente autorizada em lei especial.

Não há notícia, no caso vertente, da aprovação de lei semelhante. Ante o exposto, manifesto-me de acordo com a proposta oferecida pela unidade técnica no parecer à peça 460, p. 27, no sentido de que o Tribunal de Contas da União conheça dos recursos de reconsideração em exame e, no mérito, negue-lhes provimento.

Ministério Público, em 21/09/2015.

(Assinado eletronicamente)
LUCAS ROCHA FURTADO
Subprocurador-Geral