

VOTO

Preenchidos os requisitos de admissibilidade dos arts. 32, inciso I, e 33 da Lei 8.443/1992, conheço dos recursos de reconsideração interpostos por Associação Sergipana de Blocos de Trio – ASBT, Lourival Mendes de Oliveira Neto, Paulo Pires de Campos, Mário Augusto Lopes Moysés, Marisa da Silva Chaves, Classe A Produções e Eventos Ltda. - ME, I9 Publicidade & Eventos Artísticos Ltda. - ME, José Augusto Celestino Oliveira, Maria Virgínia Bispo da Silva, Planeta Empreendimentos e Serviços Ltda. - ME, RDM Art Silk Signs Comunicação Visual Ltda. (atual Locker Bem Produções Artísticas Ltda. – ME), Sergipe Show Propaganda e Produções Artísticas Ltda., Valéria Patrícia Pinheiro de Oliveira Azevedo - ME – V&M Eventos e Valmir Dias do Nascimento - ME – WD Produções e Eventos contra o acórdão 1.254/2014 - 2ª Câmara, retificado por erro material pelo acórdão 3.037/2014 - 2ª Câmara.

2. Proferida em processo de tomada de contas especial (TCE), a deliberação contestada condenou em débito e/ou aplicou multa aos recorrentes em razão de irregularidades detectadas em auditoria realizada nas transferências voluntárias do Ministério do Turismo – MTur para a Associação Sergipana de Blocos de Trio – ASBT nos exercícios de 2008 a 2010.

3. A fiscalização constatou irregularidades dentre as quais se destacam a aplicação de recursos federais em eventos para os quais houve cobrança de ingressos (por meio de abadás) e venda de camarotes, sem que os correspondentes valores fossem revertidos ao objeto do convênio ou recolhidos ao Tesouro Nacional, e pagamento de cachês de artistas em valores inferiores aos informados nos respectivos ajustes.

4. Os recorrentes ASBT e Lourival Mendes de Oliveira Neto alegaram, inicialmente, a nulidade processual, pelos seguintes motivos:

- ofensa ao direito de defesa dos responsáveis, porquanto o Tribunal deixou de comunicá-los da rejeição de suas alegações de defesa antes da prolação do acórdão recorrido;

- incompetência do Tribunal para condenar pessoas privadas ao pagamento de débito, sem que a mesma pena tenha atingido agente público;

- ausência de pressuposto para processamento e julgamento da TCE, uma vez que as obrigações ajustadas eram precipuamente privadas;

- desconstituição de negócios jurídicos originários dos recursos repassados a entidade particular, em afronta ao princípio da segurança jurídica;

- uso de rito inadequado para o feito, pois a fiscalização da aplicação dos recursos repassados a entidades do terceiro setor deve ser realizado no bojo do exame da prestação de contas do órgão repassador ou quando por ele verificada alguma irregularidade;

- ausência de apreciação do pedido de instauração do incidente de uniformização de jurisprudência;

- inexistência de elementos capazes de imprimir certeza quanto à materialidade da infração, cabendo ao TCU o ônus da prova;

- contradição entre o acórdão recorrido e todas as provas dos autos, pois estaria comprovado que os eventos analisados foram públicos e não privados;

- impossibilidade de imputar ao particular conveniente a falha administrativa do órgão repassador, consistente na não inclusão de cláusulas anteriormente determinadas pelo TCU, a saber: detalhamento, nas prestações de contas, dos valores arrecadados e previsão de que sejam revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro; não aceitação de contratos de exclusividade restritos às datas e às localidades das apresentações artísticas, ou que não tenha sido registradas em cartório; e necessidade de especificação, nos planos de trabalho, dos valores referentes aos cachês artísticos e aos custos de intermediação empresarial;

- irretroatividade da jurisprudência firmada no acórdão 2.763/2011 - Plenário, que tratou da responsabilização, para fins de imputação de débito e condenação em multa, das pessoas físicas e jurídicas do chamado terceiro setor.

5. Todas essas alegações foram devidamente refutadas na instrução da Secretaria de Recursos – Serur, transcrita no relatório que antecedeu este voto.

6. Há muito está pacificado nesta Corte o entendimento de que é dispensável nova notificação do responsável quando do julgamento de contas pela irregularidade, desde que os autos não permitam concluir pela boa-fé. Não há que se falar, portanto, em ofensa ao direito de defesa.

7. No tocante à condenação em débito exclusiva de entidades privadas, ASBT e Lourival Mendes de Oliveira Neto foram equiparados a gestores públicos, uma vez que firmaram convênio para receber recursos federais e geri-los. Acrescente-se que, por consequência, sobre eles recai o ônus de comprovar sua boa e regular aplicação.

8. Também não há que se falar em violação do princípio da segurança jurídica, pois o acórdão atacado em nenhum momento desconstituiu negócios jurídicos firmados entre particulares.

9. Quanto à suposta inadequação do rito na condução deste processo, os recorrentes se ampararam em normativos aplicáveis a contas ordinárias. Aqui, tratou-se de uma tomada de contas especial.

10. Já no tocante à omissão referente ao alegado incidente de uniformização de jurisprudência, não há fundamento fático-jurídico para tanto. Ademais, se houvesse matéria controversa, a proposta para sua apreciação preliminar seria prerrogativa de ministros ou representantes do Ministério Público junto ao TCU, conforme dispõe o art. 91 do Regimento Interno.

11. Outro ponto suscitado pelos recorrentes foi irretroatividade da jurisprudência firmada no acórdão 2.763/2011 – Plenário. Ocorre que a decisão recorrida foi proferida em 2014 e está em perfeita consonância com o mencionado acórdão, que firmou entendimento quanto à responsabilização individual ou solidária de pessoas jurídicas de direito privado e seus dirigentes.

12. As demais alegações preliminares da ASBT e de Lourival Mendes de Oliveira Neto referem-se ao mérito. Nesse âmbito, ou seja, quanto à ocorrência ou não de dano ao erário e à correspondente responsabilização, esses recorrentes argumentaram, em essência, que:

- os recursos foram efetivamente aplicados conforme os planos de trabalho aprovados e legislação aplicável, não tendo havido malversação ou locupletamento;

- as receitas geradas por venda de ingressos, usadas para cobrir custos adicionais dos camarotes e setor de abadás, não foram incluídas nas prestações de contas e nem recolhidas ao Tesouro Nacional por inexistir norma ou cláusula no convênio com tal previsão;

- o valor dos cachês foi informado de modo global, com a intermediação empresarial incluída, conforme notas fiscais e contratos;

- os eventos foram plenamente públicos, uma vez que foram realizados nas ruas e a imensa maioria dos populares que deles participaram não precisaram comprar ingressos.

13. A instrução da Serur indica a localização, nos autos, das cláusulas presentes nos ajustes em que se exigia, ao contrário do que afirmam os recorrentes, a inclusão das eventuais receitas geradas no evento na prestação de contas. Esse fato, por si só, já se mostra suficiente para condenação em débito dos responsáveis, independentemente de os eventos terem sido abertos à participação popular gratuita.

14. O fato de não se terem apresentado contratos de exclusividade das empresas intermediadoras dos artistas, devidamente registrados em cartório, constitui agravante, especialmente ao se ter em conta a grande discrepância entre os valores recebidos pelas bandas e aqueles informados ao órgão repassador dos recursos, conforme ressaltou o voto condutor do acórdão recorrido.

15. A ASBT e Lourival Mendes de Oliveira Neto também sustentaram que a abrangência da fiscalização exercida pelo TCU sobre convênios alcança apenas os Estados, Distrito Federal e Municípios.
16. A Serur refutou tal afirmação, uma vez que é pacificado o entendimento, inclusive no âmbito do Supremo Tribunal Federal, de que estão submetidos ao julgamento do TCU todos aqueles que derem causa a irregularidade de que resulte dano ao erário, aí incluídas as entidades privadas que recebem recursos públicos.
17. O recorrente Paulo Pires Campos, por sua vez, alegou que não ocupava o cargo de assessor da Secretaria Nacional de Políticas de Turismo – SNPTUR, área competente do Ministério do Turismo para promoção dos eventos e análise dos planos de trabalho dos termos de convênio. Apenas realizou a fiscalização **in loco** do evento Pré-Caju 2009, por solicitação do coordenador-geral de Gestão e Planejamento da SNPTUR, sem ter recebido orientação adequada. A finalidade da fiscalização teria sido apenas verificar a efetiva realização do evento e o cumprimento do plano de trabalho aprovado.
18. A unidade técnica, em sua instrução, registrou que o argumento não pode ser acolhido, pois Paulo Pires Campos emitiu relatório de supervisão sem fazer qualquer alusão à cobrança de ingressos ou vendas de bens e serviços produzidos ou fornecidos no aludido evento, mesmo tendo informado no relatório a existência de camarotes.
19. Alegação semelhante apresentou a recorrente Marisa da Silva Chaves. Afirmou ter seguido à risca orientação de sua chefia ao fiscalizar, **in loco**, o evento Micarana 2009. As circunstâncias da fiscalização não teriam permitido supor a venda de ingressos ou a distribuição de entradas para arquibancadas ou camarotes.
20. A Serur, em sua análise, refutou o argumento, uma vez que Marisa da Silva Chaves emitiu relatório no qual afirmou que “não houve venda de ingressos” e que “todas as atividades programadas eram gratuitas, o que colaborou para o envolvimento da população, principalmente aquela de baixa renda”. Na verdade, houve venda de abadás para participação em blocos e venda de camarotes ao longo do percurso.
21. Outro recorrente, Mário Augusto Lopes Moysés considerou sua responsabilização desarrazoada, pois celebrou os termos de convênio a partir da análise técnica dos setores competentes do Ministério do Turismo, e havia absoluta compatibilidade temática dos eventos com o Plano Nacional do Turismo.
22. Entendeu a unidade instrutiva que a existência de plano de trabalho aprovado e de pareceres técnicos favoráveis à celebração do convênio não eximem o gestor da responsabilidade de proceder a verificações de conformidade e legalidade, especialmente quando há determinação expressa deste Tribunal para evitar participação do ministério em ajustes com interesse fundamentalmente privado (item 9.6 do acórdão 96/2008 - Plenário), como ocorreu no caso em exame.
23. Acrescentou que o responsável também não adotou todas as cautelas possíveis com vistas a assegurar, em cumprimento ao item 9.5.1.2 do acórdão 96/2008 – Plenário, que os valores arrecadados com a venda de camarotes ou camisetas fossem revertidos à execução do convênio ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional.
24. Por sua vez, a empresa Classe A Produções e Eventos Ltda. - ME afirmou em seu recurso que sua atuação limitou-se à intermediação da contratação de algumas bandas e que possuía exclusividade de intermediação empresarial para a data contratada.
25. A Serur refutou a alegação. Após consignar que a recorrente foi condenada solidariamente com a ASBT em razão da ausência de prova da regular aplicação dos recursos federais, reiterou que ela não possuía exclusividade na representação empresarial das bandas na forma admitida pelo TCU (item 9.5.1.1 do acórdão 96/2008 – Plenário).
26. Por fim, os também recorrentes Sergipe Show Propaganda e Produções Artísticas Ltda. - ME, WD Produções e Eventos, Valéria Patrícia Pinheiro de Oliveira Azevedo - ME (V& M Eventos)

19 Publicidade & Eventos Artísticos Ltda. - ME, RDM Art Silk Signs Comunicação Visual Ltda. (Locker Bem Produções Artísticas Ltda. - ME), Planeta Empreendimentos e Serviços Ltda. - ME, José Augusto Celestino Oliveira e Maria Virgínia Bispo da Silva alegaram, em essência, que o pagamento de cachês a bandas e artistas se deu por meio de documentos fiscais idôneos e que não há provas de que tenham intermediado serviços de pessoas que não representam.

27. A unidade instrutiva ressaltou que a veracidade da documentação apresentada pelas diversas empresas junto à ASBT não foi questionada, mas sim o fato de que os valores informados nas notas fiscais constantes das prestações de contas discrepavam dos valores de cachê cobrados pelos artistas. Quanto à intermediação, sua irregularidade foi confirmada ante a inexistência de regulares contratos de exclusividade.

28. Em conclusão, a Serur propôs sejam os recursos de consideração conhecidos e, no mérito, não providos.

29. O representante do Ministério Público junto ao TCU – MPTCU, ao anuir à proposta da unidade técnica, consignou que ficou evidenciada a utilização indevida de convênio para consecução de objetivos comerciais e privados, em razão da “estreita ligação entre a conveniente, ASBT, e as empresas cujo interesse na realização dos eventos era estritamente econômico, suas únicas associadas”.

30. Acrescentou ter ocorrido “ausência de prévio ajuste para a destinação dos recursos privados arrecadados à execução do objeto do convênio” e “ausência de demonstração de que o aporte de recursos públicos era imprescindível para que os eventos se tonassem viáveis”.

31. Antes de concluir, ressaltou ainda que houve apropriação privada dos recursos arrecadados no evento, pois todos os valores obtidos com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos deveriam ter sido revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional, além de que tais valores deveriam ter integrado a respectiva prestação de contas.

32. Associo-me à análise das instâncias instrutivas precedentes, cujos argumentos incorporo às minhas razões de decidir.

33. Ressalto que, afora as várias impropriedades discutidas nestes autos, sobressai o fato de que houve cobrança de ingressos e venda de camarotes nos eventos em exame e de que os recursos assim angariados não foram considerados na prestação de contas e nem recolhidos ao Tesouro Nacional pela ASBT. Tal fato, por si só, é suficiente para caracterizar o dano ao erário ocorrido.

34. A responsabilização das empresas intermediadoras de artistas ficou claramente evidenciada, uma vez que não foi comprovada a exclusividade da representação. Ademais, foi detectada significativa discrepância entre os valores informados e os efetivamente pagos aos artistas e bandas.

35. Também não se pode afastar a responsabilidade dos agentes públicos envolvidos, porquanto não adotaram as medidas esperadas em suas respectivas esferas de atuação, conforme apontado pela unidade técnica.

Em vista do exposto, acolho os pareceres convergentes da unidade técnica e do Ministério Público junto ao TCU e voto pela adoção do acórdão que trago à consideração deste colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 20 de outubro de 2015.

ANA ARRAES
Relatora