



PROCESSO Nº : 21.780-8/2016

**INTERESSADO : CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO DE MATO GROSSO –
CGE – MT**

ASSUNTO : CONSULTA

RELATOR : CONSELHEIRO SÉRGIO RICARDO

PARECER Nº : 67/2016

Excelentíssimo Senhor Conselheiro:

Trata-se de consulta formulada pelo Senhor Ciro Rodolpho Gonçalves, Secretário Controlador Geral do Estado de Mato Grosso, solicitando manifestação desta Corte de Contas acerca da possibilidade de cobrança de ingressos, taxa ou tarifa na realização de eventos por convenentes ou parceiros recebedores de recursos transferidos voluntariamente pelo Estado, e dos procedimentos em caso de saldo de recursos arrecadados e acerca de autorização em termo específico pactuado, nos seguintes termos:

1. É possível que os convenentes, quando da realização de objetos relacionados a eventos como: festas, conferências, congressos, fóruns e congêneres, custearem parte das despesas do convênio ou parcerias (ou congêneres) com a cobrança de ingressos, taxas, tarifas e assemelhados, partindo do pressuposto de que estas receitas sejam necessárias, suficientes e exclusivamente utilizadas no bojo do pacto firmado com a Administração Pública?
2. Havendo saldo positivo dos recursos arrecadados, qual a destinação dos recursos? Deverão ser devolvidos ao concedente ou permanecem no caixa do convenente?
3. Se for possível a arrecadação de dinheiro pelo convenente para custear as despesas do convênio ou da parceria (ou congêneres), essa autorização deve estar expressa no termo que formaliza as obrigações e direitos entre as partes, ou é dada de forma tácita?

O consulente não anexou outros documentos aos autos.

É o breve relato.



1. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE

A consulta foi formulada em tese, por autoridade legítima, com a apresentação objetiva da dúvida, apesar dos quesitos propostos carecerem de maior clareza e concisão, e versa sobre matéria de competência deste Tribunal, preenchendo, portanto, os requisitos de admissibilidade exigidos pelo art. 232 da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado – RITCE).

2. DA NECESSIDADE DE REFORMULAÇÃO DOS QUESITOS APRESENTADOS PELO CONSULENTE

Com o intuito de tornar os quesitos consultados mais claros e concisos, de forma a melhor nortear o mérito da consulta e a proposição de respostas, sugere-se a reformulação das dúvidas apresentadas pelo consulente.

A necessidade de reformulação decorre principalmente da leitura e interpretação do segundo quesito proposto, em que o consulente cita “saldo positivo dos recursos arrecadados”, relacionando-o à sua destinação, indagando se esse saldo deverá ser destinado ao concedente ou ao caixa do conveniente ou parceiro.

Mas o que seria esse “saldo positivo” proposto pelo consulente?

Pra se chegar a uma possível resposta, não há como fugir de possíveis inferências, a exemplo de cogitar a possibilidade desse saldo positivo decorrer da destinação à contrapartida por parte do conveniente ou parceiro do Estado.

Suponha-se que os valores arrecadados com a cobrança de ingressos para entrada em evento executado por convênio serão destinados a cobrir a contrapartida de incumbência do conveniente ou parceiro prevista no termo pactuado. Se esses valores excederem a contrapartida prevista, haverá um saldo positivo em poder do concedente.

Em outra hipótese, esse saldo positivo pode advir da diferença entre o valor arrecadado com a cobrança de ingressos e os gastos pertinentes somente às atividades



de portaria para entrada no evento (impressão dos ingressos, equipamentos para atendimento, pessoal para venda e recepção, divulgação para venda de ingressos, etc).

Outra situação caracterizadora desse “saldo positivo” poderia ser o saldo decorrente da diferença entre o valor arrecadado e o valor total repassado voluntariamente pelo Estado ao conveniente ou parceiro.

Outro ponto, é que a segunda parte do segundo quesito traz uma contradição em relação ao primeiro quesito proposto.

Na primeira questão, o próprio consulente, ao buscar solução para a possibilidade de cobrança de ingresso, taxa ou tarifa em eventos, determina a condicionante de que os recursos arrecadados com essa cobrança serão utilizados exclusivamente no bojo do pacto firmado com a Administração Pública.

Assim, não há porque cogitar a possibilidade desses recursos permanecerem no caixa do conveniente para o uso em outras finalidades que não tenha relação com o termo pactuado.

Além de tudo isso, não dar solução ao segundo quesito da consulta não trará prejuízo à consulta proposta, tendo em vista que a destinação dos recursos arrecadados com a cobrança de entrada no evento e a previsão de autorização são abarcadas nos outros dois quesitos, e farão parte da análise proposta no mérito deste parecer.

Feitas essas ponderações, pode-se reformular os quesitos propostos da seguinte forma:

1) É possível que o conveniente ou parceiro, recebedor de recursos financeiros do Estado de Mato Grosso por meio de convênio ou instrumento congêneres, efetue a cobrança para entrada em evento previsto no objeto pactuado, por meio de ingresso (bilhete ou *ticket*) ou outro instrumento como taxa ou tarifa, sendo os valores arrecadados destinados à consecução do objeto firmado?



2) Os valores arrecadados devem ser utilizados exclusivamente para a execução do objeto pactuado ou devem ser devolvidos ao concedente?

3) A possibilidade de cobrança pela entrada em eventos vinculados a convênio ou instrumento congênere deve estar normatizada e/ou autorizada tácita ou expressamente no termo firmado?

3. DO MÉRITO

A partir dos requisitos reformulados, importante ponderar que para deslinde a esta consulta não se fará análise quanto ao mérito de recursos públicos serem aplicados, mediante convênios ou instrumentos congêneres, na realização de eventos como festas locais, conferências, congressos e congêneres.

3.1. Dos convênios e instrumentos congêneres e sua previsão normativa no âmbito do Estado de Mato Grosso

A dúvida suscitada pelo consulente, essencialmente relativa a arrecadação de recursos com a cobrança de entrada em eventos públicos, abarca necessariamente os instrumentos oriundos de descentralizações ou transferências voluntárias realizadas pelo Estado de Mato Grosso.

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), “entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde” (art. 25, *caput*).

O convênio é um dos instrumentos com quais se pactua a transferência voluntária, com previsão normativa específica no Estado, mas há outros instrumentos congêneres, ou seja, com a mesma natureza que a do convênio, também com referencial normativo específico.



Conforme a Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE nº 01/2015¹, convênio é o instrumento que tem por objetivo a transferência de recursos para execução, em regime de mútua colaboração, de ações de interesse comum dos órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta do Estado de Mato Grosso, com órgãos ou entidades da Administração Pública Direta ou Indireta Federal, com estados, com municípios e com entidades privadas sem fins lucrativos (art. 2º, I).

Outros instrumentos com a mesma natureza dos convênios, que caracterizam a transferência voluntária de recursos a parceiros no âmbito do Estado de Mato Grosso, podem ser identificados por meio da Instrução Normativa Conjunta nº 01/2016/Seplan/CGE²:

Art. 3º O termo de colaboração será a modalidade adotada pela administração pública estadual em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho por ela proposta, em regime de mútua cooperação com organizações da sociedade civil, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta instrução normativa.

Art. 4º O termo de fomento será a modalidade adotada pela administração pública estadual em caso de transferências voluntárias de recursos para consecução de planos de trabalho propostos pelas organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação com a administração pública estadual, selecionadas por meio de chamamento público, ressalvadas as exceções previstas nesta instrução normativa. (*grifou-se*).

Enquanto a IN Conjunta Seplan/Sefaz/CGE 01/2015 alcança, como convenientes, outros estados, municípios, órgãos ou entidades federais e entidades privadas sem fins lucrativos, a IN Conjunta 01/2016/Seplan/CGE abarca as organizações da sociedade civil como parceiros da administração pública estadual.

Assim, a dúvida principal suscitada pelo consulente busca solução acerca da possibilidade desses convenientes ou parceiros do Estado de Mato Grosso arrecadarem recursos com a cobrança para entrada nos eventos realizados na execução de

1 Estabelece as diretrizes, normas e procedimentos para celebração, execução e prestação de contas referentes à transferência de recursos através de convênio, pelos Órgãos ou Entidades do Poder Executivo Estadual e dá outras providências.

2 Estabelece as diretrizes, normas e procedimentos para celebração de parcerias entre a administração pública estadual e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, e dá outras providências.



convênios, parcerias³ ou outros instrumentos congêneres em que ocorra a transferência de recursos pelo Estado de Mato Grosso.

Importante que se diga, não há em nenhuma das Instruções Normativas Conjuntas referenciadas a previsão específica da possibilidade de arrecadação de receitas pelo conveniente ou parceiro no âmbito de eventos realizados (festas, conferências, congressos, fóruns e congêneres), que não sejam as receitas transferidas pelo concedente ou os recursos provenientes (rendimentos) de aplicação financeira das transferências voluntárias realizadas.

Ademais, a parceria a ser firmada pelo Estado de Mato Grosso com organizações da sociedade civil, por meio de transferência de recursos em termo de colaboração ou termo de fomento, está também prevista no Decreto Estadual nº 446/2016⁴, no qual não consta a possibilidade de arrecadação de outras receitas no âmbito da execução da parceria.

3.2. Da possibilidade de a Administração Pública realizar diretamente cobrança pela entrada ou participação em eventos públicos

Antes mesmo de se adentrar na temática sobre a cobrança de ingressos ou outros instrumentos que permitam a entrada do público em eventos realizados no âmbito da execução de convênios ou instrumentos congêneres, há que se clarear a celeuma que envolve a possibilidade de a própria Administração Pública realizar a cobrança pela entrada ou participação em eventos públicos.

Ou seja, independentemente da execução de convênios que tenham como objeto a realização de eventos públicos, seria permitida uma arrecadação com característica essencialmente econômica pela Administração Pública em eventos por ela realizados?

3 Parceria: conjunto de direitos, responsabilidades e obrigações decorrentes de relação jurídica estabelecida formalmente entre a administração pública estadual e organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, para a consecução de finalidades de interesse público e recíproco, mediante a execução de atividade ou de projeto expressos em termos de colaboração, em termos de fomento ou em acordos de cooperação (art. 2º, III, da IN Conjunta 01/2016/Seplan/CGE).

4 Regulamenta a Lei Federal nº 13.019/2014, acerca do regime jurídico das parcerias entre a administração pública estadual e as organizações da sociedade civil, em regime de mútua cooperação, e dá outras providências.



Na matéria constitucional atinente à ordem econômica e financeira, nas normas previstas sobre princípios gerais da atividade econômica, há limitações para a atuação do estado, nos seguintes termos:

Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.

(...)

Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.

(...) *(grifou-se)*.

A partir da interpretação literal desses dispositivos depreende-se que, apesar do Estado ter a competência para normatizar e regular a atividade econômica, além de fiscalizá-la, incentivá-la e planejá-la, constitui regra a exploração da atividade econômica pelo particular, sendo a atuação estatal, seja como agente econômico, seja como fomentador, a exceção.

De pronto, já se poderia afirmar que quando se cogita a arrecadação de recursos decorrentes da cobrança de entrada em eventos públicos, indicando uma atividade que se aproxima da econômica, há que se verificar a existência do relevante interesse público coletivo e da autorização em lei.

A preocupação com a constatação do relevante interesse coletivo é fundamental nessa atuação econômica excepcional do Estado, tendo em vista a frequente ocorrência da injeção de recursos públicos em eventos que são ínsitos à exploração da iniciativa privada, e em muitos casos sob a roupagem maquiada no âmbito da transferência voluntária de recursos.

Tanto em ações públicas diretas quanto na execução do objeto de convênios, a Administração deve demonstrar o cumprimento efetivo do interesse público, evitando implementar serviços ou participar de ajustes em que o interesse seja fundamentalmente privado, sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada, que é vedada



pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo *caput* do art. 16 da Lei nº 4.320/1964⁵.

Aliás, não é diferente quando se percebe a preocupação do TCE-MT com a configuração do interesse público e da necessidade de regulamentação referente aos critérios para que o poder público destine recursos para fomentar a realização de eventos no âmbito do incentivo de manifestações religiosas, culturais, desportivos e turísticos, *in verbis*:

Resolução de Consulta nº 36/2011 (DOE, 19/05/2011). Despesa. Fomentos e incentivos. Cultura, Desporto e Turismo. Possibilidade, desde que preenchidos os requisitos legais. Prestação de contas. Necessidade de regulamentação e controle pelo Poder Público.

1. É possível o incentivo do Poder Público para realização de eventos relacionados à manifestações religiosas/culturais, desde que seja atendido o interesse público e comprovado que tal atividade está inserida no patrimônio cultural local com base no calendário oficial do ente;
2. No Estado de Mato Grosso, por conta da previsão na Constituição Estadual (art. 258, §3º), é possível a destinação de recursos estaduais e municipais para o desporto profissional, uma vez comprovada a priorização e o atendimento no esporte educacional, sob pena de violação da Constituição Federal (art. 217, inciso II);
3. É possível a destinação de recursos públicos para fomento do turismo local, tendo em vista a previsão no art. 180 da Constituição Federal; e,
4. Para o fomento dos eventos culturais/religiosos, desportivos e turísticos deve a administração comprovar o interesse público e regulamentar os critérios para a utilização dos recursos, constando a especificação do objeto de gasto, a previsão da entrega dos projetos e seus requisitos, a finalidade, os objetivos a serem alcançados, a forma, prazo e responsabilidades na prestação de contas, bem como o acompanhamento de toda a execução da despesa, além do disposto no art. 26 da LRF e a observância aos princípios da impessoalidade, eficiência, moralidade, publicidade e legalidade. (grifou-se).

Defender a possibilidade de a Administração realizar diretamente a cobrança pela entrada ou participação em eventos públicos passa necessariamente pela identificação da natureza da arrecadação dos respectivos recursos ou receitas.

É de bom alvitre afirmar que tais recursos arrecadados configurariam uma remuneração por um serviço prestado pela Administração em um evento realizado, a

⁵ Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras a concessão de subvenções sociais visará a prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.



exemplo de festas locais, cursos, congressos, conferências, fóruns e congêneres, de cunho cultural, folclórico, desportivo e outros.

Esses serviços prestados pela Administração durante a realização desses eventos possuem a natureza de serviços públicos e poderiam ser disponibilizados por meio de respectiva cobrança pecuniária?

Na doutrina de Meirelles⁶, *serviço público é todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado.*

O autor indica cinco requisitos para o serviço público, sintetizados em cinco princípios que a Administração deve atender: permanência, que impõe a continuidade do serviço; generalidade, impõe serviço igual para todos; eficiência que exige atualização do serviço; modicidade, que exige tarifas razoáveis; e o da cortesia, que se traduz em bom tratamento para com o público⁷.

Adotando, entre outros, os referenciais da essencialidade e dos destinatários dos serviços, Meirelles classifica-os em: *serviços públicos propriamente ditos e serviços de utilidade pública; serviços uti universi e uti singuli.*⁸

Os públicos propriamente ditos são os que a Administração presta diretamente à comunidade, por reconhecer sua essencialidade e necessidade para a sobrevivência do grupo social e do Estado, sendo, por isso, serviços de caráter privativos do poder público, no sentido de que somente a Administração deve prestá-los, sem delegação a terceiros. Exemplos desses serviços são os de defesa nacional, os de polícia e os de preservação da saúde pública.

Por sua vez, os serviços de utilidade pública são os que a Administração, reconhecendo sua conveniência (não essencialidade, nem necessidade) para os

6 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito Administrativo Brasileiro*. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 378.

7 Idem, p. 385-386.

8 Ibidem, p. 379-382.



membros da coletividade, presta-os diretamente ou aquiesce que sejam prestados por terceiros (concessionários, permissionários ou autorizatários), mediante remuneração dos usuários. São exemplos, os serviços de transporte coletivo, energia elétrica, gás e telefone.

Enquanto os serviços públicos propriamente ditos visam a satisfazer necessidades gerais e essenciais da sociedade, os serviços de utilidade pública objetivam facilitar a vida do indivíduo na coletividade, pondo à sua disposição utilidades que lhe proporcionarão mais conforto e bem estar social.

Os serviços *uti universi* ou gerais atendem à coletividade no seu todo, como os de polícia, iluminação pública, calçamento e outros, sendo indivisíveis, não mensuráveis em sua utilização, sendo normalmente mantidos por imposto (tributo geral) e não por taxa ou tarifa.

Os serviços *uti singuli* ou individuais são os que têm usuários determinados e utilização particular e mensurável para cada destinatário, como ocorre com o telefone, a água, o transporte coletivo e individual e a energia elétrica domiciliares, caracterizando serviços de utilização individual, facultativa e mensurável, sendo remunerados por taxa (tributo) ou tarifa (preço público).

Segundo classificação na doutrina de Sabbag⁹, os serviços públicos propriamente estatais (serviço judiciário, emissão de passaportes, etc), de competência exclusiva do estado, são indelegáveis e remunerados por meio de taxa, os serviços públicos essenciais ao interesse público (serviço de distribuição de água, de coleta de lixo, de esgoto, de sepultamento, etc) são remunerados por taxa, desde que a lei os considere de utilização obrigatória e os serviços públicos não essenciais (serviços postal, telefônico de distribuição de gás, etc) que, em regra, são delegáveis, podem ser concedidos e remunerados por preços públicos.

Diante das doutrinas referenciadas, o serviço prestado pela Administração por ocasião da realização de eventos públicos se aproxima da natureza de “serviço público”.

9 SABBAG, Eduardo. *Manual de Direito Tributário*. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2016., p. 862-863.



enquadrando-se como: serviço de utilidade pública devido à sua conveniência, ou seja, não essencialidade e nem necessidade; serviço *uti singuli*, devido à utilização particular e mensurável para cada destinatário, de uso individual, facultativo e mensurável; serviço público não essencial, podendo ser concedido e remunerado por preço público.

Aproximando-se da natureza de “serviço público”, o serviço prestado pela Administração por meio de um evento público, apesar de não possuir necessariamente o requisito da “permanência” (continuidade), certamente deve atender à generalidade (serviço igual para todos que optarem por ele), a eficiência (serviço atualizado), a modicidade (tarifas razoáveis) e a cortesia (atendimento do público com qualidade).

Se a prestação de serviço por ocasião da realização de eventos pela Administração pode ser enquadrado como serviço público, há a possibilidade de se arrecadar recursos ou receitas com essa prestação, utilizando-se de meios como a cobrança pela entrada ou participação nesses eventos.

Em consulta ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, 6ª edição (pág. 48), percebe-se que serviços como os recreativos e culturais compõem a receita corrente de serviços da Administração Pública, podendo ser remunerados por preço público ou tarifa, *in verbis*:

Código 1600.00 – Receita Corrente – Serviços

São receitas correntes, cuja classificação orçamentária constitui origem específica, abrangendo as receitas decorrentes das atividades econômicas na prestação de serviços por parte do ente público, tais como: comércio, transporte, comunicação, serviços hospitalares, armazenagem, serviços recreativos, culturais, etc. Tais serviços são remunerados mediante preço público, também chamado de tarifa. Exemplos de naturezas orçamentárias de receita dessa origem são os seguintes: Serviços Comerciais; Serviços de Transporte; Serviços Portuários, etc. (grifou-se).

Fica evidente pela classificação de receita orçamentária proposta no MCASP, que os serviços recreativos, culturais e outros assemelhados, se aproximam da natureza de serviços públicos e, se remunerados, assim devem ser por meio de preço público.



No mesmo tópico, o MCASP deixa claro que tais serviços não podem ser remunerados via taxa, ao diferenciar este instituto do preço público, nos seguintes termos:

A distinção entre taxa e preço público, também chamado de tarifa, está descrita na Súmula nº 545 do Supremo Tribunal Federal (STF): “Preços de serviços públicos e taxas não se confundem, porque estas, diferentemente daqueles, são compulsórias e têm sua cobrança condicionada à prévia autorização orçamentária, em relação à lei que a instituiu”.

Assim, conforme afirmado anteriormente, preço público (ou tarifa) decorre da utilização de serviços públicos facultativos (portanto, não compulsórios) que a Administração Pública, de forma direta ou por delegação para concessionária ou permissionária, coloca à disposição da população, que poderá escolher se os contrata ou não. São serviços prestados em decorrência de uma relação contratual regida pelo direito privado.

A taxa decorre de lei e serve para custear, naquilo que não forem cobertos pelos impostos, os serviços públicos, essenciais à soberania do Estado (a lei não autoriza que outros prestem alternativamente esses serviços), específicos e divisíveis, prestados ou colocados à disposição do contribuinte diretamente pelo Estado. O tema é regido pelas normas de direito público. *(grifou-se).*

Clara é a diferenciação entre taxa e preço público, percebendo-se, ainda, a relação privada entre o poder público e o particular, em uma atuação excepcionalmente econômica, em que os serviços prestados por meio de eventos públicos culturais, folclóricos, recreativos, desportivos, de entretenimento, de exposições, congressos, fóruns, festas locais, etc, são facultativos e não compulsórios, em que a população é quem escolhe participar ou não na utilização desses serviços.

Importante esclarecer que, conforme doutrina de Sabbag¹⁰, tarifa não é sinônimo de preço público, como pretende o MCASP, mas, uma espécie de preço público, conceituada como o preço de venda do bem, exigido por empresas prestacionistas de serviços públicos (concessionárias e permissionárias), como se comuns vendedoras fossem.

Assim, como se aborda neste tópico a possibilidade de a Administração Pública realizar diretamente cobrança pela entrada ou participação em eventos públicos, o melhor é afirmar que tal cobrança se aproxima do gênero “preço público”, e não de uma tarifa, por ser este um instituto afeto a preço de venda de bens adotado por concessionárias e

¹⁰ Ob. cit., p. 860.



permissionárias.

Caldas Neto¹¹, definindo os preços públicos, para diferenciá-los das taxas, afirma:

O Estado, para obtenção dos recursos materiais necessários ao custeio dos serviços públicos, pode se utilizar de meios semelhantes aos dos particulares, em vez de fazer uso do poder tributário. Nesse caso, aliena bens dominiais, cede seu uso, vende produtos e/ou, mediante remuneração, presta serviços de natureza comercial ou industrial. Para isso, cobra preços, receita originária – relação contratual – em contraposição aos tributos, receita derivada – compulsoriedade. Na obtenção de receitas originárias, o processo de gestão e o regime jurídico a que o Estado recorre deverão ser análogos aos do direito privado. (grifou-se).

Assim, preço público não é tributo, sendo utilizado pelo poder público para, entre outros, prestar serviços mediante remuneração, cobrando preço que caracteriza uma receita originária e não uma receita derivada ou tributária. Aproxima-se o poder público da atividade econômica do direito privado, de forma excepcional e para atender relevante interesse coletivo.

Destaque-se que a cobrança de tarifa ou preço público pela Administração passa necessariamente por uma normatização específica, estabelecendo critérios de aplicação e outros procedimentos, apesar de não se exigir definição em lei em sentido estrito, diferentemente das taxas. É nesse sentido a doutrina de Sabbag¹²:

A necessidade de lei: a tarifa não é tributo, independentemente de lei, mas de contrato administrativo. Logo, sua obrigação é contratual. É prestação voluntária e remunera serviços públicos facultativos (essenciais ou inessenciais, dependendo do caso). A taxa, por sua vez, é tributo, uma exação compulsória e nasce por meio de lei. Assim, sua obrigação é legal. É prestação que remunera serviços públicos obrigatórios (e essenciais).

Acerca da desnecessidade de lei em sentido estrito para previsão de tarifa, sendo suficiente normas de caráter administrativo, segue jurisprudência:

EMENTA: TAXA DE ARMAZENAGEM PORTUÁRIA. FIXAÇÃO POR MEIO DE PORTARIA. LEGALIDADE. PRECEDENTES. Tratando-se de preço público e, não de taxa, é legítima sua fixação por meio de Portaria Ministerial.

11 NETO, Cicero Caldas. *“Preço público” e “taxa”: algumas considerações*. Disponível em www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/279/r135-30.pdf?sequence=4.

12 Ob. cit, p. 864.



Recurso conhecido e provido. (**Resp** 115.066/SP, 2ª T., rel. Min. Francisco Peçanha Martins, j. Em 18-03-1999).

Súmula n. 148 do STF: É legítimo o aumento de tarifas portuárias por ato do Ministro da Viação e Obras Públicas.

Conclui-se, dessa forma, que a Administração ao prestar serviços por meio da realização de eventos de cunho recreativo, cultural, folclórico e assemelhados, adotando a cobrança para entrada ou participação, em regra, não pode se utilizar da taxa, mas de um preço público, que poder ser materializado por um bilhete, ingresso ou *ticket*, com previsão em normatização específica.

Sendo a arrecadação com os serviços públicos prestados uma receita orçamentária, classificada como receita corrente de serviços, a respectiva aplicação/destinação não precisa necessariamente estar vinculada ao evento público realizado do qual se originou. Apesar disso, a melhor doutrina caminha no sentido de requisitar que a receita auferida seja destinada para cobrir os custos obtidos com o serviço público oferecido. Nesse sentido, Caldas Neto afirma que “A existência do preço público requer que a receita se mantenha ao nível da despesa, ou seja, a quantia que exige do usuário, pelo fornecimento de serviços ou coisas, deverá ser suficiente apenas para cobrir seus custos”¹³.

Cobertos todos os custos com a prestação do serviço, havendo saldo positivo de recursos financeiros, não haveria óbice em se destinar tais recursos a despesas orçamentárias diferenciadas, tendo em vista se tratarem de receita de serviços, componentes das receitas correntes orçamentárias.

Por fim, diante dos fundamentos postos neste tópico, concluindo-se que é possível a Administração Pública realizar cobrança pela entrada ou participação de particulares em eventos públicos, pode-se afirmar que entidades privadas sem fins lucrativos, abarcadas no próximo tópico como possíveis convenientes ou parceiras do Estado, podem realizar a cobrança pela entrada em eventos que oportunamente possam realizar. É assim, porque pertencem ao setor privado, mas, tendo em vista sua natureza

13 Ob. cit.



jurídica, não podem almejar o lucro, devendo, então, destinar os recursos arrecadados exclusivamente aos custos dos eventos realizados.

Da mesma forma, as organizações sociais da sociedade civil.

Além disso, às entidades privadas sem fins lucrativos e às organizações sociais da sociedade civil não cabe a figura das tarifas ou preços públicos para a cobrança de participação em eventos que realizem, por serem institutos adstritos à Administração Pública, mas podendo o fazer por meio de ingressos, bilhetes ou *tickets*.

3.3. Da cobrança de ingressos (bilhetes, *tickets*, etc) em eventos realizados no âmbito da execução de convênios ou instrumentos congêneres

Como visto, sendo possível a instituição e a cobrança de um preço público, materializado por ingressos (bilhetes, *tickets*, etc), pela Administração Pública na prestação de serviços culturais, recreativos, folclóricos, desportivos, etc em eventos públicos (festas locais, congressos, fóruns, etc) que realizar, não haveria empecilho para que fizesse a mesma cobrança quando fosse realizar esses tipos de eventos previstos no objeto de convênios firmados e remunerados com recursos voluntários transferidos pelo Estado de Mato Grosso.

Da mesma forma, as entidades sem fins lucrativos e as organizações da sociedade civil quando fossem realizar eventos de caráter público no âmbito da execução de convênios e outros instrumentos congêneres.

A celeuma está em saber se os valores arrecadados com a cobrança de entrada ou participação nesses eventos devem ser revertidos em favor da execução do convênio ou instrumento congênere, se devem ser restituídos ao Estado de Mato Grosso ou se, principalmente no caso dos entes, órgãos ou entidades públicas beneficiadas, podem ser apropriados para composição de orçamento próprio, tendo em vista que a receita decorrente da incidência de preço público compõe a arrecadação de receita orçamentária corrente (receita de serviços).



Importante referência paradigmática é a decisão do Tribunal de Contas da União, em julgamento de processo de representação, em face de indícios de irregularidades na gestão de recursos públicos federais repassados pelo Ministério do Turismo para a Associação Mato-grossense de Municípios – AMM, prolatada por meio do Acórdão nº 96/2008:

9.5. determinar ao Ministério do Turismo que, em seus manuais de prestação de contas de convênios e nos termos dessas avenças, informe que:

(...)

9.5.2. os valores arrecadados com a cobrança de ingressos em shows e eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados com recursos dos convênios devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional. Adicionalmente, referidos valores devem integrar a prestação de contas;

9.6. determinar ao Ministério do Turismo que, quando da análise de propostas de celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades de natureza pública ou privada, verifique:

(...)

9.6.2. se o objeto do convênio destina-se ao cumprimento do interesse público, evitando participar de ajustes em que o interesse seja fundamentalmente privado, sob pena de caracterizar subvenção social a entidade privada, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo caput do art. 16 da Lei nº 4.320/1964;

(Acórdão nº 96/2008 – TCU – Plenário. Processo nº 003.233/2007-3. Relator: Ministro Benjamim Zymler). (grifou-se).

O precedente da Corte de Contas Federal afirma a possibilidade do conveniente arrecadar recursos com a cobrança de ingressos pela entrada ou participação em shows e eventos, definindo que tais valores devem ser destinados à consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do ente repassador, no caso em questão, ao Governo Federal.

Não houve indicação da possibilidade do órgão conveniente, no caso a AMM, apropriar dos recursos arrecadados com portaria ou bilheteria para compor seu orçamento financeiro e destiná-los a outras finalidades.

Depreende-se que, caso houvesse saldo positivo de recursos, depois que o órgão conveniente destinasse parte dos recursos arrecadados à execução do objeto conveniado, ainda assim deveria restituí-lo ao Governo Federal.



É acertado o direcionamento do TCU, porque se alinha a dispositivo da Lei 8.666/93, *verbis*:

Art.116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

(...)

§ 6º Quando da conclusão, denúncia, rescisão ou extinção do convênio, acordo ou ajuste, os saldos financeiros remanescentes, inclusive os provenientes das receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas, serão devolvidos à entidade ou órgão repassador dos recursos, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias do evento, sob pena da imediata instauração de tomada de contas especial do responsável, providenciada pela autoridade competente do órgão ou entidade titular dos recursos.

Assim, quando a Lei indica as “receitas obtidas das aplicações financeiras realizadas” como espécie de “saldos financeiros remanescentes”, fica evidente a possibilidade da existência de outras receitas, no que se incluem os recursos arrecadados com cobrança de ingressos em eventos, recursos estes que, havendo saldos financeiros positivos, há que serem devolvidos ao órgão concedente (repassador).

Outros dois importantes requisitos condicionantes indicados pelo TCU em seu julgado referencial são: **a)** a necessidade do órgão concedente (Ministério do Turismo) ter normatização específica que trate, dentre outros tópicos, da possibilidade de arrecadação pelo conveniente de valores com a cobrança de ingressos em eventos ou com a venda de bens e serviços produzidos ou fornecidos em função dos projetos beneficiados, indicando que os recursos arrecadados devem ser revertidos para a consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do Tesouro Nacional e que devem integrar a prestação de contas; e **b)** a obrigatoriedade do órgão concedente em verificar, na análise de propostas de celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades de natureza pública ou privada, se o objeto do convênio destina-se ao cumprimento do interesse público, para que não participe de ajustes em que o interesse seja essencialmente privado, sob pena de restar configurada a subvenção social a entidade privada, que é vedada pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e pela Lei nº 4.320/1964 (art. 16, *caput*).



Além disso, pela decisão percebe-se que os recursos arrecadados estão intrinsecamente relacionados à finalidade do convênio firmado, sendo sua destinação a aplicação na consecução do próprio objeto do convênio ou a devolução ao órgão concedente.

A manutenção da finalidade do objeto conveniado ou de parceria firmada diante das receitas e despesas envolvidas em sua execução é instrumento basilar que carece de controle efetivo, eficiente e eficaz tanto pelo conveniente (parceiro) quanto pelo concedente (Estado de Mato Grosso).

A tratativa de tal temática é notória na normativa estadual referenciada anteriormente, evidenciando o necessário controle para que se cumpra a finalidade do instrumento pactuado entre o Estado e o conveniente ou parceiro, *verbis*:

Instrução Normativa Conjunta Seplan/Sefaz/CGE nº 01/2015.

(...)

Art. 18. É vedada a inclusão, tolerância ou admissão, no instrumento do convênio, sob pena de nulidade do ato e responsabilização do agente que der causa, de cláusulas ou condições que prevejam ou permitam:

(...)

IV – a utilização dos recursos em finalidade diversa da estabelecida no respectivo instrumento, ainda que em caráter de emergência;

(...)

Art. 20. Além das exigências de que trata o artigo 19, o convênio conterà também, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

(...)

XVII – o compromisso do conveniente de restituir ao concedente ou ao Tesouro Estadual o valor transferido atualizado monetariamente, desde a data do recebimento, com base na variação da Taxa Referencial do Sistema Especial de Liquidação e de Custódia - SELIC, acumulada mensalmente, até o último dia do mês anterior ao da devolução dos recursos, acrescido esse montante de 1 % (um por cento) no mês de efetivação da devolução dos recursos à Conta Única do Tesouro Estadual, nos seguintes casos:

(...)

c) quando os recursos forem utilizados em finalidade diversa da estabelecida no Convênio.

(...)

Art. 29. Como parâmetro para elaboração e definição das parcelas constantes do cronograma de desembolso deverá observar:

(...)

§ 3º A liberação das parcelas do convênio será suspensa até a correção das impropriedades ocorridas, nos casos a seguir especificados:

(...)



II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos injustificáveis no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do Convênio;
(...)

Art. 77. A Tomada de Contas Especial visando apurar os fatos, a quantificar o dano, identificar os responsáveis, e obter o respectivo ressarcimento, será instaurada pelo setor competente do órgão Concedente, por determinação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Órgão de Controle Interno do Estado ou do Tribunal de Contas do Estado, quando:

(...)

II – não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo conveniente, em decorrência de:

(...)

c) desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos;
(...). (*grifou-se*).

Instrução Normativa Seplan/Sefaz/CGE nº 01/2016.

(...)

Art. 28. A celebração e a formalização do termo de colaboração e do termo de fomento dependerão da adoção das seguintes providências pela administração pública estadual:

(...)

III – demonstração de que os objetivos e finalidades institucionais e a capacidade técnica e operacional da organização da sociedade civil foram avaliados e são compatíveis com o objeto;

(...)

Art. 37. É vedado utilizar recursos da parceria para finalidade alheia ao seu objeto, bem como pagar, a qualquer título, servidor ou empregado público com recursos vinculados à parceria, salvo nas hipóteses previstas em lei específica e na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 38. As parcelas dos recursos transferidos no âmbito da parceria serão liberadas em estrita conformidade com o respectivo cronograma de desembolso, exceto nos casos a seguir, nos quais ficarão retidas até o saneamento das impropriedades:

(...)

II – quando constatado desvio de finalidade na aplicação dos recursos ou o inadimplemento da organização da sociedade civil em relação a obrigações estabelecidas no termo de colaboração ou de fomento;

(...). (*grifou-se*).

Em decisão recente, digna de se tornar prejulgado paradigmático na interpretação da execução de convênios em caso concreto, o TCE-MT abarcou a questão basilar do desvio de finalidade na aplicação de recursos transferidos voluntariamente por meio de convênios, *verbis*:



Resolução de Consulta nº 4/2015-TP (DOC, 27/05/2015). Convênios. Prestação de Contas. Nexos de causalidade entre a aplicação dos recursos e as despesas realizadas na finalidade do ajuste. Omissões ou irregularidades. Imputação de débito. Responsáveis.

1. É dever constitucional e legal prestar contas da regular aplicação de recursos públicos recebidos por meio de convênio, devendo os respectivos responsáveis fazê-lo demonstrando a existência de nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto.

2. Na hipótese em que os documentos apresentados na prestação de contas de convênio impossibilitarem o estabelecimento do nexo causal entre os desembolsos realizados à conta do pacto colaborativo e as despesas afetas à execução do seu objeto, o ente, órgão ou entidade concedente dos recursos deve promover a glosa, mesmo que o objeto do ajuste tenha sido integral ou parcialmente executado.

3. A omissão ao dever de prestação de contas e o desvio de finalidade na aplicação dos recursos também impõem ao concedente o dever de buscar o ressarcimento dos recursos repassados.

4. O ressarcimento integral de valores transferidos por meio de convênios é imprescindível quando constatada a omissão total ao dever de prestar contas.

5. Nos casos de omissão parcial, de desvio da finalidade ou de ausência do nexo causal entre os recursos transferidos e as despesas executadas, o valor a ser ressarcido dependerá da análise de cada caso concreto.

6. Para fins de responsabilização pelo ressarcimento do dano decorrente de omissões ou irregularidades na prestação de contas de convênio, devem-se observar as seguintes diretrizes: **a)** quando os beneficiários dos recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, o débito deve ser imputado pessoalmente aos agentes responsáveis pela aplicação dos recursos, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas, salvo a hipótese do item seguinte; **b)** quando os beneficiários dos recursos forem entes, órgãos ou entidades pertencentes à Administração Pública, e restar comprovado que os recursos foram aplicados em finalidade distinta da do ajuste, porém, em proveito do conveniente, o débito deve ser imputado ao órgão ou entidade beneficiária, sem prejuízo da aplicação de sanções administrativas aos agentes responsáveis pelo desvio de finalidade. **c)** quando os beneficiários dos recursos forem pessoas jurídicas de direito privado sem fins lucrativos, o débito deve ser imputado de forma solidária entre os administradores responsáveis pela aplicação dos recursos e a pessoa jurídica de direito privado. (*grifou-se*).

O prejulgado é referencial porque abarca, ainda, outros elementos atuais, oportunos e de notável abrangência acerca dos convênios. Entre eles, o rigor na prestação de contas, demonstrando-se o nexo causal entre os desembolsos realizados e as despesas afetas à execução do objeto conveniado; a promoção da glosa quando os documentos de prestação de contas não demonstrarem esse nexo causal; e a responsabilização pelo ressarcimento do dano decorrente de omissões ou irregularidades na prestação de contas de convênio e respectivas diretrizes.



Em sintonia com o Acórdão nº 96/2008 do TCU, evidenciando a possibilidade de cobrança de ingressos na realização de eventos, no âmbito da execução de projeto com transferência de recursos públicos, segue prejudgado do TCE-SC:

PREJULGADO 2161.

1. Nos termos do Decreto (estadual) n. 1.309/2012, a cobrança de ingressos de eventos culturais, esportivos e turísticos, ou o recebimento de outras receitas, só será permitido se houver comprovada reversão para o projeto beneficiado com recursos do SEITEC. Não havendo comprovação da reversão, os valores arrecadados deverão ser devolvidos ao respectivo Fundo (FUNCULTURAL, FUNTURISMO ou FUNDESPORTE).

2. Como instrumento da prestação de contas, poderá a Concedente solicitar apresentação de orçamentos para cada despesa prevista no Plano de Trabalho apresentado para fins de inscrição do projeto cultural, tendo como objetivo verificar a economia da aplicação do recurso público repassado à entidade interessada nas contratações realizadas com fundamento na Lei n. 8.666/93.

(...). *(grifou-se)*.

Além da necessária reversão dos recursos arrecadados com cobrança de ingressos para o objeto da parceria, frise-se que, de acordo com o prejudgado, aquele órgão repassador de recursos públicos está adstrito a um decreto regulamentador em que se prevê a figura da arrecadação com a cobrança de ingressos e os respectivos dispositivos procedimentais.

A partir do Acórdão nº 96/2008, o TCU tem julgado muitos outros casos similares adotando os mesmos encaminhamentos, e é o que se pode perceber da decisão prolatada no Acórdão nº 977/2015 – 2ª Câmara, em sede de representação postulada pela Procuradoria da República no Estado do Paraná:

9.2. determinar à Fundação Nacional de Artes, ao Ministério do Turismo e à Associação dos Amigos da Educação e Cultura do Norte do Paraná – Amen que, ao firmarem convênio, elaborem plano de trabalho com demonstração de todas as fontes de recursos a serem utilizadas e as respectivas despesas que serão por elas custeadas, conforme determina o art. 25 da Portaria Interministerial 507/2011;

(...).

Em seu voto, a relatora Ministra Ana Arraes, relatando os fatos irregulares, indica a cobrança de ingressos para complemento dos recursos repassados pela Administração,



mas que a mesma não foi incluída no objeto do convênio, citando a decisão paradigmática do Acórdão 96/2008. Sintetiza o apontamento, afirmando que os recursos foram repassados em desacordo com a Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, visto não constarem expressamente da documentação atinente aos convênios todas as fontes de recurso e as respectivas despesas que deveriam ser arrecadadas pelos convenientes.

Diante da necessidade de um controle suficiente para que os recursos arrecadados com a cobrança pecuniária para a entrada ou participação em eventos públicos, no âmbito da execução de convênios ou instrumentos congêneres, tenham relação direta com o objeto pactuado, sendo aplicados em sua consecução ou devolvido ao Estado de Mato Grosso, pertinente estabelecer a natureza desse controle.

Além da necessidade de se estabelecer requisitos normativos claros acerca desse controle, é recomendável a utilização da venda de ingressos e acesso ao evento por meio de tecnologia eletrônica, com a possibilidade de emissão de relatórios gerenciais.

Não há como estabelecer um controle mais efetivo e eficiente dos recursos arrecadados com a cobrança de ingressos com o uso de um controle manual e sem a utilização de um dispositivo eletrônico confiável. O controle eletrônico deve permitir a transparência quanto às vendas, quantitativo de público, valores arrecadados, etc, na busca de se evitar o intolerável desvio de recursos para outras finalidades.

Quanto à atual e obrigatória utilização de meios eletrônicos pela Administração, cita-se prejulgado do TCE-MT, que aqui pode ser utilizado por analogia:

Resolução de Consulta nº 20/2014-TP (DOC, 31/10/2014). Despesa. Pagamentos. Movimentação de recursos. Utilização de meios eletrônicos. Obrigatoriedade.

1. A movimentação de recursos públicos, inclusive para pagamentos de fornecedores, prestadores de serviços e servidores, deve ser realizada, em regra, por meios eletrônicos disponibilizados pelo Sistema de Pagamentos Brasileiro (SPB), permitindo a identificação da destinação e do respectivo credor e privilegiando o princípio da transparência.

(...)



O uso necessário e preferencial da tecnologia eletrônica pela Administração é também evidenciada nas licitações por meio da modalidade pregão. No TCU é pacífica a recomendação de se utilizar, preferencialmente, o pregão em sua modalidade eletrônica:

Em licitações e contratações de serviços de TI, a Administração deve utilizar a modalidade pregão, preferencialmente na forma eletrônica, sempre que tais serviços puderem ser definidos segundo protocolos, métodos e padrões de desempenho e de qualidade objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (Lei 10.520/2002, art. 1º, parágrafo único), adotando modalidade diversa somente quando não for viável utilizá-lo, o que deverá ser justificado no processo licitatório (Decreto 5.450/2005). (*Acórdão 2.582/2012 – Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro*).

Para aquisição e contratação de bens e serviços de *tecnologia* da informação considerados comuns, deve ser adotado o pregão, preferencialmente na forma *eletrônica*, devendo ser justificada quando houver comprovada inviabilidade desta opção. (*Acórdão 1996/2011- Plenário. Relator: VALMIR CAMPELO*).

Importante ressaltar a importância de o Estado prever em norma específica a possibilidade de o ente, órgão ou entidade conveniente ou parceira realizar a arrecadação de recursos decorrente da cobrança de ingressos em eventos, estabelecendo as condicionantes e os procedimentos de controle, prestação de contas, etc, além de expressar tal possibilidade no instrumento pactuado, não cabendo a autorização tácita para tal arrecadação.

Caso o conveniente pertença a Administração Pública, importante indicar a necessidade de se constar, em previsão orçamentária, a ação referente ao evento público a ser realizado, além dos recursos orçamentários arrecadados com a transferência voluntária e os recursos extra orçamentários decorrente dos valores com cobrança de ingressos.

Outro ponto já destacado, e pela sua importância, deve ser enaltecido, trata do rigor que o Estado deve adotar no controle da constatação, de fato, do interesse da coletividade na realização do evento público, de forma a evitar a comum ocorrência da subvenção ilegal a interesses privados.



Enfim, é certo que os fundamentos ora postulados podem ser estendidos a instrumentos com a mesma natureza dos convênios e, também, às entidades privadas sem fins lucrativos e às organizações da sociedade civil, parceiras do Estado de Mato Grosso.

4. CONCLUSÃO

Pelo exposto, conclui-se que:

a) não há em nenhuma das normas estaduais referentes a convênios e instrumentos congêneres a previsão da possibilidade de arrecadação de receitas pelo conveniente ou parceiro no âmbito de eventos públicos realizados, que não sejam as receitas transferidas pelo concedente ou os recursos provenientes (rendimentos) de aplicação financeira das transferências voluntárias realizadas;

b) o Estado pode explorar atividade econômica de forma excepcional, como no caso de arrecadar recursos decorrentes da cobrança pela entrada em eventos públicos, desde que comprovado o interesse público coletivo e haja autorização normativa;

c) o serviço prestado pela Administração Pública por ocasião da realização de eventos públicos se aproxima da natureza de “serviço público”, enquadrando-se como serviço de utilidade pública, devido à sua conveniência, ou seja, não essencialidade e nem necessidade; como serviço *uti singuli*, devido à utilização particular e mensurável para cada destinatário, de uso individual, facultativo e mensurável; e como serviço público não essencial, podendo ser concedido e remunerado por preço público;

d) aproximando-se da natureza de “serviço público”, o serviço prestado pela Administração por meio de um evento público deve atender aos requisitos da generalidade (serviço igual para todos que optaram por ele), da eficiência (serviço atualizado), da modicidade (tarifas razoáveis) e da cortesia (atendimento do público com qualidade);



e) a Administração, ao prestar serviços por meio da realização de eventos de cunho cultural, folclórico, recreativo, desportivo e assemelhados, adotando a cobrança para entrada ou participação, em regra, não pode se utilizar da taxa, mas de um preço público, que pode ser materializado por um bilhete, ingresso ou *ticket*, com previsão em normatização específica;

f) se é possível a instituição e a cobrança de um preço público – materializado por ingressos (bilhetes, *tickets*, etc) – pela Administração Pública, para entrada ou participação de particulares em eventos públicos (culturais, recreativos, folclóricos, desportivos, etc), não haveria empecilho para que fizesse a mesma cobrança quando fosse realizar esses eventos por meio da execução de convênios firmados e remunerados com recursos voluntários transferidos pelo Estado de Mato Grosso;

g) há jurisprudência pacífica no TCU no sentido de afirmar a possibilidade do conveniente arrecadar recursos com a cobrança de ingressos pela entrada ou participação em shows e eventos; que tais valores devem ser destinados à consecução do objeto conveniado ou recolhidos à conta do ente repassador; que haja normatização específica no órgão concedente que trate, dentre outros tópicos, da possibilidade de arrecadação pelo conveniente de valores com a cobrança de ingressos em eventos, com indicação em respectiva prestação de contas; que o órgão concedente verifique, por ocasião da análise de propostas de celebração de convênios ou contratos de repasse com entidades de natureza pública ou privada, se o objeto do convênio destina-se ao cumprimento do interesse público, para que não participe de ajustes em que o interesse seja essencialmente privado, sob pena de restar configurada a subvenção social a entidade privada, vedada pela LRF e Lei nº 4.320/1964;

h) os recursos arrecadados com a cobrança de ingressos pela entrada ou participação em eventos públicos devem estar intrinsecamente relacionados à finalidade do objeto do convênio ou instrumento congênere firmado;

i) deve-se efetivar controle rigoroso quanto aos recursos arrecadados com a cobrança de ingressos pela entrada ou participação em eventos públicos, por meio da prevenção de desvio de recursos públicos; do rigor na prestação de contas; da promoção



de glosa quando os documentos apresentados forem incompatíveis para prestação de contas; da responsabilização pelo ressarcimentos de valores desviados, adotando-se como referencial analógico e normativo a Resolução de Consulta TCE-MT nº 4/2015 – TP;

j) além da necessidade de se estabelecer requisitos normativos claros acerca desse controle, é recomendável a utilização da venda de ingressos e acesso ao evento por meio de tecnologia eletrônica, com a possibilidade de emissão de relatórios gerenciais;

k) o Estado deve normatizar a possibilidade do conveniente ou parceiro realizar a arrecadação de recursos decorrente da cobrança de ingressos em eventos, estabelecendo as condicionantes e os procedimentos de controle, prestação de contas, etc, além de expressar tal possibilidade no instrumento pactuado, não cabendo a autorização tácita para tal arrecadação;

l) o conveniente pertencente a Administração Pública deve indicar, em previsão orçamentária, a ação referente ao evento público a ser realizado, além dos recursos orçamentários arrecadados com a transferência voluntária e os recursos extra orçamentários decorrente dos valores com cobrança de ingressos;

m) o Estado deve adotar rigor no controle da constatação, de fato, do interesse da coletividade na realização do evento público, de forma a evitar a comum ocorrência da subvenção ilegal a interesses privados.

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Considerando-se que não existe prejulgado neste Tribunal que responda o assunto versado nesta consulta e concordando o Egrégio Tribunal Pleno com o entendimento delineado neste parecer, ao julgar o presente processo, sugere-se a aprovação da seguinte ementa, nos termos do § 1º do art. 234 da Resolução 14/2007:



Resolução de Consulta nº ___/2016. Convênio e instrumentos congêneres. Realização de eventos públicos. Arrecadação de receitas pelo conveniente ou parceiro com cobrança de ingressos. Requisitos.

É possível que conveniente ou parceiro, recebedor de recursos públicos, respectivamente, por meio de convênio ou instrumento congênere, efetue arrecadação de receitas decorrentes da cobrança pela entrada ou participação em evento público (festa local de interesse público, eventos cultural, folclórico, desportivo e turístico, congresso, fórum, conferência e congêneres) previsto no objeto pactuado, por meio de ingressos (bilhetes ou *tickets*), desde que atendidos os seguintes requisitos, aplicados no que couber às entidades privadas sem fins lucrativos e às organizações da sociedade civil:

- a) os valores arrecadados devem ser destinados à execução do objeto pactuado e o saldo financeiro remanescente, se houver, deve ser devolvido ao concedente dos recursos públicos transferidos;
- b) o concedente deve disciplinar, em normatização específica, a possibilidade de arrecadação de recursos com a cobrança pela entrada ou participação em eventos públicos realizados no âmbito da execução de convênios ou instrumentos congêneres, estabelecendo: procedimentos de controle e de prestação de contas; necessidade de comprovação do interesse para a coletividade com a realização do evento; destinação dos recursos arrecadados à consecução do objeto e/ou restituição ao concedente; controle rigoroso da venda de ingressos e acesso ao evento, por meio de recursos como a tecnologia eletrônica que permita a emissão de relatórios gerenciais; fiscalização *in loco*, quando necessária, para a constatação do interesse público na realização do evento e na arrecadação de recursos com a cobrança de ingressos;
- c) o instrumento pactuado (convênio ou instrumento congênere) deve estabelecer a possibilidade de arrecadação de receitas com cobrança de ingressos, não cabendo a autorização tácita.

Cuiabá-MT, 14 de dezembro de 2016.

Natel Laudo da Silva
Auditor Público Externo

Edicarlos Lima Silva
Secretário Chefe da Consultoria Técnica