

TC 009.819/2015-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Cajueiro/AL, CNPJ 12.333.738/0001-50

Responsável: Antonio Palmery Melo Neto, CPF 679.612.824-91;

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Sr. Antonio Palmery Melo Neto, prefeito do município de Cajueiro/AL na gestão 2005-2012 (peça 2, p. 118-120), em razão da impugnação total de despesas em decorrência de irregularidades na execução física e financeira do Convênio 693/2008 – Siafi/Siconv 634527 (peça 1, p. 5 e p. 28-46), cujo objeto foi incentivar o turismo e valorizar a cultura, por meio do apoio à implementação do projeto intitulado “Arraial Forró do Caju”, nos termos do plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 8-12).

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do convênio, foram previstos R\$ 157.500,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 150.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 7.500,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 34).

3. Os recursos federais foram repassados em única parcela em 04/11/2008, mediante a ordem bancária 2008OB901284, no valor de R\$ 150.000,00, para a conta específica aberta no Banco do Brasil, Agência 0110, Conta Corrente 142786 (peça 1, p. 52 e peça 2, p. 101).

4. O ajuste vigeu no período de 19/6/2008 a 17/1/2009 (peça 1, p. 48-50 e p. 53) e previa a apresentação da prestação de contas até trinta dias, após o término da vigência, conforme cláusula quarta, § 3º (peça 1, p. 33-34).

5. Não houve supervisão *in loco* pelo MTur com a finalidade de acompanhar e fiscalizar a execução do convênio, conforme previsão instituída na cláusula oitava, parágrafo segundo, do convênio 693/2008 (peça 1, p. 38 e peça 2, p. 103).

6. A prestação de contas encaminhada pelo Sr. Antonio Palmery Melo Neto, mediante Ofício 91/2009, de 2/4/2009 (peça 1, p. 54-76), e seu complemento, enviado mediante ofício 122/2010, de 2/12/2010 (peça 1, p. 88-140), foram objeto de análise no âmbito do MTur.

7. O parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 097/2010, de 16/3/2010 (peça 1, p. 78-81), concluiu que a documentação apresentada a título de prestação de contas atendeu, em parte, os requisitos de elegibilidade do Convênio 693/2008, sendo passível de aprovação, no que diz respeito ao cumprimento do objeto, desde que atendidos os requisitos consignados no referido parecer, como apresentação de fotos do evento, do serviço de segurança, os relatórios de execução físico-financeira e o de cumprimento do objeto, entre outros documentos.

8. Nesse mesmo sentido, a Nota Técnica de Análise 718/2010, de 28/07/2010 (peça 1, p. 83-86), concluiu que a prestação de contas apresentada é passível de aprovação, desde que cumpridos os requisitos constantes dos itens IV e VI (ressalvas financeiras e técnicas) da referida Nota, entre eles a

apresentação de fotos dos eventos, dos relatórios de execução físico-financeira, de cumprimento do objeto, de execução de despesa e receita; e ainda, a apresentação de notas fiscais com detalhamento dos serviços prestados, ateste de recebimento dos produtos ou serviços, comprovante de recolhimento de impostos, justificativa para dispensa ou inexigibilidade de licitação, entre outros.

9. A Nota Técnica de Reanálise 206/2011, de 26/1/2011 (peça 1, p. 143-146), concluiu pela aprovação parcial da execução física do convênio, propondo a devolução de R\$ 127.500,00, sendo R\$ 119.500,00 referentes a fotos sem data e sem identificação do evento, R\$ 5.500,00 referentes ao serviço de segurança e R\$ 2.500,00 referentes à ausência de comprovantes de hospedagem.

10. A Nota Técnica de Reanálise 104/2011, de 25/10/2011 (peça 2, p. 49-51), concluiu pela reprovação da execução física do convênio, devido ao não saneamento das ressalvas apontadas na Nota 206/2011.

11. O parecer de reanálise 104/2011, de 16/12/2011 (peça 2, p. 53-57), concluiu pela reprovação da prestação de contas referente ao Convênio 693/2008. Consignou que, embora as ressalvas financeiras tenham sido sanadas, a execução física restou prejudicada, pois as pendências apontadas na Nota Técnica 104/2011 não foram atendidas (peça 2, p. 55).

12. A Nota Técnica de Reanálise 0862/2013, de 09/09/2013 (peça 2, p. 61-64), reprovou a execução física do Convênio, acrescentando que os requisitos de elegibilidade não foram atendidos.

13. Por fim, a Nota Técnica de Reanálise Financeira 230/2014, de 14/4/2014 (peça 2, p. 89-94), ressaltou que tanto a execução física quanto a financeira foram reprovadas. A física, nos termos da Nota Técnica 0862/2013 (peça 2, p. 90), e a financeira pelos motivos expostos nos seguintes itens da análise empreendida (peça 2, p. 90-92):

- a) relatório de execução físico-financeira com descrição genérica, impossibilitando o atesto de sua conformidade com o plano de trabalho aprovado (item 1.1);
- b) contratação indevida mediante inexigibilidade de licitação (item 2.1);
- c) ausência de contratos de exclusividade para contratação de serviços artísticos (item 2.2);
- d) descrição genérica no corpo da nota fiscal enviada (item 4.1);
- e) ausência de certidões negativas/CNAE/Prazo de validade (item 4.2);
- f) documentação inidônea para comprovar pagamentos (item 5.2);
- g) ausência de declaração de notificação dos partidos políticos (item 6.1); e
- h) ausência de declaração de gratuidade do evento (item 6.3).

14. Diante dos motivos exarados na Nota Técnica 0862/2013 (execução física reprovada) e na Nota Técnica 0230/2014 (execução financeira reprovada), por meio dos Ofícios 934 e 935/2014/CGCV/SPOA/SE/MTur, ambos de 23/4/2014, o Ministério do Turismo notificou, respectivamente, a Prefeitura de Cajueiro/AL e o Sr. Antonio Palmery Melo Neto, na condição de ex-prefeito (gestão 2005-2012), requerendo a devolução dos recursos repassados (peça 2, p. 86-88).

15. A prefeita sucessora, Sra. Lucila Regia Albuquerque Toledo, demonstrou ter adotado medidas judiciais visando à apuração de responsabilidade do ex-gestor, afastando sua eventual responsabilização perante estes autos (peça 2, p. 70-82).

16. Diante da não devolução dos recursos, instaurou-se a presente tomada de contas especial. Assim, em 08/10/2014, foi emitido o Relatório de Tomada de Contas Especial 521/2014 que considerou o Sr. Antonio Palmery Melo Neto responsável pelo dano ao erário, quantificado em R\$ 150.000,00 (valor histórico) transferidos em 4/11/2008 (peça 2, p. 102-106).

17. No relatório do tomador de contas foram demonstradas as notificações ao conveniente informando acerca da reprovação da prestação de contas e da necessidade de ressarcir ao erário o valor transferido em 30 dias sob pena de inadimplência e instauração de TCE, caracterizando oportunidade de manifestação ofertada ao responsável (peça 2, p. 104-105).

18. O Relatório de Auditoria 457/2015, da Controladoria Geral da União, datado de 11/3/2015 (peça 2, p. 128-131) confirmou as irregularidades registradas no Relatório de Tomada de Contas Especial. Neste mesmo sentido, foram emitidos Certificado de Auditoria, de 11/3/2015, e Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, de 04/3/2015, convalidados pelo Pronunciamento Ministerial, de 15/4/2015 (peça 2, p. 132-133 e 140).

EXAME TÉCNICO

19. A Proposta de convênio, aprovada nos termos do Parecer Técnico 908/2008 (peça 1, p. 14-16), referendado consoante Parecer Conjur/MTur 1229/2008 (peça 1, p. 18-27), previa a realização do evento “Arraial Forró do Caju” entre os dias 23 e 29 de junho de 2008, no município de Cajueiro/AL, mediante apresentação das bandas Rabo de Sereia, Faces, Grupo Gingado, Biketões, Eliane, Só Caju, Chá de Hortelã, Máquina do Tempo e Baby Som, além da contratação de segurança e locação de tela, palco e sonorização (peça 1, p. 14).

20. A título de prestação de contas, constam dos autos, resumidamente:

- nota fiscal nº 60, emitida pela empresa RSL Vieira Produções e Eventos – ME, no valor integral do Convênio, R\$ 157.500,00 (peça 1, p. 60);
- recibos emitidos pela empresa RSL Vieira Produções e Eventos – ME, nos valores de R\$ 11.987,50, R\$ 30.000,00, R\$ 10.000,00, R\$ 15.000,00, R\$ 35.000,00, R\$ 7.000,00, R\$ 3.000,00, R\$ 3.860,90, R\$ 23.052,00, R\$ 10.000,00, R\$ 5.000,00 e R\$ 4.000,00, totalizando R\$ 157.900,40, referentes aos pagamentos das bandas Eliana, Rabo de Sereia, Baby Som, Máquina do Tempo, Chá de Hortelã, entre outras (peça 1, p. 61-72);
- relação da execução de despesa e receita (peça 1, p. 89);
- relação de fotos dos eventos (peça 1, p. 92-98);
- proposta da empresa RSL Vieira Produções e Eventos – ME, no valor de R\$ 157.500,00, referente à locação de palco, telão, som, hospedagem, segurança e à contratação de dez bandas (peça 1, p. 101);
- cartas conferindo exclusividade à empresa RSL Vieira - ME para a apresentação das bandas Rabo de Sereia, Faces, Grupo Gingado, Biketões do Forró, Eliane, Só Caju, Chá de Hortelã, Máquina do Tempo e Forrozão Baby Som no período de 23 a 29 de junho de 2008 na cidade de Cajueiro/AL (peça 1, p. 102-110);
- contratos de locação de serviços e apresentação artística tendo por contratante a empresa RSL Vieira Produções e Eventos – ME e por contratada as representantes das bandas Faces, Eliane, Chá de Hortelã, Máquina do Tempo, Forrozão Baby, Só Caju, Biketões, Gingado e Rabo de Sereia (peça 1, p. 111-124); e
- documentos e certidões referentes à regularidade fiscal (peça 1, p. 125-129).

21. Inicialmente, em relação à execução física do objeto, o concedente alegou que as fotografias enviadas (peça 1, p. 92-98) divergem das filmagens apresentadas e que a data de realização dos shows e a identificação do evento não estão presentes. Vale ressaltar que as filmagens não se encontram nos autos, o que impede a confirmação do alegado. Ademais, a fiscalização do Ministério do Turismo é deficiente quanto à verificação da execução física, pois tem reiteradamente descumprido o disposto no parágrafo segundo da cláusula oitava do convênio 693/2008 (peça 1, p. 38), o qual reza que um servidor designado pelo concedente acompanhará a execução do objeto por meio de supervisão “in loco”, a qual,

caso não ocorra, deverá ser justificada. Frise-se que a fiscalização “in loco” não ocorreu, tampouco foi apresentada justificativa para tal omissão.

22. De modo diverso, os motivos expostos pelo concedente para reprovar a prestação de contas quanto à análise financeira são pertinentes. A partir da documentação carreada aos autos, observa-se que o extrato bancário não está presente, embora existam indícios de que tenha sido apresentado pelo conveniente, conforme Nota Técnica 718/2010 (peça 1, p. 84) e parecer de reanálise 104/2011, de 16/12/2011 (peça 2, p. 53-57), a qual consignou que, embora as ressalvas financeiras tenham sido sanadas, a execução física restou prejudicada (peça 2, p. 55).

23. A ausência do extrato bancário da conta específica do convênio prejudica a verificação do nexos financeiro, necessário à aprovação das contas. Foi emitida uma única nota fiscal com o valor integral do convênio, sem a especificação dos serviços prestados. Foi apresentada uma série de recibos, todos relacionados a esta nota, emitida pela empresa contratada para a realização do evento, a RSL Vieira – ME. Quatro desses recibos não especificam o destino dos recursos, nos valores de R\$ 11.987,50, R\$ 3.000,00, R\$ 3.860,90 e R\$ 23.052,00 (peça 1, p. 61, p. 67-69). Os demais se referem respectivamente aos pagamentos da Banda Eliana, da Banda Rabo de Sereia, do aparelho de som, da Banda Baby Som, da Banda Máquina do Tempo, da Banda Chá de Hortelã, e da Banda Faces (peça 1, p. 62-66, p. 70-72).

24. As ressalvas apontadas pela Nota Técnica de Reanálise Financeira 230/2014 (peça 2, p. 91), relatando a contratação indevida mediante inexigibilidade de licitação (item 2.1) e a ausência de contratos de exclusividade para contratação de serviços artísticos (item 2.2) estão corretas.

25. A contratação de seguranças, hospedagem e alimentação, bem como a locação de som, palco e telão, no valor total de R\$ 43.000,00 (peça 1, p. 11, p. 89 e p. 101) não são passíveis de inexigibilidade, ainda que submetidos a pesquisa de mercado, mediante três cotações de preços junto a empresas do ramo pertinente (documentação não incluída nos autos), conforme exposto pela manifestação da Comissão Permanente de Licitação e pela ratificação de inexigibilidade de licitação do Sr. Antonio Palmery Melo Neto, prefeito de Cajueiro/AL (peça 1, p. 132-133).

26. De modo análogo, as cartas de exclusividade demonstrando que a empresa RSL Vieira, contratada pela prefeitura de Cajueiro para a realização do evento, detém a exclusividade da apresentação das bandas previstas para o Arraial em dias específicos (peça 1, p. 102-110) e os contratos de locação de serviços e de apresentação artística firmados entre a empresa RSL Vieira e as bandas previstas para o evento ou seus representantes (peça 1, p. 111-124) não se prestam à comprovação da exclusividade alegada. Para tal, seriam necessários contratos de exclusividade.

27. Conforme entendimento desta Corte, na contratação direta de artistas consagrados, com base na hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25, inciso III, da Lei n. 8.666/93, por meio de intermediários ou representantes, deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. O contrato de exclusividade difere da autorização que assegura exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento, a qual não se presta a fundamentar a inexigibilidade.

28. Esse paradigma jurisprudencial tem sido adotado por esta Corte de Contas desde a prolação do Acórdão 96/2008, por intermédio do qual o plenário formulou as seguintes determinações ao Ministério do Turismo:

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

9.5.1.1. deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento;

9.5.1.2. o contrato deve ser publicado no Diário Oficial da União, no prazo de cinco dias, previsto no art. 26 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de glosa dos valores envolvidos;

29. Não é demais frisar que na demonstração da correta aplicação dos recursos repassados, não há que se comprovar somente a execução do objeto, mas também evidenciar que o feito se concretizou com tais recursos, estabelecendo o necessário nexos causal entre o objeto executado e os recursos repassados, fundamental para a aprovação da prestação de contas do convênio, conforme jurisprudência pacificada no âmbito deste Tribunal – o que não ocorreu com os recursos transferidos, descumprindo-se o art. 63 da Lei 4320/1964, o art. 93, do Decreto Lei 200/1967, e o art. 30 da IN/STN 1/1997 e a jurisprudência deste Tribunal pacificada neste sentido (exemplos: Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário).

30. Desse modo, devido à documentação incompleta nos autos referente aos pagamentos efetuados, não é possível opinar acerca do nexos financeiro do convênio, tampouco afirmar que os recursos transferidos foram, de fato, utilizados na realização do evento.

31. Extraí-se do Acórdão 1.390/2015 – TCU – 1ª Câmara. (Ministro-Relator Bruno Dantas) que este Tribunal pode dispensar a imputação de débito do responsável – que fica sujeito à multa-, quando restar comprovada a ausência de indícios de dano ao erário e a execução do objeto com os recursos conveniados, ainda que mediante a irregular utilização do instituto da inexigibilidade na ausência da apresentação do contrato de exclusividade do artista com o empresário contratado pela Administração. Este posicionamento foi referendado recentemente no Acórdão 6.730/2015 – TCU – 1ª Câmara (Ministro Benjamin Zymler) inclusive, na oportunidade, se levantou a questão de ainda não haver uniformização de entendimento no âmbito desta Corte quanto a este aspecto da matéria.

32. Portanto, seria possível afastar a glosa dos recursos repassados se a irregularidade estivesse adstrita à ausência dos contratos de exclusividade mencionada no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário. No entanto, no presente caso, restou configurada a não comprovação do nexos financeiro entre os recursos repassados e os pagamentos realizados, de modo que a citação a ser proposta nesta instrução permitirá que o responsável carregue aos autos a documentação necessária à comprovação do nexos financeiro do convênio em tela, o que eventualmente poderá afastar o débito apontado.

33. Em suma – a correta destinação dada aos recursos transferidos resultou pendente de esclarecimentos, devendo-se imputar a responsabilidade ao Sr. Antonio Palmery Melo Neto, prefeito do município de Cajueiro/AL, gestões 2005-2008 e 2009-2012, uma vez que foi o gestor do convênio, e lhe cabia obrigação de observar as disposições da Lei 8.666/1993 no tocante à correta utilização de modalidade de licitação, à inexigibilidade de licitação e da Lei 4320/1964 em relação à correta liquidação das despesas, sendo, pois, exigível conduta diversa da praticada.

CONCLUSÃO

34. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, na forma dos arts. 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 202, incisos I e II, do RI/TCU, definir a responsabilidade do Sr. Antonio Palmery Melo Neto e apurar adequadamente o débito a ele atribuído.

34.1. Foram verificadas as seguintes irregularidades:

(1) irregular execução financeira, em virtude da contratação de empresa para consecução do objeto, por inexigibilidade de licitação, descumprindo-se os arts. 3º, e 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, e Acórdão 96/2008 – TCU – Plenário e outros; e

(2) ausência do nexos causal entre os recursos transferidos e o objeto executado, uma vez que não restou comprovado se os valores pagos foram destinados à locação dos bens previstos e às atividades programadas no evento (pagamento dos cachês dos artistas), descumprindo-se o art. 63 da Lei 4320/1964, o art. 93, do Decreto Lei 200/1967, o art. 30 da IN/STN 1/1997 e a jurisprudência deste Tribunal.

35. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação do responsável, nos termos a seguir expostos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, com a seguinte proposta de encaminhamento:

36.1 realizar a citação, nos termos dos arts. 10, § 1º e 12, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 202, inciso II, e §1º, do Regimento Interno, do Sr. Antonio Palmery Melo Neto, CPF 679.612.824-91, prefeito do município de Cajueiro/AL na gestão 2005-2012, para, no prazo de quinze dias, a contar do recebimento do ofício citatório, apresentar alegações de defesa quanto à ocorrência abaixo indicada, em razão das condutas também especificadas, ou recolher aos cofres do Tesouro Nacional, a importância abaixo identificada, atualizada monetariamente a partir da data indicada até o seu recolhimento, abatendo-se valores acaso já satisfeitos, na forma da legislação em vigor:

Ocorrência: não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Convênio 693/2008 – Siafi/Siconv 634527 - celebrado entre o Ministério do Turismo e o município de Cajueiro/AL, que teve por objeto incentivar o turismo por meio do apoio ao projeto intitulado “Arraial Forró do Caju”.

VALOR ORIGINAL (R\$)	DATA DA OCORRÊNCIA
150.000,00	04/11/2008

Valor atualizado (sem juros) até 19/09/2016: R\$ 247.245,00 (peça 3)

Responsável: Sr. Antonio Palmery Melo Neto, CPF 679.612.824-91

Condutas:

a) contratar, por inexigibilidade de licitação, a empresa RSL Vieira Produções e Eventos - ME para apresentação das Bandas Rabo de Sereia, Faces, Grupo Gingado, Os Biketões do Forró, Eliane, Só Caju, Chá de Hortelã, Máquina do Tempo e Forrozão Baby Som, sem a apresentação de contratos de exclusividade de representação, devidamente registrados em cartório e publicados no Diário Oficial da União, em violação aos arts. 25, III, e 26, *caput*, da Lei 8666/1993, e Jurisprudência do TCU (Acórdão 96/2008 – TCU- Plenário, Acórdão 351/2015 –TCU- 2ª Câmara; Acórdão 8.244/2013-1ª Câmara; Acórdão 3.826/2013-TCU-1ª Câmara);

b) contratar, por inexigibilidade de licitação, a empresa RSL Vieira Produções e Eventos - ME para a locação de palco, telão, som, hospedagem e segurança, em violação ao art. 3º da Lei 8666/1993; e

c) não apresentar a documentação (notas fiscais/recibos/documentos bancários) que certifique/justifique os pagamentos realizados, deixando de comprovar o nexos causal entre os recursos transferidos e o objeto executado, em descumprimento ao art. 63 da Lei 4320/1964, ao art. 93, do Decreto Lei 200/1967, ao art. 30 da IN/STN 1/1997 e à jurisprudência deste Tribunal.

36.2 informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU;

36.3 esclarecer que a demonstração da correta aplicação dos recursos perante este Tribunal deve ocorrer por meio da apresentação de documentação probatória das despesas efetuadas (notas fiscais, recibos, processos de pagamento, extratos bancários da conta específica e da aplicação financeira, contratos e termos de adjudicação e homologação, etc);

36.4 encaminhar cópia da presente instrução técnica ao responsável a fim de subsidiar a manifestação requerida.



Secex/SP, 3ª Diretoria, 19 de setembro de 2016.

Assinado eletronicamente
Marco Antonio Altobelli Junior
AUFC – Matrícula 8174-4