

Processo TC 026.001/2015-2
Tomada de Contas Especial

Parecer

Tratam os autos de Tomada de Contas Especial (TCE) instaurada pela Coordenação-Geral de Convênios do Ministério do Turismo (MTur) em desfavor de Fábio Tyrone Braga de Oliveira, Prefeito do Município de Sousa/PB (gestão 2009-2012), em razão da impugnação total das despesas custeadas pelos recursos repassados àquela municipalidade por intermédio do Convênio n.º 740402/2010 (peça 2, pp. 42-60), o qual tinha por objeto incentivar o turismo por meio do apoio à realização do projeto intitulado “Festas Juninas”, realizado naquela localidade, entre os dias 23 e 29/6/2010. O valor total do ajuste foi de R\$ 326.090,00 (trezentos e vinte e seis mil e noventa reais), incumbindo-se o concedente de aportar a quantia de R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), a qual foi efetivamente creditada na conta corrente específica do convênio em 13/7/2011 (peça 10, p. 39).

2. A Secretaria de Controle Externo no Estado do Espírito Santo (Secex-ES), ao instruir o feito, propõe, em pareceres concordantes (peças 12-14), o arquivamento do processo, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular, a teor do art. 212 do Regimento Interno (RI/TCU). Assim se posicionou a Unidade Instrutiva porque, inobstante diversas inconformidades, reputou que o evento ajustado foi realizado, não havendo, destarte, que se cogitar da ocorrência de débito a ensejar a constituição da TCE.

3. *Concessa venia*, entendemos que o presente caso demanda outro deslinde, que não a proposta de decisão terminativa sugerida pela Secex-ES, tendo em vista, sobretudo, a questão concernente à ausência dos contratos de exclusividade entre os artistas e o empresário contratado por inexigibilidade de licitação, em afronta ao art. 25, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, situação que vem sendo, segundo a majoritária doutrina da Corte de Contas, ensejadora do julgamento pela irregularidade das contas e da imposição da multa prevista no art. 58 da Lei n.º 8.443/1992 (v.g. Acórdãos n.ºs 689/2017, 660/2016, 7.583/2016, 6.839/2016, todos da Primeira Câmara; e 1.590/2015 e 2.660/2015, ambos da Segunda Câmara).

4. Em exame dos autos, exprimimos anuência com a conclusão a que chegou a Unidade Técnica, no sentido de que, inobstante diversas inconformidades, sob o ponto de vista da execução física, o evento foi realizado a contento. Com efeito, o acervo probatório coligido aos autos permite inferir que o objeto conveniado foi, de fato, executado, a exemplo do que assevera o próprio órgão concedente, no relatório de supervisão *in loco* n.º 240/2010 (peça 2, p. 71).

5. No que tange ao aspecto financeiro do ajuste, observa-se que, apesar de o repasse dos recursos conveniados ter sido ultimado muito após a realização do evento, é possível vislumbrar o nexo causal entre as despesas efetuadas e as verbas federais transferidas ao conveniente, conforme os documentos assentados à peça 10, p. 39, 44, 52 e 59. Aliás, a demasiada demora em efetuar a transferência financeira da verba ajustada no Convênio n.º 740402/2010, aliada à exiguidade temporal constatada na análise prévia à celebração do instrumento inquinado, justifica o chamamento dos

gestores do MTur, em sede de audiência, para que apresentem perante o Tribunal as devidas razões de justificativa, tópico que será abordado mais adiante.

6. Volvendo à situação do responsável arrolado nesta TCE, mais precisamente o prefeito à época dos fatos, Sr. Fábio Tyrone Braga de Oliveira, considerando que não há se falar em débito, uma vez que há elementos indicativos de que o evento foi realizado e, ainda, que se pode estabelecer o indispensável liame entre os valores transferidos mediante a avença e os dispêndios realizados pelo conveniente, restam ainda as irregularidades consubstanciadas nos seguintes fatos, consoante relatado na análise do órgão repassador, na Nota Técnica de Análise Financeira n.º 427/2014 (peça 2, p. 164):

i) contratação direta da empresa Roberto Moura do Nascimento-ME (CNPJ 10.754.517/0001-20) – Contrato n.º 254/2010 (peça 10, pp. 53-56), via inexigibilidade de licitação, sem a comprovação da configuração da hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, eis que não foi apresentado contrato de exclusividade entre os artistas e o empresário contratado, registrado em cartório, nos termos do Acórdão n.º 96/2008-TCU-Plenário;

ii) contratação direta da empresa Roberto Moura do Nascimento-ME (CNPJ 10.754.517/0001-20) – Contrato n.º 377/2010 (peça 10, pp. 60-63), via dispensa de licitação, sem observar as exigências da Lei n.º 8.666/1993, eis que não foi apresentada justificativa para a contratação emergencial; e

iii) realização de licitação na modalidade convite – Convite n.º 33/2010 (peça 10, pp. 87-90) para a compra de bens e serviços comuns, em vez de realizar o pregão eletrônico, nos termos da Portaria Interministerial n.º 127/2008, art. 49, §§ 1.º e 2.º, e do Decretos n.ºs 5.450/2005 e 5.504/2005.

7. Dentre as irregularidades acima descritas, a de alínea “i”, vale dizer, a contratação direta da empresa Roberto Moura do Nascimento-ME (CNPJ 10.754.517/0001-20) – Contrato n.º 254/2010 (peça 10, pp. 53-56), via inexigibilidade de licitação, sem a comprovação da configuração da hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, eis que não foi apresentado contrato de exclusividade entre os artistas e o empresário contratado, registrado em cartório, nos termos do Acórdão n.º 96/2008-TCU-Plenário, denota gravidade suficiente a macular as presentes contas, em linha de consonância com o entendimento jurisprudencial alvitrado no parágrafo 3 deste parecer.

8. Sobre as demais irregularidades (alíneas “ii” e “iii”), cumpre asseverar que o Tribunal de Contas da União (TCU) possui entendimento de que os entes da Federação, ao celebrarem termos de compromisso com órgãos federais, devem observar as normas emanadas da União que regulam a gestão dos recursos públicos federais, incluindo normas gerais de licitação e contratação para a Administração Pública (Acórdão n.º 1.223/2013-TCU-Plenário).

9. Ademais, no que tange especificamente a irregularidade constante da alínea “iii”, o TCU sedimentou posicionamento de que, nas licitações realizadas no âmbito da União para aquisição de bens e serviços comuns, é **obrigatório** o emprego da modalidade pregão eletrônico, que só poderá ser preterida quando comprovada e justificadamente for inviável (Acórdãos 1.455/2011-TCU-Plenário, 1.631/2011-TCU-Plenário, 137/2010-TCU-1ª Câmara, 1.597/2010-TCU-Plenário, 2.314/2010-TCU-Plenário, 2.368/2010-TCU-Plenário, 2.807/2009-TCU-2ª Câmara, 2.194/2009-TCU-2ª Câmara, 988/2008-TCU-Plenário e 2.901/2007-TCU-1ª Câmara).

10. Tal obrigatoriedade da adoção do pregão eletrônico se estende aos demais entes públicos e privados, nas contratações de bens e serviços comuns realizadas com recursos federais repassados em razão de convênio ou instrumento congênere, por força do que estabelece o Decreto Federal 5.504/2005, cuja observância pelo conveniente é expressamente prevista no termo de convênio firmado entre a União, por intermédio do MTur, e o Município de Sousa/PB (peça 2, p. 45).

11. Dessa forma, a utilização de outra modalidade licitatória que não o pregão eletrônico para a aquisição de bens ou serviços comuns, sem a devida justificativa de sua inviabilidade, é irregular, por confrontar as disposições legais vigentes e a jurisprudência do TCU.

12. Assim, em vista das irregularidades que ainda pairam sobre a gestão das contas especiais em apreço, máxime aquela delineada na alínea “i” do parágrafo 6 alíneas, a qual tem ensejado a irregularidade das contas e a cominação de multa aos jurisdicionados, recomenda-se que, em sede preliminar, sejam os autos encaminhados à Unidade Técnica, para que seja realizada a audiência do Senhor Fábio Tyrone Braga de Oliveira, nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, com vistas a viabilizar ao responsável a apresentação de razões de justificativa acerca das irregularidades descritas na Nota Técnica de Análise Financeira n.º 427/2014 (peça 2, pp. 162-168).

13. Outros aspectos que chamam atenção neste feito dizem respeito à cronologia dos fatos que antecederam a celebração do Convênio e ao extenso lapso temporal compreendido entre a assinatura do termo e a transferência financeira do valor conveniado, que denotam, na hipótese mais branda, importantes falhas na gestão dos recursos públicos.

14. Compulsando os autos, constata-se que a proposta de celebração de convênio foi examinada por meio do Parecer Técnico n.º 1.439/2010 (peça 2, pp. 27-31), **datado de 22/6/2010, véspera de início das festividades juninas objeto da proposição**. No aludido parecer, conclui-se, dentre outras coisas, que *“a execução dos serviços é viável tecnicamente para o atingimento da meta estabelecida”*, sem o apontamento da questão fática atinente ao desarrazoado prazo, por demais exíguo, que haveria entre a assinatura do convênio e a sua execução propriamente dita. Para além disso, **a transferência dos recursos só veio a ocorrer quando transcorrido mais de um ano do término do evento, já em 13/7/2011** (peça 10, p. 39).

15. O procedimental acima, infelizmente, vem sendo detectado de forma recorrente na gestão das transferências voluntárias do MTur. Tal prática já foi observada pelo Tribunal em diversas oportunidades, a exemplo da fiscalização empreendida com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos federais descentralizados pelo MTur, por intermédio de convênios, a municípios e entidades de Santa Catarina (Acórdão n.º 829/2014-TCU- Plenário), na qual, em 35 convênios examinados, somente um foi contemplado com recursos em data prévia à realização do evento. O então Relator daquele feito, o eminente Ministro-Substituto Marcos Bemquerer, alertou que essa situação inviabiliza o adequado planejamento para a consecução dos objetivos conveniados, razão pela qual foi dada ciência ao MTur de que o repasse intempestivo compromete a regular aplicação dos recursos.

16. Nessa mesma seara, registre-se que a auditoria de conformidade realizada pelo TCU, a qual culminou na prolação do Acórdão n.º 7.307/2013-TCU-1.^a Câmara, constatou várias irregularidades na área de convênios do MTur, dentre elas a transferência de recursos em data posterior à execução dos eventos previstos nos convênios. O referido *decisum* impingiu multas aos gestores do MTur devido a essa ocorrência irregular.

17. É de se ver, portanto, que as falhas gerenciais relacionadas à má administração de convênios por parte da Pasta Ministerial do Turismo são recorrentes e, pior ainda, potencializam os

riscos para o erário, cabendo ao TCU, por mister constitucional, promover medidas no sentido de coibir a prática de procedimentos deficientes sob o prisma do controle externo dos recursos públicos geridos pelo MTur.

18. Com esboço na consideração *supra*, sugeriríamos ao nobre Relator que fosse erigida determinação ao MTur com o objetivo de evitar essas práticas, no entanto, verificamos que no Acórdão n.º 2.045/2016-TCU-1.ª Câmara, deparando-se novamente com situações dessa natureza, o Tribunal já determinou àquele Ministério que se abstenha de celebrar ajustes para a realização de eventos sem a devida antecedência em relação a seu objeto, de forma a garantir que o repasse dos recursos ocorra em tempo hábil a permitir a regular execução do plano de trabalho aprovado. Desse modo, deixaremos de propor a referida medida de controle, pois já fora dirigida ao órgão jurisdicionado comando de mesma natureza.

19. No tocante à apuração das responsabilidades dos agentes públicos do MTur envolvidos nos atos administrativos que precederam a celebração do convênio inquinado e a transferência das verbas federais a destempo, registre-se que o Tribunal tem aplicado, no exame de casos como o ora *sub examine*, sanções aos gestores federais que atuaram na aprovação, celebração e prorrogação de ajustes ou na liberação de recursos sem tempo hábil para execução dos eventos apoiados (Acórdãos n.ºs 2.218/2013-TCU-Plenário, 7.307/2013-TCU-1ª Câmara e 2.404/2015-TCU-2ª Câmara), razão pela qual propomos o chamamento dos aludidos agentes, em sede de audiência, para que apresentem razões de justificativa acerca dos fatos ocorridos no parágrafo 14 deste parecer.

20. Em vista do exposto, este representante do Ministério Público atuante junto ao Tribunal de Contas da União, em posição discordante com a proposta consignada no âmbito da Secex-ES (peças 12-14), sugere ao eminente Relator, a quem incumbe a presidência do feito, a teor do art. 11 da Lei n.º 8.443/1992, em sede preliminar, que encaminhe os autos à Unidade Técnica, a fim de que sejam adotadas as seguintes medidas:

a) realizar a audiência do Senhor **Fábio Tyrone Braga de Oliveira** (Prefeito do Município de Sousa/PB, gestão 2009-2012), nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, em razão das seguintes ocorrências:

a.1) contratação direta da empresa Roberto Moura do Nascimento-ME (CNPJ 10.754.517/0001-20) – Contrato n.º 254/2010 (peça 10, pp. 53-56), via inexigibilidade de licitação, sem a comprovação da configuração da hipótese de inexigibilidade prevista no art. 25, inciso III, da Lei n.º 8.666/1993, eis que não foi apresentado contrato de exclusividade entre os artistas e o empresário contratado, registrado em cartório, nos termos do Acórdão n.º 96/2008-TCU-Plenário;

a.2) contratação direta da empresa Roberto Moura do Nascimento-ME (CNPJ 10.754.517/0001-20) – Contrato n.º 377/2010 (peça 10, pp. 60-63), via dispensa de licitação, sem observar as exigências da Lei n.º 8.666/1993, eis que não foi apresentada justificativa para a contratação emergencial; e

a.3) realização de licitação na modalidade convite – Convite n.º 33/2010 (peça 10, pp. 87-90) para a compra de bens e serviços comuns, em vez de realizar o pregão eletrônico, nos termos da Portaria Interministerial n.º 127/2008, art. 49, §§ 1.º e 2.º, e do Decretos n.ºs 5.450/2005 e 5.504/2005.

b) realizar as audiências das Senhoras **Aline Trindade** (Técnica da Coordenação-Geral de Análise de Projetos) e **Janaína Cristina M. Pinto** (Coordenadora-Geral de Análise de Projeto) e do **Senhor Hassani Damazio** (Assessor), nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, em face da seguinte ocorrência:

b.1) elaboração do Parecer Técnico n.º 1.439/2010 (peça 2, pp. 27-31), sem existência de tempo hábil para a execução do ajuste e o aporte dos recursos federais, em desacordo com o art. 42 da Portaria Interministerial n.º 127/2008;

c) realizar a audiência do Senhor **Carlos Alberto da Silva** (Secretário Nacional de Políticas de Turismo), nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, em razão das seguintes ocorrências:

c.1) celebrar o Convênio n.º 740402/2010 (peça 2, pp. 42-60) sem existência de tempo hábil para a execução do ajuste e o aporte dos recursos federais, em desacordo com o art. 42 da Portaria Interministerial n.º 127/2008;

c.2) prorrogar (peça 8, pp. 71 e 101; peça 9, p. 1), de ofício, o Convênio n.º 740402/2010, cuja celebração deu-se sem a existência de tempo hábil para a execução do ajuste e o aporte dos recursos federais, em desacordo com o art. 42 da Portaria Interministerial n.º 127/2008;

d) realizar a audiência do Senhor **Dorvalino Santana Alvarez** (Secretário Nacional de Políticas de Turismo), nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, em razão da seguinte ocorrência:

d.1) prorrogar (peça 9, p. 14), de ofício, o Convênio n.º 740402/2010, cuja celebração deu-se sem a existência de tempo hábil para a execução do ajuste e o aporte dos recursos federais, em desacordo com o art. 42 da Portaria Interministerial n.º 127/2008.

e) realizar a audiência do Senhor **Pedro Novais Lima** (Ministro de Estado do Turismo), nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, em razão da seguinte ocorrência:

e.1) prorrogar (peça 9, p. 16), de ofício, o Convênio n.º 740402/2010, cuja celebração deu-se sem a existência de tempo hábil para a execução do ajuste e o aporte dos recursos federais, em desacordo com o art. 42 da Portaria Interministerial n.º 127/2008.

f) realizar a audiência do Senhor **Adriano Rodrigues Pereira** (Coordenador-Geral de Monitoramento, Avaliação e Fiscalização de Convênios), nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, em razão da seguinte ocorrência:

f.1) encaminhar o processo referente ao Convênio n.º 740402/2010 à Secretaria Nacional de Políticas de Turismo para emissão de ordem bancária (peça 8, p. 66), em 7/7/2012, mais de um ano após a realização do objeto conveniado, em desacordo com o art. 42 da Portaria Interministerial n.º 127/2008.

g) realizar a audiência da Senhora **Ana Isabel Mesquita de Oliveira** (Secretária Nacional de Políticas de Turismo), nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, em razão da seguinte ocorrência:



g.1) encaminhamento do Convênio n.º 740402/2010, em 11/7/2011 (peça 9, p. 26), para pagamento, mais de um ano após a realização do objeto conveniado, com inobservância do estabelecido no art. 42 da Portaria Interministerial n.º 127/2008.

h) realizar as audiências dos Senhores **Frederico Silva da Costa** (Ordenador de Despesas) e **Pedro Hernandes Menezes de Godois** (Resp. Setor Financeiro Substituto), nos termos do art. 12, inciso III, da Lei n.º 8.443/1992, em razão da seguinte ocorrência:

h.1) aprovação do repasse referente ao Convênio n.º 740402/2010, em 12/7/2011 (peça 2, p. 84; peça 9, p. 22) mais de um ano após a realização do objeto conveniado, com inobservância do estabelecido no art. 42 da Portaria Interministerial n.º 127/2008.

Ministério Público, em 10 de abril de 2017.

RODRIGO MEDEIROS DE LIMA
Procurador