

**TC 018.356/2015-0**

**Tipo:** Tomada de Contas Especial

**Unidade jurisdicionada:** Prefeitura Municipal de Riacho das Almas/PE

**Responsável:** Dioclécio Rosendo de Lima (019.228.314-68)

**Advogados constituídos nos autos:** Cinthia Rafaela Simões Barbosa, OAB/PE 32.817, e outros (peça 14), Raphael Parente Oliveira, OAB/PE 26.433 (peça 26)

**Interessado em sustentação oral:** não há

**Proposta:** de mérito

## INTRODUÇÃO

1. Tratam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor do Sr. Dioclécio Rosendo de Lima, ex-prefeito de Riacho das Almas/PE, em razão da impugnação total de despesas do convênio 704916/2009, celebrado com o Município de Riacho das Almas/PE, tendo por objeto o apoio à realização do evento intitulado “Festival Cultural de Vitorino 2009”, promovido no período de 25 a 27/9/2009.

## HISTÓRICO

2. O convênio foi firmado no valor de R\$ 315.000,00, sendo R\$ 300.000,00 à conta do concedente e R\$ 15.000,00 referentes à contrapartida do convenente, com vigência de 18/9/2009 a 7/1/2010 (peça 1, p. 39-57 e 61). Os recursos foram liberados por meio da ordem bancária 2009OB801703, de 28/10/2009 (peça 1, p. 59).

3. O plano de trabalho aprovado (peça 1, p. 9-21) previa a realização das despesas a seguir discriminadas, perfazendo um total de R\$ 315.000,00:

a) contratação das atrações artísticas “Capim Cubano” (R\$ 85.000,00), “Saia Rodada” (R\$ 65.000,00), “Sirano e Sirino” (R\$ 40.000,00), “Bichinha Arrumada” (R\$ 30.000,00), “Geraldinho Lins” (R\$ 27.750,00), e “Lane Cardoso” (R\$ 20.000,00);

b) ações de promoção e divulgação do evento, por meio de cartazes, panfletos, *outdoors*, *folders* e faixas (R\$ 24.000,00), inserções em rádio (R\$ 9.000,00), carro de som (R\$ 4.800,00), e serviços de criação de arte para cada um dos meios de divulgação (R\$ 9.450,00).

4. O Ministério do Turismo realizou verificação *in loco* da execução do objeto do evento, nas datas de 26 e 27/9/2009, consoante relatório de supervisão *in loco* 203/2009, de 28/9/2009 (peça 1, p. 69-81), tendo concluído que houve a efetiva execução do objeto conveniado, exceto quanto à transferência da apresentação artística “Lane Cardoso” de 27 para 26/9/2009, e à substituição das atrações artísticas “Capim Cubano”, “Sirano e Sirino” e “Geraldinho Lins” por outras não previstas no plano de trabalho aprovado. Embora não apontado no referido relatório, a atração artística “Saia Rodada” também não se apresentou no evento, conforme prestação de contas do convenente.

5. A prestação de contas e seus complementos foram analisados por meio das notas técnicas de análise 43/2012 (peça 1, p. 95-100) e reanálise 414/2012 (peça 1, p. 111-117), relativas à execução física, e por meio das notas técnicas de análise 711/2012 (peça 1, p. 125-131) e reanálise 766/2013 (peça 1, p. 142-149), relativas à execução financeira. Na análise promovida, o Ministério reformulou seu parecer elaborado quando da fiscalização *in loco*, tendo concluído pela aprovação parcial da execução física do objeto, somente com relação aos itens “panfletos” (R\$ 6.000,00) e “faixas” (R\$ 400,00), e reprovação da prestação de contas do convênio 704916/2009, quanto ao aspecto financeiro, e glosa no valor integral das despesas.

6. Em face de irregularidades na execução física e financeira, foi instaurada a presente tomada de contas especial e emitido o relatório de TCE 648/2014 (peça 1, p. 166-170), com apuração de dano ao erário no valor original de R\$ 300.000,00, e imputação de responsabilidade ao Sr. Dioclésio Rosendo de Lima, prefeito de Riacho das Almas/PE à época da ocorrência dos fatos, na qualidade de gestor do convênio e responsável pela realização de despesas com recursos federais. O Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno 775/2015, de 22/4/2015, concluíram pela irregularidade das contas (peça 1, p. 196-201). O Pronunciamento Ministerial, com ciência da manifestação pela irregularidade das contas, foi emitido em 29/7/2015 (peça 1, p. 208).

7. Na instrução inicial dos autos (peça 3), e com vistas ao adequado saneamento do presente processo, foi proposta diligência ao Ministério do Turismo para que encaminhasse ao Tribunal todos os documentos relativos à prestação de contas do convênio 704916/2009, e ao Banco do Brasil para que encaminhasse o extrato bancário da conta específica (agência 2527-5, conta 11.179-1) para todo o período de vigência do convênio. As diligências propostas foram autorizadas por meio de despacho da Diretora-substituta da 1ª Diretoria Técnica da Secex-SP, de 1/11/2016 (peça 4), e realizadas por meio dos ofícios 3124/2016 e 185/2017-TCU/Secex-SP, de 7/11/2016 e 2/2/2017, respectivamente (peças 5 e 16). O Ministério do Turismo apresentou resposta por meio do ofício 55/2016/AECI, de 14/12/2016 (peças 8 a 12), e o Banco do Brasil apresentou resposta por meio dos ofícios Cenop-SJ 2017/25132681, de 8/3/2017 (peça 17), e 2017/26342827, de 8/6/2017 (peça 30), de igual teor.

8. Os documentos trazidos aos autos pelo Ministério do Turismo e pelo Banco do Brasil foram analisados consoante instrução à peça 20, tendo sido proposta a citação do Sr. Dioclésio Rosendo de Lima, prefeito de Riacho das Almas/PE à época da ocorrência dos fatos e gestor do convênio 704916/2009, pelo valor de R\$ 300.000,00, atualizado monetariamente a partir de 30/10/2009, para que apresentasse alegações de defesa em face das seguintes irregularidades:

a) alterações injustificadas do plano de trabalho aprovado, sem a prévia autorização do Ministério do Turismo, relativas à substituição das atrações artísticas “Capim Cubano”, “Saia Rodada”, “Sirano e Sirino” e “Geraldinho Lins” por outras não previstas no plano de trabalho, à contratação das atrações artísticas “Bichinha Arrumada” e “Lane Cardoso” por valores muito superiores aos previstos no plano de trabalho aprovado, à transferência da atração artística “Lane Cardoso” de 27 para 26/9/2009, e à eliminação das ações de promoção e divulgação do evento do escopo do convênio, em ofensa ao disposto nos arts. 22, § 3º, e 37 da Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127/2008, e nas cláusulas segunda e décima oitava do termo de convênio;

b) contratação da empresa Vision Produções e Eventos Ltda. por inexigibilidade de licitação, sem comprovação de que a empresa era representante exclusiva dos artistas que teriam se apresentado no evento (“Magníficos”, “Anjo Azul”, “Vilões do Forró”, “Bichinha Arrumada”, “Petrúcio Amorim” e “Lane Cardoso”), em ofensa ao disposto no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, na cláusula terceira, inciso II, alínea “II”, do termo de convênio, e no item 9.5.1 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário;

c) ausência de notas fiscais ou recibos emitidos em nome dos artistas e assinados por seus representantes legais, que permitissem o estabelecimento do nexos causal entre as despesas efetuadas com recursos do convênio e o fim a que elas se destinavam, conforme plano de trabalho aprovado, em ofensa ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964, no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 30 da Instrução Normativa STN 1/1997, e na jurisprudência deste Tribunal;

d) não comprovação da publicação dos contratos celebrados com a empresa Vision Produções e Eventos Ltda. na imprensa oficial, em ofensa ao disposto no art. 26 da Lei 8.666/1993, na cláusula terceira, inciso II, alínea “mm”, do termo de convênio, e no item 9.5.1.2 do Acórdão 96/2008-TCU-Plenário;

e) apresentação de relatórios de cumprimento do objeto e de execução físico-financeira, sem conter a discriminação das etapas previstas no plano de trabalho aprovado e das etapas

efetivamente executadas, conforme modelo disponível no *site* do Ministério do Turismo, em ofensa ao disposto no art. 58 da Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127/2008 e na cláusula décima segunda, parágrafo primeiro, do termo de convênio;

f) não comprovação da regularidade fiscal do fornecedor contratado (certidão negativa de INSS, PGFN e FGTS), quando da contratação da empresa Vision Produções e Eventos Ltda, em ofensa ao disposto no arts. 27, inciso IV, e 29 da Lei 8.666/1993, e na cláusula terceira, inciso II, alínea “h”, do termo de convênio;

g) ausência de declaração ou comprovação de que o convenente notificou os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no município, no prazo de dois dias úteis, contados do recebimento dos recursos financeiros, em ofensa ao disposto no art. 2º da Lei 9.452/1997 e na cláusula terceira, inciso II, alínea “u”, do termo de convênio;

h) ausência de declaração do convenente de guarda dos documentos relacionados ao convênio pelo prazo de dez anos, contados da data em que foi aprovada a prestação de contas, em ofensa ao disposto no art. 3º, § 3º, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, e na cláusula terceira, inciso II, alínea “e”, do termo de convênio.

9. Em cumprimento ao despacho do Diretor em substituição da 1ª Diretoria Técnica da Secex-SP, de 11/5/2017 (peça 22), foi promovida a citação do responsável, mediante o ofício 1194/2017-TCU/Secex-SP, de 17/5/2017 (peça 24). O responsável tomou ciência do expediente que lhe foi encaminhado conforme AR à peça 27 e solicitou prorrogação de prazo para apresentação de suas alegações de defesa nos termos do expediente à peça 28, pleito que foi apreciado e deferido consoante despacho do Diretor da 1ª Diretoria Técnica da Secex/SP, de 16/6/2017 (peça 29). O Sr. Dioclécio Rosendo de Lima, por meio de seu representante legal, apresentou suas alegações de defesa nos termos da documentação à peça 31. Houve novo pedido de prorrogação de prazo para complementação das alegações de defesa (peça 33), deferido consoante despacho do Relator, Exmo. Sr. Ministro André Luís de Carvalho, de 2/8/2017 (peça 35), mas, transcorrido o prazo fixado, o responsável não trouxe novos elementos aos autos.

## EXAME TÉCNICO

### Alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Dioclécio Rosendo de Lima

10. Em relação à substituição das atrações artísticas previstas no plano de trabalho aprovado, sem a prévia autorização do Ministério do Turismo, o responsável alega que tal fato se deu por indisponibilidade de agenda dos artistas nas datas do evento, sendo necessária sua substituição, conforme diversas reuniões realizadas pela comissão organizadora do evento, nas datas de 3, 10 e 12/8/2009, e 14 e 16/9/2009 (peça 31, p. 23-36). Acrescenta que os cachês pagos aos artistas estavam condizentes com os valores por eles recebidos em eventos de outros municípios, conforme relatório de justificativa do preço elaborado pela comissão organizadora (peça 31, p. 69), e que os *shows* foram efetivamente realizados, fato atestado pelo próprio fiscal do Ministério do Turismo responsável pela fiscalização *in loco* do evento. Nesse sentido, entende que a irregularidade deve ser considerada fâlsa formal, não tendo havido má-fé do responsável ao não informar previamente as alterações promovidas ao Ministério do Turismo. Não houve manifestação quanto à eliminação das ações de promoção e divulgação do evento do escopo do convênio.

11. Quanto à contratação da empresa Vision Produções e Eventos Ltda., por inexigibilidade de licitação, sem comprovação de que a empresa era representante exclusiva dos artistas, o responsável alega que as hipóteses de inexigibilidade de licitação previstas no art. 25 da Lei 8.666/1993 compõem um rol meramente exemplificativo de situações em que a inviabilidade de competição é patente. E reconhece a possibilidade de competição nos casos em que os artistas trabalham com diferentes empresários, podendo haver diferença de preços entre eles, o que justificaria a preocupação do legislador em exigir a comprovação da exclusividade nos casos em que a contratação se der por meio de empresário do artista.

11.1. Especificamente sobre o disposto no Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, no sentido de que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias do evento, o responsável entende que a determinação do TCU extrapola os limites da lei, por não haver nenhuma disposição legal que defina a forma de comprovação da exclusividade do empresário contratado, a qual poderia ocorrer inclusive por meio de declaração verbal do próprio artista, conforme arts. 656 e 721 do Código Civil.

11.2. Para reforçar seu argumento, o responsável apresenta uma decisão do Tribunal de Justiça de Pernambuco (TJPE), ao apreciar o recurso de agravo 186785-8/01, e outra do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE-PE), nos autos do processo TCE-PE 1202618-9, as quais teriam adotado esse entendimento. E, nesse sentido, as cartas de exclusividade apresentadas pela empresa Vision Produções e Eventos Ltda. (peça 10, p. 50, 54, 58, 62, 66 e 70) seriam suficientes para atender à exigência de exclusividade prevista no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993.

12. Sobre a ausência de notas fiscais ou recibos emitidos em nome dos artistas e assinados por seus representantes legais, o responsável traz aos autos cópia dos orçamentos apresentados pela empresa Vision Produções e Eventos Ltda, em 23/9/2009, relativos às atrações artísticas “Magníficos” (R\$ 85.000,00), “Anjo Azul” (R\$ 55.000,00), “Vilões do Forró” (R\$ 45.000,00), “Bichinha Arrumada” (R\$ 45.000,00), “Petrúcio Amorim” (R\$ 44.750,00), e “Lane Cardoso” (R\$ 37.750,00), no valor total de R\$ 312.500,00 (peça 31, p. 39, 41, 43-44, 47 e 51).

13. Sobre a não comprovação da publicação dos contratos celebrados com a empresa Vision Produções e Eventos Ltda. na imprensa oficial, o responsável traz aos autos cópia do aviso de inexigibilidade de licitação publicado no Diário Oficial da União (DOU) de 28/9/2009 (peça 31, p. 56), tendo sido contratada a empresa Vision Produções e Eventos Ltda. para apresentação das atrações artísticas que teriam se apresentado no evento. Acrescenta que, segundo a jurisprudência do TCU, a ausência ou o atraso na publicação dos extratos de contratos no DOU é considerada falha formal, quando não acompanhada de ocorrência de dano ao erário, a exemplo do Acórdão 3.993/2010-TCU-1ª Câmara, de relatoria do Ministro Valmir Campelo.

14. Com relação às irregularidades descritas nos itens 8.e e 8.f desta instrução, o responsável traz aos autos cópia dos relatórios de cumprimento do objeto e de execução físico-financeira (peça 31, p. 58-59) e dos documentos comprobatórios da regularidade fiscal da empresa Vision Produções e Eventos Ltda. à época da contratação em exame nestes autos (peça 31, p. 61-66).

15. Quanto à ausência de comprovação de que o conveniente notificou os partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, o responsável informa que tais notificações não foram localizadas, e requer um prazo adicional para oficiar os partidos políticos e sindicatos de trabalhadores, para que verifiquem em seus arquivos a existência das aludidas notificações. E, caso os referidos documentos comprobatórios não sejam localizados, o responsável requer que a irregularidade seja tratada como falha formal, passível de ressalva, não tendo sido constatada má-fé por parte do conveniente em face da ausência de tais notificações, bem como o fato de o evento ter sido fiscalizado por técnico do Ministério do Turismo.

16. O responsável conclui suas alegações reiterando que o evento, de fato, ocorreu, com apresentação dos artistas contratados, conforme relatório fotográfico elaborado por técnico do Ministério do Turismo que fiscalizou a realização do evento, e que as irregularidades ora discutidas representam “formalismos documentais”. Exigir a devolução integral dos recursos repassados representaria, portanto, enriquecimento sem causa da União, em decorrência de uma alteração no plano de trabalho, que não ocasionou prejuízo ao evento, tendo sido apontadas somente falhas meramente formais, dignas de ressalva.

16.1. Acrescenta que, quando da realização do evento em tela, ainda não vigorava a Portaria MTur 112/2012, que passou a exigir a apresentação de fotografias e/ou vídeos para comprovação da execução do objeto conveniado, de modo que tais documentos comprobatórios não podem ser

exigidos para comprovar a execução do objeto do convênio 704916/2009, celebrado sob a égide da IN STN 1/1997. Nesse sentido, o responsável alega que não se pode exigir que a prestação de contas em exame obedeça a dispositivos não previstos no referido termo de convênio e/ou na legislação vigente à época de sua celebração, conforme entendimento do próprio TCU, por meio do Acórdão 1.459/2012-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, proferido em virtude de consulta formulada pelo Ministério do Turismo sobre o tema. E, embora não fossem exigidas fotografias para demonstrar a execução física do evento, tais documentos foram apresentados a título de prestação de contas, juntamente com outros documentos probatórios da existência do evento. Sobre essa questão, o responsável apresenta uma decisão do Tribunal Regional Federal da 5ª Região (TRF-5), nos autos da apelação cível 559395/PE, que tratou de fato semelhante, e, em face da comprovação da efetiva realização do evento, não houve configuração da prática de improbidade administrativa pelo gestor.

17. Por fim, o responsável requer o acolhimento de suas alegações de defesa, elidindo as irregularidades a ele imputadas e afastando eventuais valores de débito e/ou multa, e o julgamento pela regularidade das presentes contas, sem que o Tribunal mencione a prática de improbidade administrativa, por não ter havido ofensa ao disposto nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei 8.429/1992. Alternativamente, requer o julgamento destas contas pela regularidade com ressalva, em virtude de não ter ocorrido ato antieconômico de natureza grave que representasse injustificado dano ao erário.

### **Análise**

18. As alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Dioclécio Rosendo de Lima não merecem ser aceitas, exceto quanto à não comprovação da regularidade fiscal do fornecedor contratado (certidão negativa de INSS, PGFN e FGTS), quando da contratação da empresa Vision Produções e Eventos Ltda., tendo em vista que o responsável trouxe aos autos os documentos comprobatórios da regularidade fiscal da referida empresa à época de sua contratação pelo Município de Riacho das Almas/PE, restando elidida a irregularidade descrita no item 8.f desta instrução.

19. Também assiste razão ao responsável ao afirmar que existem elementos suficientes para demonstrar a realização do evento, não podendo ser exigidas fotografias para comprovar sua execução física, tendo em vista que tal exigência não estava prevista no termo de convênio nem na legislação vigente à época de sua celebração. Ocorre que, conforme análise empreendida na instrução à peça 20, a seguir parcialmente reproduzida, a ausência de fotografias, inicialmente apontada como irregularidade pelo Ministério do Turismo, foi considerada saneada, não tendo sido objeto de citação do responsável nestes autos:

12.1. As fotografias apresentadas pelo conveniente contêm elementos suficientes para demonstrar a execução física do evento “Festival Cultural de Vitorino 2009”, no período de 25 a 27/9/2009, com apresentação de diversas atrações artísticas e utilização da logomarca do Ministério do Turismo. Embora tenham ocorrido alterações injustificadas do plano de trabalho aprovado, com substituição das atrações artísticas inicialmente previstas e outras modificações, conforme abordado no item 13.1 desta instrução, as fotografias juntadas aos autos, em conjunto com as declarações do conveniente e de delegada de polícia em exercício no município de Riacho das Almas/PE, atestando a realização do evento, são suficientes para comprovar a execução física do evento objeto do convênio em tela, restando elidida a irregularidade descrita no item 9.1.a desta instrução.

20. As irregularidades objeto de citação do responsável referem-se à execução financeira do convênio. E, conforme a jurisprudência desta Corte de Contas, a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma a confirmar que determinado bem ou serviço foi custeado com os recursos transferidos. Nessa linha de entendimento, citam-se os Acórdãos 5.486/2011-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro André

de Carvalho, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, e 2.342/2008-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.

21. Passa-se à análise das demais irregularidades, as quais permanecem sem justificativa, cabendo propor a rejeição das alegações de defesa apresentadas pelo responsável.

22. A alegação do responsável no sentido de que as cartas de exclusividade apresentadas pela empresa Vision Produções e Eventos Ltda., específicas para os dias do evento, atendem à exigência de exclusividade prevista no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, não merece prosperar.

22.1. O próprio responsável afirma que existe possibilidade de competição nos casos em que os artistas trabalham com diferentes empresários, podendo haver diferença de preços entre eles. No presente caso, o fato de a empresa Vision Produções e Eventos Ltda. deter a exclusividade somente para os dias do evento corrobora o argumento de que os artistas contratados poderiam ser representados por outros empresários, em outras ocasiões, não havendo que se falar em inviabilidade de competição. Cita-se, como exemplo, a carta de exclusividade relativa ao artista “Petrúcio Amorim” (peça 10, p. 54), em que a empresa Pedro Silva Eventos, então detentora exclusiva do artista na data de 26/9/2009, transfere a exclusividade da data para a empresa Vision Produções e Eventos Ltda., reforçando a tese de que não se trata de empresário exclusivo do artista, que justifique a contratação por inexigibilidade de licitação, nos termos previstos na Lei 8.666/1993.

22.2. As decisões judiciais trazidas aos autos também não são capazes de suportar a tese que o responsável pretende demonstrar. O princípio da independência das instâncias permite ao TCU apreciar, de forma plena, a boa e regular gestão dos recursos públicos federais, mesmo nos casos em que as irregularidades também estejam em apuração em outras instâncias administrativas ou judiciais. O juízo administrativo só se vincula ao penal quando neste último é afirmada, categoricamente, a inexistência do fato ou que o acusado não foi o autor do ilícito. Nesse sentido, citam-se os Acórdãos 30/2016-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Nardes, e 1.468/2016-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro André de Carvalho.

22.3. Além disso, a própria decisão do TCE-PE, nos autos do processo TCE-PE 1202618-9, faz menção ao Acórdão 96/2008-TCU-Plenário no sentido de que “a decisão do TCU deve ser vista com certa flexibilidade, visto que a exclusividade pode ser comprovada por outra forma aceita pelo direito”. Vale dizer, naqueles autos, não foi refutada a tese adotada pelo TCU, mas sim aventada a possibilidade de comprovar a exclusividade por outros meios como, por exemplo, contratos celebrados com outros entes que provariam a existência de um vínculo não eventual com o aludido empresário, o que também não foi demonstrado nestes autos.

22.4. O Tribunal tem adotado o entendimento de que a não apresentação de contrato de exclusividade torna irregular a contratação de artistas por inexigibilidade de licitação, e justifica o julgamento pela irregularidade das contas, com aplicação da multa prevista no art. 58 da Lei 8.443/1992 ao responsável, mas tal ocorrência, por si só, não é suficiente para a configuração de débito, o qual somente subsiste em face da ausência de comprovação inequívoca do nexo de causalidade. Nesse sentido, citam-se os Acórdãos 660/2016, 6.730/2015 e 5.769/2015, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, e o Acórdão 5.662/2014, de relatoria do Ministro Bruno Dantas, todos da 1ª Câmara do TCU.

22.5. Ocorre que, no presente caso, não houve comprovação inequívoca do nexo de causalidade, além de haver outras irregularidades de maior gravidade, as quais ensejam a imputação de débito no valor total repassado, conforme será demonstrado a seguir.

23. O fato de as atrações artísticas inicialmente previstas no plano de trabalho terem sido substituídas por outras, em virtude de indisponibilidade de agenda dos artistas na data do evento, não afasta a obrigatoriedade de tal alteração ser submetida previamente ao Ministério do Turismo para aprovação. A dimensão da alteração realizada, ocasionada pela falta de planejamento do conveniente

na condução do evento, foi apontada pela própria comissão organizadora, consoante ata de reunião de 14/9/2009 (peça 31, p. 30-31), nos seguintes termos:

Porém, ao manter contato com diversos empresários do setor artístico do Estado de Pernambuco e Estados adjacentes, com intuito de reservar as datas acima supracitadas para realização dos espetáculos artísticos (...) não se obteve êxito, haja vista a não disponibilidade das datas por parte das atrações (...), reservando apenas data com as atrações Lane Cardoso e Bixinha Arrumada, **fugindo em média 60% do planejado quando da elaboração do Plano de Trabalho enviado e aprovado pelo Ministério do Turismo.**

(...) a preocupação com o lado cultural fez com **esta comissão deixasse de manter contato com os empresários do ramo artístico em tempo hábil para reservar as datas dos shows.** (Grifos inovados).

23.1. E, consoante ata de reunião da comissão organizadora de 16/9/2009 (peça 31, p. 32-36), as alterações foram autorizadas pelo então prefeito de Riacho das Almas/PE, Sr. Dioclécio Rosendo de Lima, nos seguintes termos: “autorizo o prosseguimento dos atos, porém recomendamos que a substituição das atrações que forem necessárias seja realizada por banda e/ou cantor de mesmo porte, renome, qualidade, custo financeiro, e considerada pela crítica especializada ou opinião pública”. Nota-se que, em nenhum momento, o gestor faz menção à necessidade de submeter as alterações ao crivo do Ministério do Turismo, em ofensa às normas que regiam o convênio em tela. E mais, embora conste de sua autorização a necessidade de manutenção do custo financeiro inicial, as alterações promovidas elevaram o custo relativo às atrações artísticas de R\$ 267.750,00 para R\$ 312.500,00, um aumento de 16,7%, consumindo praticando o valor total do convênio, sem que as ações de promoção e divulgação do evento, inicialmente orçadas em R\$ 47.250,00, fossem executadas com recursos do convênio, também em desacordo com o plano de trabalho originalmente aprovado.

23.2. Aliado a isso, embora o responsável afirme que os cachês pagos aos artistas estavam condizentes com apresentações dos mesmos artistas em outros municípios, informação que constou da ata de reunião da comissão organizadora de 16/9/2009, não foram apresentados documentos comprobatórios de tal pesquisa de preços. E, na ata de reunião da comissão organizadora de 10/8/2009 (peça 31, p. 25-27), consta uma pesquisa de preços, com valores bastante diferentes daqueles informados no plano de trabalho aprovado, e também daqueles efetivamente contratados e pagos pelo Município, conforme mostra a tabela a seguir:

Atrações artísticas	Valor orçado pela comissão organizadora (R\$)	Valor informado no plano de trabalho (R\$)	Valor contratado e pago (R\$)
“Capim Cubano”	52.000,00	85.000,00	---
“Saia Rodada”	70.000,00	65.000,00	---
“Sirano e Sirino”	40.000,00	40.000,00	---
“Bichinha Arrumada”	39.500,00	30.000,00	45.000,00
“Geraldinho Lins”	25.000,00	27.750,00	---
“Lane Cardoso”	35.000,00	20.000,00	37.750,00
“Magníficos”	80.000,00	---	85.000,00
“Anjo Azul”	50.000,00	---	55.000,00
“Vilões do Forró”	39.000,00	---	45.000,00
“Petrúcio Amorim”	45.000,00	---	44.750,00

23.3. A eliminação das ações de promoção e divulgação do evento do escopo do convênio não foi esclarecida pelo responsável em suas alegações de defesa. Sobre esse ponto, destaca-se que as informações constantes dos autos são extremamente conflitantes quanto à efetiva execução de tais ações e as fontes de recursos que teriam sido utilizadas para pagamento dos eventuais serviços

prestados. Segundo o plano de trabalho aprovado, seriam executadas ações de promoção do evento no valor de R\$ 47.250,00. O relatório de execução físico-financeira elaborado pelo conveniente informa a execução da totalidade das ações de promoção previstas (peça 31, p. 59). Já os contratos celebrados com a empresa Vision Produções e Eventos Ltda., as notas fiscais por ela emitidas e os respectivos cheques emitidos em nome da referida empresa indicam que os recursos do convênio teriam sido utilizados exclusivamente para contratação das atrações artísticas. Essa discrepância de informações não foi mencionada pelo responsável em suas alegações de defesa, e impede a comprovação inequívoca do nexo de causalidade entre os recursos repassados por meio do convênio e as despesas efetivamente executadas.

23.4. O Tribunal, em algumas ocasiões, a exemplo do Acórdão 1.931/2014-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Raimundo Carreiro, manifestou-se no sentido de que a modificação não autorizada pelo órgão concedente das disposições contidas no plano de trabalho, quando não implique desvio da finalidade do convênio, não configura, por si só, grave infração à norma legal, sendo cabível sua qualificação como falha de natureza formal.

23.5. Não é que se verifica no presente caso. Embora haja evidências de que o evento tenha sido realizado, fica evidente que o plano de trabalho apresentado pelo órgão conveniente serviu somente para obtenção dos recursos destinados à realização do evento “Festival Cultural de Vitorino 2009”, os quais foram utilizados pelo gestor em total desrespeito ao plano de ação proposto, não sendo possível afirmar quais despesas foram efetivamente custeadas com os recursos do convênio, em ofensa ao disposto no arts. 22, § 3º, e 37 da Portaria Interministerial MPOG/MF/MCT 127/2008, e nas cláusulas segunda e décima oitava do termo de convênio. Tal fato, aliado as demais irregularidades constatadas na execução financeira do ajuste, são suficientes para ensejar o julgamento pela irregularidade das contas e imputação de débito ao responsável, a exemplo do entendimento adotado por meio do Acórdão 1.070/2012-TCU-1ª Câmara, de relatoria da Ministra Ana Arraes.

24. Com relação à ausência de notas fiscais ou recibos emitidos em nome dos artistas e assinados por seus representantes legais, o responsável apresenta cópia dos orçamentos elaborados pela empresa Vision Produções e Eventos Ltda., relativos às atrações artísticas que teriam se apresentado no evento. Tais documentos não elidem a irregularidade apontada. Os orçamentos trazidos aos autos foram apresentados pela empresa Vision Produções e Eventos Ltda. previamente a sua contratação, não servindo de evidência dos valores efetivamente pagos. Além disso, por se tratar de empresário que detinha exclusividade somente para os dias do evento, o responsável deveria ter demonstrado que os valores pagos àquela empresa correspondem aos que foram efetivamente pagos aos artistas que se apresentaram no evento, que era o objeto do convênio, o que não ocorreu.

24.1. Dessa forma, não foi possível estabelecer o nexo causal entre os recursos recebidos e os pagamentos efetuados, em ofensa ao disposto no art. 63 da Lei 4.320/1964, no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967, no art. 30 da IN STN 1/1997, e na jurisprudência deste Tribunal, a exemplo do Acórdão 4.299/2014-TCU-2ª Câmara, de relatoria do Ministro Marcos Bemquerer.

24.2. Ressalta-se que a discrepância de informações a respeito das ações de promoção e divulgação do evento, abordada nos itens 23.1 e 23.3 desta instrução, reforçam o argumento de que não restou devidamente comprovado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas efetivamente custeadas com recursos do convênio.

25. As irregularidades descritas nos itens 8.d, 8.e, 8.g e 8.h, embora possam ser entendidas como de menor gravidade, também não foram devidamente esclarecidas pelo gestor, e ensejam o julgamento pela irregularidade das contas, conforme explicitado a seguir.

26. Sobre a não publicação dos contratos celebrados com a empresa Vision Produções e Eventos Ltda. na imprensa oficial, o responsável comprovou a publicação do aviso de inexigibilidade de licitação em favor da referida empresa, o qual, embora não faça menção específica aos contratos

celebrados, contém todas as informações da empresa contratada e do objeto dos ajustes. Ocorre que a publicação se deu em 28/9/2009, em data posterior à celebração dos contratos e à realização do evento, de modo que o objetivo da publicação do fato na imprensa oficial não teria sido alcançado, tendo em vista que a publicação dos contratos no DOU é condição para a eficácia dos atos, por propiciar a atuação das instâncias de controle, com vistas à suspensão ou à impugnação do procedimento, se for o caso, evitando, assim, uma contratação indevida.

26.1. No presente caso, não haveria possibilidade de suspensão ou impugnação de um procedimento que já teria se encerrado. Nesse sentido, embora o Tribunal, em situações específicas, tenha considerado o atraso na publicação dos extratos de contratos no DOU como falha formal, entende-se que, no caso em exame nestes autos, tal ocorrência só reforça o argumento de que a contratação da empresa Vision Produções e Eventos Ltda. foi maculada por diversas irregularidades, que ensejam a glosa dos recursos repassados.

27. Os relatórios de cumprimento do objeto e de execução físico-financeira apresentados pelos responsável não contém o detalhamento de todas as etapas previstas no plano de trabalho e das etapas efetivamente executadas. Além disso, conforme já apontado no item 23.3 desta instrução, o relatório de execução físico-financeira faz menção à execução da totalidade das ações de promoção do evento previstas no plano de trabalho, mas tal informação é conflitante com os documentos de liquidação e pagamento constantes da prestação de contas, os quais apontam para a utilização dos recursos do convênio somente para a contratação das atrações artísticas.

28. Também não foram elididas as irregularidades relativas à ausência de declaração do conveniente de que notificou os partidos políticos, os sindicatos de trabalhadores e as entidades empresariais, com sede no município, e de guarda dos documentos relacionados ao convênio. Especificamente sobre a notificação dos partidos políticos, sindicatos de trabalhadores e entidades empresariais, o responsável requer um prazo adicional para verificação da existência das aludidas notificações. Considerando que houve pedido de prorrogação de prazo para complementação das alegações de defesa, deferido pelo Relator, sem apresentação de novos elementos pelo responsável, permanece a irregularidade inicialmente apontada. E, embora tais irregularidades, de forma isolada, pudessem ser tratadas como falhas formais, em face da gravidade das ocorrências apontadas nesta instrução, entende-se que as alegações de defesa do responsável não merecem ser acolhidas.

29. Diante do exposto, entende-se que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Dioclécio Rosendo de Lima não merecem ser acolhidas, exceto quanto à irregularidade descrita no item 8.f desta instrução, a qual restou devidamente saneada. As irregularidades descritas nos itens 22 a 24 precedentes configuram infrações que se enquadram nas alíneas “b” e “c” do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, devendo ser proposto o julgamento pela irregularidade das contas, a glosa integral do valor repassado e a aplicação de sanção ao responsável.

30. Quanto ao valor do débito, embora os contratos ora questionados, celebrados com a empresa Vision Produções e Eventos Ltda., somem R\$ 312.500,00, considerando que o saldo não utilizado do convênio, no valor de R\$ 2.500,00, acrescido de R\$ 98,86 provenientes de rendimentos de aplicação financeira, não foi devolvido ao órgão concedente, conforme extrato bancário à peça 10, p. 39, tais irregularidades foram objeto de citação do responsável pelo valor total repassado, de R\$ 300.000,00, atualizado a partir de 30/10/2009, data em que ocorreu o crédito dos recursos federais na conta específica do convênio, conforme extrato bancário à peça 17, p. 3.

31. No tocante à aferição da ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, conforme determina o § 2º do art. 202 do Regimento Interno/TCU, não há elementos nos autos para que se possa efetivamente reconhecê-la, podendo este Tribunal, desde logo, profereir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, com imputação de débito e aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992 ao responsável.

## CONCLUSÃO

32. Em face da análise promovida nos itens 18 a 31 desta instrução, entende-se que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Dioclécio Rosendo de Lima não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas, exceto quanto à irregularidade atinente à não comprovação da regularidade fiscal do fornecedor contratado (certidão negativa de INSS, PGFN e FGTS) quando da contratação da empresa Vision Produções e Eventos Ltda., permanecendo o débito no valor original de R\$ 300.000,00 a ser imputado ao responsável. E, inexistindo nos autos elementos que permitam concluir pela ocorrência de boa-fé ou de outros excludentes de culpabilidade em sua conduta, consoante disposto no art. 202, §§ 2º e 6º, do Regimento Interno/TCU, propõe-se que as contas do Sr. Dioclécio Rosendo de Lima sejam julgadas irregulares, nos termos do art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e que o responsável seja condenado em débito, bem como lhe seja aplicada a multa prevista no art. 57 da mesma lei.

## PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

33. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) acolher parcialmente as alegações de defesa do Sr. Dioclécio Rosendo de Lima, restando elidida a irregularidade atinente à não comprovação da regularidade fiscal do fornecedor contratado (certidão negativa de INSS, PGFN e FGTS) quando da contratação da empresa Vision Produções e Eventos Ltda.;

b) com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19, *caput*, e 23, inciso III, da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, 210, *caput*, e 214, inciso III, do Regimento Interno/TCU, julgar **irregulares** as contas do Sr. Dioclécio Rosendo de Lima (019.228.314-68), ex-prefeito do Município de Riacho das Almas/PE, e condená-lo ao pagamento da quantia a seguir especificada, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data do recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor:

Valor original (R\$)	Data da ocorrência
300.000,00	30/10/2009

Valor atualizado até 1/9/2017 (com juros): R\$ 652.486,60 (peça 36)

c) aplicar ao Sr. Dioclécio Rosendo de Lima a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do Regimento Interno/TCU, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar da notificação, para comprovar, perante o Tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno/TCU), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão que vier a ser proferido até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

d) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

e) autorizar, caso requerido e se o processo não tiver sido remetido para cobrança judicial, o pagamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, nos termos do art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno/TCU, fixando-se o vencimento da primeira parcela em quinze dias, a contar do recebimento da notificação, e o das demais a cada trinta dias, devendo incidir sobre cada valor mensal os correspondentes acréscimos legais, na forma prevista na legislação em vigor;

f) alertar o responsável de que, em caso de parcelamento das dívidas, a falta de pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor, nos termos do art. 217, § 2º, do Regimento Interno/TCU;



g) encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida à Procuradoria da República em Pernambuco, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992, c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno/TCU, para adoção das medidas que entender cabíveis, informando que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

h) remeter cópia da deliberação que vier a ser proferida ao responsável e ao Ministério do Turismo, informando que o inteiro teor da deliberação pode ser consultado no endereço [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos).

Secex/SP, 1ª DT, em 1º de setembro de 2017.

*(Assinado eletronicamente)*

Fernanda Folchi França  
AUFC - Mat. 6237-5