

TC 018.328/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: município de Careiro/AM

Responsável: Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68)

Procurador: Pedro Santana de Sousa-OAB/DF-14.878

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: mérito

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pela Comissão de Tomada de Contas Especial/Ministério do Turismo em razão da impugnação total de despesas do Convênio CV – 1821/2009 – Siafi - 727152/2009 (peça 1, p. 42-59; Siafi 727152), de 23/12/2009, celebrado com a Prefeitura Municipal de Careiro/AM, tendo por objeto incentivar o turismo por meio do apoio à realização do Projeto intitulado RÉVEILLON, com vigência estipulada para o período de 23/12/2009 a 25/5/2010 (peça 1, p. 13 e 157)

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do objeto do referido Convênio foram orçados no valor total de R\$ 209.500,00 (peça 1, p. 48), com a seguinte composição: R\$ 9.500,00 de contrapartida da Conveniente e R\$ 200.000,00 à conta do Concedente, liberados mediante a Ordem Bancária 2010OB800288:

Ordem Bancária	Data	Valor	Peça, pág.
2010OB800288	23/2/2010	200.000,00	1, 61

3. O gestor signatário do convênio, Sr. Joel Rodrigues Lobo, apresentou a prestação de contas por meio do Ofício 018/2010/GP/PMC, em 4/5/2010 (peça 1, p. 66). Em duas outras ocasiões foram encaminhadas documentações complementares: Ofício SEMEC/PMC 013/12 (peça 1, p. 76; em 25/4/2012); e Ofício GP/PMC 028/2012 (peça 1, p. 86; de 30/8/2012).

4. O Ministério do Turismo exarou os seguintes pareceres:

Parecer	Peça, Pág.	Data
Nota Técnica de Análise 0063/2012	10, 36-41	1/2/2012
Nota Técnica de Reanálise 0493/2012	10, 67-73	26/6/2012
Nota Técnica de Reanálise 0765/2013	10, 122-126	13/8/2013
Nota Técnica de Análise Financeira 0166/2014	10, 135-138	21/3/2014
Nota Técnica de Reanálise 077/2015	10, 167-170	26/5/2015

5. Tendo em vista que o Ministério do Turismo (MTur) não havia acostado aos autos a documentação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Careiro/AM a título de prestação de contas final do convênio, esta Unidade Técnica propôs, preliminarmente, a realização de diligência àquele órgão ministerial requerendo a referida documentação (peça 3).

6. Em resposta à diligência, o MTur encaminhou a documentação que compõe a prestação de contas final conforme peças 8, 9, e 10.

7. Os documentos enviados foram analisados na Nota Técnica de Análise 0063/2012, de 1/2/2012 (peça 10, p. 36-41), que concluiu que não foram apresentados elementos suficientes que permitam a emissão de parecer técnico conclusivo a respeito do cumprimento do objeto do convênio, sendo necessário diligenciamento junto ao Convenente.

8. Diante da insuficiência de elementos técnico-financeiros encontrados nos autos do processo, o Ministério do Turismo solicitou à Prefeitura Municipal de Careiro/AM, mediante Ofício 0252/2012 CGMC/SNPTur/MTur, de 15/2/2012, documentação complementar comprobatória da regular utilização dos recursos públicos aplicados no âmbito do convênio para a realização do objeto intitulado “Réveillon” (peça 10, p. 42).

9. Pela não apresentação de documentação complementar, o Ministério do Turismo encaminhou à Coordenação-Geral de Convênios o processo para serem tomadas as devidas providências quanto à inclusão no cadastro de inadimplentes e imediata instauração da Tomada de Contas Especial –TCE, conforme preleciona o parágrafo 2º, do art. 76 da Portaria Interministerial 507/2011 (peça 10, p. 44).

10. Em 25/4/2012, o ex-prefeito encaminhou ao MTur o Ofício/SEMEC/PMC 013/2012, contendo documentação complementar referente a prestação de contas do convênio, conforme peça 10, p. 52-64.

11. O Ministério do Turismo, após recebimento da documentação complementar do convênio, encaminhou processo à Coordenação Geral de Monitoramento e Fiscalização de Convênios para emissão de parecer acerca da fiscalização/execução física do objeto pactuado e, após emissão do parecer, o encaminhamento do processo à Coordenação de Prestação de Contas para análise financeira dos recursos aplicados no objeto do convênio, conforme Despacho de 14/5/2012 (peça 10, p. 66).

12. A Nota Técnica de Reanálise 493/2012, de 26/6/2012 (peça 10, p. 67-73) concluiu que não foram atendidos os requisitos de elegibilidade do convênio, restando a Execução Física Reprovada, conforme constatações no item Ressalvas Técnicas.

13. A Prefeitura Municipal de Careiro/AM encaminhou Ofício 090/2012-PMVC/R.M, de 14/8/2012, contendo nova documentação (peça 10, p. 77-98).

14. A Nota Técnica de Reanálise 765/2013, de 13/8/2013 (peça 10, p. 122-126), concluiu que foram atendidos em parte os requisitos de elegibilidade do convênio e que a aprovação estaria condicionada ao recolhimento dos valores dos itens reprovados, sob pena de instauração de TCE, informando que o Convenente não havia apresentado documentação comprobatória dos seguintes itens:

1. Banheiros químicos:	R\$ 3.000,00
2. Mídia TV Amazon Sat:	R\$ 15.000,00
3. Banda Gemido:	R\$ 20.000,00
4. Palco em forma Concha:	R\$ 30.260,00

15. O Ofício 708/2014/CGCV/SPOA/MTur, de 21/3/2014 (peça 10, p. 134), informou ao Sr. Joel Rodrigues Lobo que o Convênio CV-1821/2009 – Siafi/Siconv 727152 teve sua prestação de contas finalizada e recebeu as seguintes conclusões:

a) quanto à realização do objeto (execução física) – **Aprovada em parte** – conforme Nota Técnica 765/2013 (peça 10, p. 122-126); e

b) quanto à regularidade da aplicação financeira – **Reprovada** – conforme Nota Técnica 166/2014 (peça 10, p. 135-138).

16. Segundo a Nota Técnica de Análise Financeira 166/2014 (peça 10, p. 135-138), o resultado da prestação de contas resultou nos itens abaixo:

ANÁLISE	FUNDAMENTO	RESULTADO
Execução do Objeto	Conforme Nota Técnica de Reanálise 765/2013 a execução física foi aprovada em parte tendo sido glosado o valor de R\$ 69.220,00 referente aos itens: banheiros químicos (R\$ 3.000,00), Mídia TV (R\$ 15.980,00), Banda Gemido (R\$ 20.000,00), e Palco (R\$ 30.260,00).	Aprovada em Parte
Execução Financeira		Reprovada
RESULTADO FINAL		REPROVADA

17. Na Reanálise Financeira, observa-se que o item “Licitação” foi reprovado, considerando que, para a execução do objeto, as empresas foram contratadas nas modalidades Carta Convite e Inexigibilidade. Entretanto, o § 1º, do art. 49, da Portaria Interministerial 127/2008, de 29/5/2008, estabelece que para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão, nos termos da Lei 10.520, de 17/7/2002, e do regulamento previsto no Decreto 5.450, de 31/5/2005, sendo utilizado preferencialmente a sua forma eletrônica.

18. Quanto à contratação por inexigibilidade de licitação, não foram apresentados os contratos de exclusividade, contrariando previsão da Lei 8.666/93, tendo a empresa, nesse caso, atuado como mera intermediária.

19. Além do exposto, não constam do Siconv e não foram encaminhados por meio físico os comprovantes de pagamento. Constam somente recibos e extratos bancários com valores debitados que não comprovam o efetivo pagamento.

20. O ex-Prefeito, com objetivo de apresentar justificativas para sanar as distorções identificadas, por ocasião da análise técnica das peças documentais da prestação de contas, encaminhou nova documentação (peça 10, p. 151-165) para comprovação física do objeto conveniado.

21. O Ministério do Turismo, em face a nova documentação encaminhada, restituiu o processo para nova análise em 26/5/2015 (peça 10, p. 166), resultando na Nota Técnica de Reanálise 77/2015 (peça 10, p. 167-170), concluindo que foram atendidas em parte os requisitos de elegibilidade do convênio e que a aprovação estaria condicionada ao recolhimento dos valores dos itens reprovados como: Banheiros químicos (R\$ 3.000,00), Mídia de TV Amazon Sat (R\$ 15.960,00), Palco em forma de concha (R\$ 30.260,00), tendo sido aceito o item referente a Banda Gemido no valor de R\$ 20.000,00.

22. O atual Prefeito, Sr. Hamilton Alves Villar, encaminhou cópia da Ação Civil de Improbidade Administrativa contra o ex-gestor, Sr. Joel Rodrigues Lobo, junto à Comarca de Careiro/AM, mediante Ofício 021/GAB/PMC, de 21/3/2013 (peça 10, p. 110-118), ocorrendo a suspensão de inadimplência efetiva pelo Ministério do Turismo (peça 10, p. 119).

23. Constam no processo Ofício 5582/2013, de 6/9/2013, reiterado pelo Ofício 515/2014, de 30/1/2014, da Polícia Federal, visando instruir os autos do Inquérito Policial n. 542/2013-4-SR/DPF/AM (peça 10, p. 129-130), solicitando ao MTur informações/cópias de documentos sobre eventuais irregularidades na aplicação de recursos do convênio 727152/2009; e o Ofício 491/2015, de 20/7/2015, do Ministério Público Federal, no interesse do Inquérito Civil n. 1.13.000.001109/2013-83, solicitando informações atualizadas sobre a prestação de contas do Convênio Siafi 727152/2009, quanto à análise dos aspectos financeiros do referido convênio, bem como cópia integral do respectivo processo de Tomada de Contas (peça 10, p. 172).

24. Estes autos foram anteriormente apreciados nos termos das instruções a seguir:

24.1. Na primeira análise (peça 13), esta Secex concluiu que, em decorrência da não elisão de ressalvas técnicas e financeiras apontadas na Nota Técnica de Reanálise 765/2013 (peça 10, p.122-126) e Nota Técnica de Reanálise Financeira 166/2014 (peça 10, p. 135-138), deveria ser promovida a citação do Sr. Joel Rodrigues Lobo para apresentar as alegações de defesa quanto à não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos recebidos por força do convênio 1821/2009 – Siconv 727152.

24.2. Na segunda análise (peça 27), esta Secex rejeitou as alegações de defesa apresentadas, propondo julgar irregulares as contas do ex-prefeito e condená-lo ao pagamento do débito apurado, bem como aplicar-lhe a multa prevista no art. 57, inciso II, da Lei 8.443/1992.

24.3. O MPTCU apreciou esse processo (peça 30), e considerando que o teor do texto da citação pode ter ocasionado prejuízo à produção da defesa, tendo em vista não ter sido taxativo e claro o suficiente na caracterização da ausência de nexo de causalidade entre os pagamentos e os recursos oriundos do convênio, propôs nova citação com o objetivo de oportunizar, ao responsável, a comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e os pagamentos realizados para a execução do objeto conveniado, além da audiência do responsável em relação à utilização de modalidade de licitação diversa da prevista em lei-carta convite em detrimento a pregão e não realização de procedimento licitatório, por inexigibilidade de licitação, com a ausência de carta de exclusividade a justificar a contratação direta, nos termos dos arts. 9, 12 e 13 da Resolução TCU n. 170/2004.

24.4. O Ministro Relator (peça 31), acompanhou a proposta do Parquet especializado.

25. Em consequência, foi promovida nova citação e audiência, conforme peças 34 e 39.

26. Esclarece-se que, em 26/7/2017, o MTur encaminhou a este Tribunal, por meio do Ofício 882/2017/AECI, o Memorando 836/2017/CGCV/DIRAD/GSE, elaborado pela Coordenação-Geral de Convênios daquele Ministério, contendo informações sobre a reanálise financeira de nova documentação apresentada pelo Conveniente, a qual ratificou a reprovação de outrora da Prestação de Contas do Convênio 1821/2009 (Siconv nº 727152) (peça 45).

EXAME TÉCNICO

27. A instrução à peça 32, que propôs a citação e audiência do responsável elencou como possíveis irregularidades: a) não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto pactuado; b) ocorrência de licitação em modalidade divergente da estabelecida no termo do convênio; e c) contratação direta de artistas com infração ao disposto na Lei 8.666/1993.

Da não comprovação de nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas do convênio

28. A citação proposta por esta unidade técnica teve como fundamento a não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos repassados por meio do Convênio 1821/2009, posto que a prestação de contas do conveniente apresentava deficiências, não atendendo as exigências do termo do convênio, uma vez que não constam do Siconv, e não foram encaminhados por meio físico os comprovantes de pagamento.

27. Aduz a instrução anterior (peça 27):

34. compulsando os autos observamos a existência de descompasso entre a execução físico-financeira da avença, a ocorrência de saque contra recibo por parte dos recursos transferidos e a inexistência de cópia dos recibos a débito da conta específica do convênio para comprovar sua destinação à empresa responsável pela execução das obras. Portanto, permanece a irregularidade apontada.

35. Conforme se observa na tabela “Extrato da Conta”, o responsável promoveu os saques contra recibo (peça 23, p. 25), em 2/3/2010, no valor de R\$ 209.500,00, rompendo o nexo causal entre o desembolso dos recursos públicos e os comprovantes de despesas.

28. A ausência do nexo de causalidade impossibilita identificar se o evento foi executado (ou custeado) com recursos municipais, estaduais ou, ainda, oriundos de outro convênio com entidades federais, com possíveis desvios das verbas próprias da avença.

29. Desse modo, os documentos constantes do processo não permitiam comprovar a correta aplicação dos recursos do convênio, uma vez que não evidenciavam qualquer nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a execução do objeto pactuado.

Alegações de defesa

30. Acerca dessas falhas na comprovação do nexo de causalidade entre os recursos repassados e os pagamentos realizados para a execução do objeto conveniado, o responsável se manifestou, em resposta à citação, argumentando já ter apresentado na prestação de contas, justificativas de atos administrativos, conciliações bancárias, relatórios de execução do objeto do convênio e relações de pagamentos efetuados e realizados à época pela prefeitura municipal de Careiro/AM (peça 49).

31. Informa que todos os pagamentos se deram por força de processo licitatório devidamente regular, assegurado nos princípios da Lei 8.666/93, seguidos de contrato firmado com todas as empresas, e/ou pessoa física, relatório de execução com fotografias já enviadas, nota fiscal devidamente atestada, recibo e recolhimento de impostos, tratando-se de documentação idônea, com o objeto executado em sua totalidade.

32. Justifica, ainda, que os valores de cada saque contra recibo, é exatamente no valor de cada Nota fiscal paga, evidenciando e esclarecendo o pagamento uma a uma, garantindo assim a transparência e lisura da execução financeira do Convênio. Como elemento comprobatório das despesas custeadas com os recursos repassados, o responsável trouxe cópias da Relação de Execução da Receita e Despesa, o Extrato da conta corrente, e o Relatório de execução físico-financeira, conforme anexo 05 (peça 49, p. 52-55).

33. Para comprovar as despesas realizadas, o responsável encaminhou ainda a mesma documentação já anexada aos autos: cópias das notas fiscais, contendo carimbo com identificação numérica do convênio, recibos, conforme anexo 02 (peça 49, p. 10-49).

34. Quanto aos banheiros químicos, que teve o valor de R\$ 3.000,00 glosado, pela não apresentação de documentação comprobatória, o responsável afirma já terem sido apresentados anteriormente fotografias, declarações da autoridade municipal de turismo e o atesto da execução dos serviços, bem como manifestação do responsável pela execução dos serviços, não tendo nada mais a comprovar (peça 49, p. 6).

35. Com relação à Mídia TV Amazon Sat, ressalta que a documentação ora acostada já havia sido apresentada junto ao órgão concedentete e que há uma declaração formal da AMAZON SAT em que atesta a execução do serviço de divulgação do evento objeto do convênio, bem como a fatura da empresa publicitária “WERÁ PUBLICIDADE LTDA” em que aparecem discriminados os horários e as datas das inserções publicitárias em tela (peça 49, p. 7)

36. Quanto ao Palco em forma de concha, a despesa referente a esse item foi impugnada sob a alegação de que o ‘palco não se tratava de um palco em formato de concha, conforme aprovado no plano de trabalho’. O responsável assevera que a glosa é injusta e desproporcional à falha verificada, não se mostrando razoável a sanção de devolução dos recursos propostos, e se defende apresentando as seguintes explicações técnicas abaixo relacionadas:

a) que o recurso empenhado em favor do município em 23/12/2009 deixou antecedência de apenas uma semana da realização do evento, não restando, assim, tempo para a ultimação dos procedimentos burocráticos concernentes a pedido formal de alteração do objeto, à aprovação do órgão concedente, à recepção da resposta autorizativa e à execução no novo formato;

b) que optou pela contratação de um palco de duas águas em vista do entendimento da equipe técnica e comissão organizadora do evento que concluíram que a locação de um palco em forma de concha, por concentrar ar em seu interior bojudo, colocaria em risco a integridade física de todos os participantes do evento, tais como artistas, autoridades e o público em geral, além dos materiais nele utilizados, devido ao fato de a sede do município estar localizada num dos pontos mais altos da municipalidade e, dadas as condições climáticas da região na época do ano em que seria realizado o evento, era e é muito comum de acontecerem temporais com fortes rajadas de ventos de mais de 100 (cem) quilômetros por hora;

c) assim, conclui que a decisão de mudança da locação do palco em forma de concha para a de palco de duas águas mostrou-se extremamente acertada, devendo essa mudança ser tida como irregularidade formal, insuficiente como justificativa para a glosa efetuada pelo órgão concedente, aprovando-se as contas também nesse quesito.

37. A citação proposta pela instrução constante da peça 32 deste processo de tomada de contas especial teve como fundamento a conduta omissiva do gestor, posto que, em vista da documentação até então presente nos autos, não havia demonstração de nexos de causalidade entre os recursos federais repassados e os gastos deste convênio, e que deveriam ter sido encaminhados comprovantes bancários onde fosse possível identificar o beneficiário do recurso bem como a conta em que foi efetuado o depósito. É razoável considerar que a resposta do responsável não trouxe documentos capazes de estabelecer de maneira satisfatória tal nexos.

38. Em sua defesa, o Sr. Joel Rodrigues Lobo, alega unicamente, que teria encaminhado a prestação de contas em questão, mas não apresenta nada de novo nesse sentido. Com efeito, o responsável não apresentou documentos comprobatórios que permitam estabelecer o nexos de causalidade entre os pagamentos efetuados e os serviços realizados pela empresa contratada. Destaca-se que deveriam ter sido encaminhados os comprovantes bancários onde fosse possível identificar o beneficiário do recurso, bem como a conta em que foi efetuado o depósito, hábil a validar a sua afirmação.

39. Para comprovar as despesas realizadas, o responsável encaminhou a mesma documentação já anexada aos autos: cópias das notas fiscais, contendo carimbo com identificação numérica do convênio, recibos, conforme anexo 02 (peça 49, p. 10-49). Ademais, nos extratos bancários apresentados pelo responsável anexo 05 (peça. 49, p. 54), consta a ocorrência de 'saque contra recibo' no valor de R\$ 209.500,00. Tal modalidade de saque ocorre diretamente em caixa com atendente bancário mediante apresentação de documento de identidade, estatuto social e/ou comprovante de inscrição do CNPJ.

40. Quando há dispêndio de recursos, sem emissão de cheque nominativo ou ordem de pagamento que faça menção ao convênio, fica impossível verificar nexos de causalidade entre as movimentações e os pagamentos realizados. Esse também é o entendimento do Sr. Ministro-Relator Ubiratan Aguiar et al: (**In** Convênios e Tomadas de Contas Especiais: manual prático, Ubiratan Aguiar et. al. Belo Horizonte: Fórum, 2004).

(...) a conta bancária deve ser específica para cada convênio, e só podem ser efetuados saques para o pagamento de despesas previstas no Plano de Trabalho, mediante cheque nominativo ao credor ou ordem bancária, ou para aplicação no mercado financeiro.

Cada convênio deve ser movimentado em uma conta específica, assim, existirão tantas contas específicas quantos forem convênios geridos pelos convenientes.

Significa dizer que os créditos efetivados na conta específica devem corresponder exatamente ao total de recursos recebidos daquele convênio. Assim como os débitos verificados devem ser exatamente aqueles correspondentes às notas fiscais e recibos concernentes às despesas realizadas

com o mesmo convênio, e se referirem ao período de sua vigência. Esse é o chamado nexo causal que deve existir entre os créditos, os saques e o objeto realizado.

41. Tal procedimento é o único que permite, com segurança, afirmar que as despesas realizadas correspondem ao convênio examinado.

Das irregularidades nas contratações relacionadas a este convênio

42. Verifica-se que duas modalidades de contratações ocorreram no âmbito deste convênio, quais sejam: Carta Convite de n. 171/2009, 172/2009, 173/2009, e 174/2009 (peça 9, p. 85, 110) e (peça 10, p 23,) e o de Inexigibilidade, os quais foram homologados pelo então prefeito, o Sr. Joel Rodrigues Lobo, conforme (peça. 9, p. 133 e 150).

43. No que se refere às contratações de bens e serviços comuns, o termo de convênio, em seu parágrafo único da cláusula terceira, trata da obrigação de realização de pregão pelo conveniente, que deverá justificar a inviabilidade de sua utilização na forma eletrônica adotando assim o pregão presencial, nos termos da Lei 10.520/2002 (peça 9, 20). Contudo, para aquisição de serviços considerados comuns (locação de palco, iluminação, sonorização), o conveniente realizou licitação na modalidade convite, conforme reportado por meio da Nota Técnica de Análise Financeira 166/2014 (peça 10, p. 136).

44. Acerca da contratação de artistas consagrados enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei 8.666/1993, a cláusula terceira do termo do ajuste trata da necessidade de apresentação, quando da prestação de contas, de cópias dos contratos, ressaltando, ainda, a diferença entre o contrato de exclusividade dos artistas com seus empresários contratados, e o contrato de exclusividade da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento, conforme dispõe o Acórdão 96/2008-TCU-Plenário. No entanto, para a realização dos shows do evento ora abordado, houve contratação direta de artistas sem que fossem apresentados contratos de exclusividade destes e de seus empresários nos moldes exigidos pelo TCU.

45. Verificadas tais irregularidades nestas contratações, a instrução anterior propôs o chamamento em audiência do responsável, de maneira a apresentar suas razões de justificativas.

Razões de justificativa

46. Para a execução do objeto, nas contratações de bens e serviços comuns, a administração municipal realizou procedimento licitatório mediante os Convites 171/2009, 172/2009, 173/2009 e 174/2009. Esclareceu que utilizou a modalidade carta convite por falta de tempo hábil, pois a liberação do convênio ocorreu em 24/12/2009, e o evento foi realizado em 31/12/2009, o que impossibilitou a realização de certame licitatório na forma de pregão presencial, visto que o pregão eletrônico não era praticado à época por questão de infraestrutura de rede lógica e a internet no município não funcionar adequadamente;

47. Esclarece, ainda, que para um convênio liberado em 24/12/2009 e tendo o seu objeto sido realizado em 31/12/2009, seria impossível a realização do certame licitatório, justificando, assim, a utilização da modalidade Convite.

48. Ressalta que o município de Careiro está situado na 7ª Sub-Região-Região do Rio Negro e Rio Solimões, a 102 Km da capital, incluindo travessia de balsa e traslado até a sede do município pela BR 319, fato que dificulta o interesse das empresas participantes

49. Assim, entende que a Modalidade Convite, foi utilizada pelos preceitos da Lei 8.666/93, cumprindo todos os requisitos e os princípios que as norteiam.

50. Quanto aos Processos de Inexigibilidade 001/2009 e 002/2009, o qual trataram da contratação das Bandas Gemido, Furacão do Calypso e Banda Mauro Maik e Fabiano, o gestor ressaltou o art. 25 da Lei 8.666/93, onde afirma que é inexigível a licitação quando houver inviabilidade de

competição.

51. Entende que em se tratando de contratação por inexigibilidade, a declaração de empresário exclusivo das bandas Contratadas para o evento sana quaisquer ocorrências em relação a natureza da licitação, objeto da contratação de prestação de apresentação musical para a realização do "Réveillon.

52. Para comprovar as razões de justificativas, juntou aos autos cópias das Cartas de Exclusividade concedidas pelos artistas das bandas Forro Gemido e Furacão do Calypso à empresa Promeve Promoções e Eventos Ltda. (peça 50, p. 1-4).

Análise

53. Independentemente da modalidade Carta Convite utilizada na contratação das empresas para a execução do objeto, é relevante destacar que a modalidade pregão foi instituída pela Lei 10.520/2002. Na Administração Federal, o uso do pregão é obrigatório na contratação de bens e serviços comuns. A decisão pela inviabilidade de utilização do pregão deve ser justificada pelo dirigente ou autoridade competente, de forma motivada e circunstanciada. Por sua vez o Decreto 5.504/2005 estabelece exigências de utilização do pregão, preferencialmente na forma eletrônica, para entes públicos ou privados, nas contratações de bens e serviços comuns, realizadas em decorrência de transferências voluntárias de recursos públicos da União, decorrentes de convênios ou instrumentos congêneres, segundo o termo do convênio em questão, o ajuste seria regido, pela Lei 10.520/2002 e pelo Decreto 6.555/2008 e pela Portaria Interministerial 217/MPOG/MF/2006 (peça 9, p. 18).

53. Quanto à aquisição de serviços considerados comuns (locação de palco, publicidade, sonorização, iluminação, banheiros,) por meio de convite, o termo de convênio, em sua cláusula terceira, parágrafo único, estabelecia a obrigatoriedade de realização de pregão.

54. No que tange à modalidade de licitação adotada (item 43), cabe esclarecer que, de fato, a jurisprudência do Tribunal, consubstanciada na Súmula/TCU 257, encontra-se consolidada no sentido de que para serviços comuns de engenharia o pregão pode ser utilizado e que nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica, nos termos da Lei 10.520/92 e do Decreto 5.450/2005.

55. Logo, constata-se que o ex-prefeito descumpriu a legislação aplicável, já que deixou de promover a obrigatória realização do pregão, valendo-se indevidamente de certame na modalidade convite.

56. Na Reanálise Financeira, observa-se que o item "Licitação" foi reprovado, considerando que, para a execução do objeto, as empresas foram contratadas nas modalidades Carta Convite e Inexigibilidade. Entretanto, o § 1º, do art. 49, da Portaria Interministerial 127/2008, de 29/5/2008, estabelece que para aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatório o uso da modalidade pregão, nos termos da Lei 10.520, de 17/7/2002, e do regulamento previsto no Decreto 5.450, de 31/5/2005, sendo utilizado preferencialmente a sua forma eletrônica.

57. Já em relação ao processo de inexigibilidade, os contratos de exclusividade entre os artistas e as empresas contratadas pelo município faziam referências aos dias e ao local do evento. Analisando os contratos seria possível observar que as empresas Promeve Promoções e Eventos Ltda.-ME e Regina Medeiros de Carvalho não poderiam ser consideradas representantes exclusivas dos artistas contratados e teriam agido como meras intermediárias entre o município e os reais empresários exclusivos dos artistas.

58. Conforme o Acórdão 1.390/2015-TCU-1ª Câmara (Relator o Exmo. Ministro Bruno Dantas) para a caracterização da hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, é necessária a apresentação do contrato de exclusividade entre os artistas e o empresário contratado, registrado em cartório, não bastando para tanto a autorização que confere exclusividade

apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas. Assim, inexistindo nos autos essa documentação comprobatória, cabível o julgamento pela irregularidade destas contas.

8. Esse entendimento está consolidado na jurisprudência desta Corte desde o Acórdão 96/2008-TCU-Plenário, Sessão de 30/1/2008, Relator o Exmo. Ministro Benjamin Zymler.

A situação aqui observada em tudo se assemelha a outros convênios firmados pelo Ministério do Turismo, nos quais foram identificadas irregularidades relacionadas com a contratação de empresas intermediadoras de artistas cujas cartas de exclusividade tinham validade apenas para o evento em questão. Ao não serem apresentados os recibos de pagamento que essas intermediadoras fizeram aos artistas, é razoável inferir que as contratações dessas empresas acarretaram aumento de custos injustificados para a realização do evento em desfavor do erário.

9. Não por outro motivo o Eminentíssimo Procurador Júlio Marcelo de Oliveira, no âmbito do TC-016.662/2014-6 (Acórdão 9.996/2016-TCU-2ª Câmara, que negou provimento ao recurso de reconsideração contra o Acórdão 3.612/2015-TCU-2ª Câmara, relator o Exmo. Ministro Substituto Marcos Bemquerer Costa), alerta quanto à gravidade e possível descontrole na execução de convênios da espécie, fato bastante comum, a merecer o devido rigor fiscalizatório desta Corte. Eis o trecho do parecer do representante do **Parquet** que interessa:

“O que se percebe nos casos de convênios firmados com o MTur para a realização de festividades é que os artistas, se contratados por meio de representante exclusivo, e não por meras empresas intermediárias, teriam custado muito menos ao contratante (Acórdão 762/2011-Plenário). Além disso, seria possível afirmar, a partir da análise dos recibos passados pelos empresários exclusivos dos artistas, que os recursos federais foram destinados integralmente ao pagamento dos cachês, em vez de desviados para outros fins.

A empresa intermediária serve apenas para aumentar os custos das contratações. Se ela não lucrasse nada com essa intermediação, certamente não teria nenhum interesse em ser contratada para a apresentação das bandas musicais.

Ademais, a não apresentação dos recibos assinados pelos artistas impossibilita a formação do nexo causal entre os recursos federais e o objeto executado, pois não há como verificar se o dinheiro público foi, de fato, aplicado no fim avençado, que incluía o pagamento dos artistas indicados no plano de trabalho.

Para melhor compreensão do esquema fraudulento envolvendo eventos artísticos custeados com recursos públicos, é importante mencionar notícia veiculada na Internet em 23.6.2016 (<http://tvefamosos.uol.com.br/noticias/ooops/2016/06/23/pf-investiga-mafia-dos-shows-publicos-desvios-podem-passar-de-r-100-mi.htm#fotoNav=7>, acesso em 8.8.2016), que assim detalha os modelos de fraude na contratação de shows públicos no Brasil:

“Golpe 1 –

- 1) uma cidade decide fazer uma festa numa determinada data e quer contratar um grande nome sertanejo;*
- 2) um funcionário da prefeitura sabe da festa e da data prevista, então avisa um comparsa atravessador;*
- 3) o atravessador liga para o empresário do artista e compra a exclusividade da data em questão. Ao comprar antecipadamente, consegue preços inferiores ao cachê do artista;*
- 4) a prefeitura entra em contato com o empresário do artista. Ele avisa que, infelizmente, a data interessada já está vendida e orienta a prefeitura a procurar o ‘proprietário’ da data;*

5) a prefeitura entra em contato e, se quiser data, terá de pagar um valor de cachê muito superior ao que o próprio artista cobraria;

6) o proprietário da data vende o show, emite a nota fiscal e depois divide os lucros com seu informante na prefeitura (que pode ser um secretário de Cultura ou de Eventos).

59. Cumpre realçar que, em situações nas quais não há indícios de dano ao erário, estando comprovados tanto a execução do objeto quanto o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, a determinação para a devolução dos recursos seria indevida, pois caracterizaria o enriquecimento sem causa da União. Em acréscimo, não se pode olvidar que a condenação por este Tribunal, em sede de tomada de contas especial, ao pagamento de débito está relacionada à ocorrência de prejuízo ao erário, possuindo, essencialmente, natureza reparadora, conforme evidencia a leitura sistemática da Constituição Federal de 1988 (artigo 71), da Lei 8.443/1992 (artigos 8º, 12, 16, 19, 57 e 58) e do Regimento Interno do TCU (arts. 197, 202, 209, 210 e 267).

60. Nesse mesmo sentido [de que a ausência de apresentação de contrato de exclusividade, por si só, não caracteriza prejuízo ao erário, mas é motivo de julgamento pela irregularidade das contas com aplicação da multa prevista no artigo 58 da Lei 8.443/1992], são os Acórdãos 2.660/2015 e 1.590/2015, da 2ª Câmara, e 5.662/2014, da 1ª Câmara..

61. Examinando-se os documentos constantes dos autos, depreendemos que a instrução à peça 32, que propôs a citação e audiência do responsável elencou como possíveis irregularidades: a) não comprovação do nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto pactuado; b) ocorrência de licitação em modalidade divergente da estabelecida no termo do convênio; e c) contratação direta de artistas com infração ao disposto na Lei 8.666/1993.

62. Considerando que havia no termo do convênio, menção expressa ao Acórdão 96/2008-Plenário, bem como explicação sobre a diferença entre contratos de exclusividade aceitos nos casos de inexigibilidade por este Tribunal e aqueles contratos que estabelecem exclusividade com os artistas apenas para dias e locais das apresentações, comumente chamados de cartas de exclusividade, entendemos que as justificativas apresentadas pelo responsável não elidem as irregularidades, visto que os procedimentos se deram em desacordo com as normas que regem a matéria e com as disposições contidas no próprio termo do convênio, do qual o responsável foi o signatário.

63. Portanto, a obrigatoriedade de adoção do pregão para contratação de serviços comuns e a necessidade de observância das diretrizes do Acórdão 96/2008-Plenário, quanto a contratação de artistas fundamentada no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, já era do conhecimento do responsável

64. Desse modo, ante a ausência de elementos capazes de elidir as irregularidades consignadas nestes autos, proponho que as presentes contas, sejam julgadas irregulares, com imputação de débito e aplicação de multa.

CONCLUSÃO

65. Ante todo o exposto, propõe-se rejeitar as razões de justificativa e alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Joel Rodrigues Lobo, uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito e à aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

66. Diante do exposto, submetemos os autos à consideração superior, propondo ao Tribunal:

a) que sejam julgadas irregulares as contas do Sr. Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), ex-Prefeito de Careiro/AM, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III,

alínea “c” da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma Lei, condenando-o 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 I, alínea “a”, do Regimento Interno do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculados a partir da data discriminada até a data do recolhimento, na forma da legislação em vigor, abatendo-se, na oportunidade, os valores já ressarcidos;

DATA DA OCORRÊNCIA	VALOR ORIGINAL (R\$)
23/2/2010	200.000,00

b) aplicar ao responsável Joel Rodrigues Lobo (CPF 305.268.411-68), a multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 267 do RI/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 do TCU), o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, atualizada monetariamente desde a data do acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

c) autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

d) autorizar, caso solicitado, o pagamento da dívida em até 36 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, sem prejuízo de alertar o responsável de que a falta de comprovação do recolhimento de qualquer parcela implicará o vencimento antecipado do saldo devedor;

f) encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentam, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no estado do Amazonas, nos termos do art.16, § 3º, da Lei 8.443/1992, para adoção das medidas que entender cabíveis.

SECEX-CE, em 22 de janeiro de 2018.

(Assinado eletronicamente)

Fátima Lúcia de Moura Vieira)

AUFC – Mat. 2645-0