

GRUPO I – CLASSE II – Primeira Câmara

**TC-018.328/2015-6**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Careiro/AM.

Responsável: Joel Rodrigues Lobo (305.268.411-68).

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS. INEXISTÊNCIA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE OS RECURSOS REPASSADOS E AS DESPESAS EFETUADAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA.

Em tema de prestação de contas, é imprescindível que o responsável evidencie, por meio de documentos idôneos, que os recursos federais foram efetivamente aplicados no fim a que se destinavam, com vistas a comprovar a existência de nexo de causalidade entre a fonte de receita e os gastos implementados.

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo – MTur contra o Sr. Joel Rodrigues Lobo, ex-prefeito de Careiro/AM (gestão 2009-2012), em face da impugnação total das despesas efetuadas na execução do Convênio 1.821/2009, que teve por escopo incentivar o turismo por meio do apoio à realização dos festejos referentes ao projeto intitulado **Réveillon**, em 31/12/2009.

2. Para implementação do objeto pactuado foram previstos R\$ 209.500,00, dos quais R\$ 200.000,00 couberam ao concedente e R\$ 9.500,00 corresponderam à quota de contrapartida do conveniente (peça 1, p. 61).

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 167) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 175).

4. No Tribunal, a Secretaria de Controle Externo no Estado do Ceará – Secex/CE apresentou o resumo do **iter** processual e o exame técnico da matéria por meio da instrução inserta à peça 51, que reproduz em parte e com ajustes de forma:

“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:

<b>Parecer</b>	<b>Peça, Pág.</b>	<b>Data</b>
Nota Técnica de Análise 0063/2012	10, 36-41	1º/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 (...) as peças 8, 9, e 10.

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

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. [Em face da] 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 à prestação de contas do convênio, conforme peça 10, p. 52-64.

11. O Ministério do Turismo (...) 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, 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 o 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 Conveniente 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	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).	<b>Aprovada em Parte</b>
Execução Financeira		<b>Reprovada</b>
<b>RESULTADO FINAL</b>		<b>REPROVADA</b>

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 a 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 da 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 atendidos 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 à 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, o Ofício 5582/2013, de 6/9/2013, reiterado pelo Ofício 515/2014, de 30/1/2014, da Polícia Federal, visando a 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 Sifi 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 da Lei 8.443/1992;

24.3. o MP/TCU 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 ao 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. 9º, 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 1.821/2009, posto que a prestação de contas do conveniente apresentava deficiências, não atendendo as exigências do termo do convênio, uma vez que não consta 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 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, (...) 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 o valor 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 concedente 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) o recurso empenhado a 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) optou pela contratação de um palco de duas águas em vista do entendimento da equipe técnica e da comissão organizadora do evento que concluíram que a locação de um palco em forma de concha, por concentrar ar em seu interior bojudado, 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) 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 denexo de causalidade entre os recursos federais repassados e os gastos deste convênio, e que deveriam ter sido encaminhados comprovantes bancários [em que] 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 nexoo.

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 nexoo de causalidade entre os pagamentos efetuados e os serviços realizados pela empresa contratada. Destaca-se que deveriam ter sido encaminhados os comprovantes bancários [em que] 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 nexoo de causalidade entre as movimentações e os pagamentos realizados.

(...)

#### **Das irregularidades nas contratações relacionadas a este convênio**

42. Verifica-se que duas modalidades de contratações ocorreram no âmbito deste convênio, quais sejam: Cartas Convite de n. 171/2009, 172/2009, 173/2009, e 174/2009 (peça 9, p. 85, 110) e (peça 10, p. 23,) e inexigibilidade [de certame], as quais foram homologadas pelo então prefeito, o Sr. Joel Rodrigues Lobo (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 justificativa.

#### **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 funcionava 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 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 [nos termos 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, os quais 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, [em que] afirma [ser] inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição.

51. Entende que (...) a declaração de empresário exclusivo das bandas contratadas para o evento sana quaisquer ocorrências em relação à natureza da licitação, objeto da contratação de prestação de apresentação musical para a realização do **Réveillon**.

52. Para comprovar as razões de justificativa, 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, pelo Decreto 6.555/2008 e pela Portaria Interministerial 217/MPOG/MF/2006 (peça 9, p. 18).

[54]. 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.

[55]. 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 10.520/2002 e do Decreto 5.450/2005.

[56]. Logo, constata-se que o ex-prefeito descumpriu a legislação aplicável, uma vez que deixou de promover a obrigatória realização do pregão, valendo-se indevidamente de certame na modalidade convite.

[57]. 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.

[58]. 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.

(...)

[62]. Examinando-se os documentos constantes dos autos, depreendemos que a instrução à peça 32, que propôs a citação e a 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.

[63]. 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.

[64]. 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. ”

5. Com essas considerações, a Secretaria instrutiva oferece a seguinte proposta de encaminhamento ao Tribunal (peças 51 a 53):

5.1. com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alínea c, da Lei 8.443/1992, julgar irregulares as contas do Sr. Joel Rodrigues Lobo, condenando-o ao pagamento da quantia que se segue:

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

5.2. aplicar ao Sr. Joel Rodrigues Lobo a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;

5.3. autorizar o parcelamento, se solicitado, e a cobrança judicial da dívida, caso não atendida a notificação;

5.4. encaminhar cópia do acórdão, bem como do relatório e do voto que o fundamentarem, ao Procurador-Chefe da Procuradoria da República no Estado do Amazonas, nos termos do art.16, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado pelo Procurador Rodrigo Medeiros de Lima, anuiu ao encaminhamento precitado, com as seguintes considerações adicionais (peça 54):

“16. Quanto ao questionamento que constou do segundo ofício de citação dirigido ao ex-prefeito, não foram apresentadas justificativas aceitáveis para os pagamentos, relativos às despesas que foram realizadas para a concretização dos festejos de **réveillon**, terem sido efetivados por meio de treze ‘saques contra recibo’ (extrato bancário à peça 9, p. 12).

17. Tais saques mostraram-se coincidentes, em sua quase totalidade – considerando que, no referido extrato bancário, foram somados dois pagamentos realizados à empresa A. M. Fogos de Shows Pirotécnicos, nos valores de R\$ 9.500,00 e R\$ 1.000,00 –, aos catorze valores que constaram dos itens apresentados na ‘Relação de Pagamentos Efetuados’, integrante da prestação de contas do Convênio 1.821/2009 (peça 9, p. 9).

18. Exatamente para propiciar o estabelecimento do nexo entre os recursos que se encontravam na conta bancária específica do ajuste e as despesas que viessem a ser realizadas pelo ente convenente é que foi prevista a seguinte cláusula no termo do Convênio 1.821/2009, firmado em 23/12/2009 (peça 1, p. 49-50):

**‘CLÁUSULA SÉTIMA – DA MOVIMENTAÇÃO DA CONTA ESPECÍFICA E DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS**

(...)

**PARÁGRAFO PRIMEIRO.** Os pagamentos à conta de recursos recebidos da União, previsto no **caput** desta Cláusula, estão sujeitos à identificação do beneficiário final e à obrigatoriedade de depósito em sua conta bancária.

**PARÁGRAFO SEGUNDO.** Os atos referentes à movimentação e ao uso dos recursos a que se refere o **caput** desta Cláusula serão realizados ou registrados no SICONV, observando-se os seguintes preceitos:

I - movimentação da conta bancária específica deste Convênio;

II - pagamentos realizados exclusivamente mediante crédito na conta bancária de titularidade dos fornecedores e prestadores de serviços;

(...)

(grifos do original)

19. No caso sob exame, apesar da coincidência parcial de valores entre aqueles que constaram do extrato bancário da conta específica do ajuste e aqueles apresentados na ‘Relação de Pagamentos Efetuados’, não é possível evidenciar o necessário nexo entre a origem dos recursos e o destino que foi a eles conferido – exatamente por ser desconhecido o(s) beneficiário(s) dos treze ‘saques contra recibo’ –, supostamente para arcar com o pagamento de despesas relativas ao evento de passagem de ano em Careiro.

20. Além de os ‘saques contra recibo’ terem inviabilizado o estabelecimento do referido nexo, outras irregularidades identificadas na comprovação documental das despesas indicam que houve má gestão dos recursos do Convênio 1.821/2009, conclusão à qual se chega a partir das inúmeras informações inconsistentes fornecidas pelo convenente, em sede de prestação de contas e mesmo em resposta à audiência e à citação promovidas ao Tribunal.

21. Senão vejamos. No caso dos serviços de iluminação, consta como executora a empresa Direção Produções Ltda. ME (nota fiscal avulsa, de 2/3/2010, no valor de R\$ 28.000,00, à peça 10, p. 24, e recibo, da mesma data no valor líquido de R\$ 26.740,00, à peça 10, p. 25). O ‘Relatório de Cumprimento do Objeto’, integrante da prestação de contas do convênio, registra, contudo, a seguinte informação fornecida pelo convenente: ‘Contratado a empresa WERA

PUBLICIDADES LTDA. – ME na locado [sic] conjunto de iluminação para realização do evento (...).’ (peça 10, p. 82 e 85).

22. Inconsistência de mesmo teor foi detectada quanto aos serviços de sonorização, pois consta como executora a empresa Direção Produções Ltda. ME (nota fiscal avulsa, de 2/3/2010, no valor de R\$ 36.000,00, à peça 10, p. 27, e recibo, da mesma data no valor líquido de R\$ 34.380,00, à peça 10, p. 28), enquanto no ‘Relatório de Cumprimento do Objeto’, integrante da prestação de contas do convênio, há a seguinte informação, fornecida pelo convenente: ‘Contratado a empresa WERA PUBLICIDADES LTDA. – ME na locado [sic] sonorização com conjunto de som para realização do evento.’ (peça 10, p. 82 e 85).

23. Os serviços de locação de banheiros químicos também não contaram com informações confiáveis, oriundas do convenente, quanto ao seu suposto executor. Consta, por um lado, como prestadora dos referidos serviços a empresa Direção Produções Ltda. ME (nota fiscal avulsa, de 2/3/2010, no valor de R\$ 3.000,00, à peça 10, p. 30, e recibo, da mesma data no valor líquido de R\$ 2.910,00, à peça 10, p. 31), informação corroborada por declaração da então secretária municipal de Turismo de Careiro, de 27/1/2010 (peça 10, p. 156), e da suposta prestadora do serviço, de 20/5/2015 (peça 10, p. 158). Por outro lado, no ‘Relatório de Cumprimento do Objeto’, integrante da prestação de contas do convênio, há a seguinte informação, fornecida pelo convenente: ‘Contratação de empresa WERA PUBLICIDADES LTDA. – ME especializada em serviço com locação de banheiros químicos para utilização do povo em geral.’ (peça 10, p. 82 e 85).

24. Conclui-se, portanto, que as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Joel Rodrigues Lobo devem ser rejeitadas, o que justifica o julgamento pela irregularidade de suas contas, com a imputação do débito e a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

25. Mesmo desfêcho de rejeição deve ser conferido às razões de justificativa apresentadas nos autos pelo ex-prefeito.

26. No que tange à não utilização da modalidade pregão para a contratação de serviços comuns, não foram apresentadas justificativas plausíveis para a realização de licitações na modalidade convite, considerando que o termo do Convênio 1.821/2009 foi claro no estabelecimento das seguintes disposições, que previam o uso da modalidade pregão:

**‘CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTICIPES**

(...)

II – Compete à **CONVENENTE**:

(...)

h) observar, quando da execução de despesas com os recursos deste Convênio, as disposições da Lei nº 8.666/93, com suas alterações, especialmente em relação às licitações e contratos, **inclusive a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002** [Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, **modalidade de licitação denominada pregão**, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências], observando o disposto no Decreto nº 6.555, de 08 de setembro de 2008 e na Portaria Interministerial nº 217/MPOG/MF, de 31 de julho de 2006, atualizada;

(...)

**PARÁGRAFO ÚNICO.** Na impossibilidade do uso do pregão na forma eletrônica, na contratação de bens e serviços comuns, deverá a **CONVENENTE**:

a) justificar a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica, por meio do seu dirigente ou autoridade competente responsável pela licitação; e

b) adotar o pregão presencial, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, atualizado.’

(peça 1, p. 43-45 e 47 – grifos nossos e do original)

27. Com relação ao questionamento alusivo à ‘ausência de carta de exclusividade a justificar a contratação direta, uma vez que não foram apresentados os contratos de exclusividade, (...) tendo a empresa contratada, nesse caso, atuado como **mera intermediária**’ (excerto do ofício de audiência à peça 34 – grifos nossos), há que ressaltar que constam dos autos cartas de exclusividade relativas aos três artistas que, supostamente, se apresentaram nos festejos de Ano Novo no município de Careiro. Contudo, em vista das diversas inconsistências a seguir assinaladas, não se prestam a justificar as inexigibilidades de licitação promovidas pelo ente convenente.

28. Quanto à Banda Furacão do Calypso, consta no Siconv (‘Plano de Trabalho’ -> ‘Anexos’ -> ‘Listar Anexos Proposta’) carta de exclusividade não registrada em cartório (com apenas reconhecimento de firma do signatário, Sr. Helenaldo Nunes de Araújo), de 1º/12/2009, apresentada junto ao plano de trabalho do convênio, na qual é indicada a empresa Werá Publicidade Ltda. como detentora da exclusividade para realizar o **show** com a referida banda na cidade de Careiro, no dia 31/12/2009.

29. Consoante orientação emanada do item 9.8 do Acórdão 2.649/2017-TCU-Plenário (relator: Ministro Vital do Rêgo), pesquisas realizadas em bases de dados disponíveis ao Tribunal e em sítios da **Internet** não evidenciaram que o Sr. Helenaldo Nunes de Araújo seria representante da Banda Furacão do Calypso.

30. Ainda no Siconv (‘Plano de Trabalho’ -> ‘Anexos’ -> ‘Listar Anexos Proposta’), foi juntado pelo convenente o ‘Instrumento Particular de Contrato de Locação de Serviços de Apresentação Artística’, de 26/11/2009, por meio do qual a empresa Werá Publicidade contratou junto à empresa Promeve Promoções e Eventos Ltda. a apresentação da Banda Furacão do Calypso no município de Careiro, no dia 31/12/2009, pelo valor de R\$ 40.000,00.

31. Em nova tentativa de sanear o questionamento quanto à representação dos artistas contratados para os festejos de **réveillon**, o ex-prefeito anexou à peça 50 (p. 4), em sede de razões de justificativa, nova carta de exclusividade – em cujo cabeçalho é feita referência à ‘Banda Furacão do Calypso’ –, concedida em 4/12/2009 por ‘ALYSSON CUNHA DE ARAÚJO’ (grifo do original) à empresa Promeve, ‘para fins de representação da(o) banda perante a Prefeitura Municipal de Careiro Castanho AM, (...) tudo objetivando a realização do evento no dia 31/12/2009’.

32. Pesquisa realizada na **Internet**, nos termos do Acórdão 2.649/2017-TCU-Plenário, não demonstrou qualquer relação entre a pessoa física indicada na referida carta de exclusividade (Alysson Cunha de Araújo) e a Banda Furacão do Calypso.

33. Com referência à Banda Gemido, pesquisa realizada no Siconv (‘Plano de Trabalho’ -> ‘Anexos’ -> ‘Listar Anexos Proposta’) evidenciou que o convenente acostou a esse sistema carta de exclusividade não registrada em cartório (consta apenas reconhecimento de firma do signatário, Sr. Helenaldo Nunes de Araújo), de 1º/12/2009, apresentada junto ao plano de trabalho do convênio, na qual a empresa Werá Publicidade figura como detentora da exclusividade para realizar o **show** com a Banda Gemido na cidade de Careiro, no dia 31/12/2009.

34. A exemplo do resultado das pesquisas relacionadas à Banda Furacão do Calypso, não foi identificada, nos termos do Acórdão 2.649/2017-TCU-Plenário, relação de representação entre o Sr. Helenaldo Nunes de Araújo e a Banda Gemido.

35. Ainda no Siconv (‘Plano de Trabalho’ -> ‘Anexos’ -> ‘Listar Anexos Proposta’), foi anexado pelo convenente o ‘Instrumento Particular de Contrato de Locação de Serviços de Apresentação Artística’, de 3/12/2009, por meio do qual a empresa Werá Publicidade (contratante) contratou com a empresa Promeve Promoções e Eventos (contratada) a apresentação da Banda Gemido no município de Careiro, no dia 31/12/2009, pelo valor de R\$ 20.000,00.

36. O ex-prefeito anexou à peça 50 (p. 3), em sede de razões de justificativa, carta de exclusividade – em cujo cabeçalho é feita referência ao ‘Artista Forró Gemido’ – concedida em 4/12/2009 por ‘FORRÓ GEMIDO (MACELIO CARVALHO DAMASCENO)’ (grifo do original) à empresa Promeve, ‘para fins de representação da(o) banda perante a Prefeitura Municipal de Careiro Castanho AM, (...) tudo objetivando a realização do evento no dia 31/12/2009’.

37. Pesquisa realizada tendo como diretriz o Acórdão 2.649/2017-TCU-Plenário não revelou relação de representação entre o Sr. Macelio Carvalho Damasceno e a Banda Gemido, nem se a referência na carta de exclusividade a ‘Forró Gemido’ seria atinente à mencionada banda.

38. Nota-se, portanto, que, além de não se ter conhecimento de quem seria o detentor dos contratos de exclusividade das Bandas Furacão do Calypso e Gemido, não há como atestar a fidedignidade das cartas de exclusividade que foram conferidas por supostos representantes dessas bandas ora à empresa Werá (vide pesquisas no Siconv), ora à empresa Promeve (peça 50, p. 3-4), tendo em vista terem sido prestadas informações inconsistentes e conflitantes pelo responsável. Além disso, não restou claro nos autos o motivo de ter sido firmado entre as empresas Werá e Promeve instrumentos particulares de ‘Contrato de Locação de Serviços de Apresentação Artística’, o que sugere a ocorrência de gastos adicionais e desnecessários com intermediações que poderiam ter sido evitadas.

39. Há que se ressaltar, por oportuno, que, de acordo com a ‘Relação de Execução da Receita e da Despesa’, integrante da prestação de contas do convênio (peça 9, p. 13), a empresa Promeve recebeu duas quantias da prefeitura municipal de Careiro: uma no valor de R\$ 40.000,00 (**show** da Banda Furacão do Calypso) e outra no montante de R\$ 20.000,00 (**show** da Banda Gemido).

40. No que tange à dupla de cantores Mauro Maicky e Fabiano, consta desta TCE processo de ineligibilidade de licitação para a execução de ‘serviços de **show** musical sertanejo’ (peça 9, p. 145-154), no valor de R\$ 3.500,00, sem indicação do nome da banda ou artista(s) supostamente representado(s) por ‘Regina Medeiros de Carvalho’ (pessoa física).

41. Pesquisa no Siconv (‘Plano de Trabalho’ -> ‘Anexos’ -> ‘Listar Anexos Proposta’) mostrou que foi acostada a esse sistema, pelo conveniente, carta de exclusividade não registrada em cartório – consta apenas reconhecimento de firma do signatário, Sr. Helenaldo Nunes de Araújo –, de 10/12/2009, apresentada junto ao plano de trabalho do convênio, por meio da qual foi indicada a empresa Werá Publicidade como detentora da exclusividade para realizar o **show** da dupla Mauro Maick e Fabiano na cidade de Careiro, no dia 31/12/2009.

42. Assim como ocorreu nas pesquisas relacionadas às Bandas Furacão do Calypso e Gemido, não foi identificada, nos termos do Acórdão 2.649/2017-TCU-Plenário, relação de representação entre o Sr. Helenaldo Nunes de Araújo e os artistas Mauro Maick e Fabiano.

43. Ainda no Siconv (‘Plano de Trabalho’ -> ‘Anexos’ -> ‘Listar Anexos Proposta’), foi anexado pelo conveniente o ‘Instrumento Particular de Contrato de Locação de Serviços de Apresentação Artística’, de 10/12/2009, por meio do qual a empresa Werá Publicidade (contratante) contratou com a empresa Promeve (contratada) a apresentação dos artistas Mauro Mayck e Fabiano no município de Careiro, no dia 31/12/2009, pelo valor de R\$ 3.500,00.

44. Embora o valor de R\$ 3.500,00 tenha sido recebido, supostamente, pela Sra. Regina Medeiros de Carvalho (recibo no valor líquido de R\$ 2.728,12, de 2/3/2010, à peça 9, p. 156), os documentos de arrecadação municipal relativos ao imposto sobre serviços (ISS) e ao imposto de renda retido na fonte (IRRF), incidentes sobre a nota fiscal avulsa, de 2/3/2010, à peça 9 (p. 155), apresentam como contribuinte a empresa Werá Publicidade (peça 9, p. 157).

45. Ressalte-se, quanto à apresentação da dupla Mauro Mayck e Fabiano, a nebulosa participação de três agentes, quais sejam, as empresas Werá Publicidade e Promeve, bem como a pessoa física ‘Regina Medeiros de Carvalho’, sem que se saiba qual o real papel desempenhado

pela Werá e pela Promeve, empresas que não constam como beneficiárias do valor específico de R\$ 3.500,00 na ‘Relação de Execução da Receita e da Despesa’, integrante da prestação de contas do convênio (peça 9, p. 13).

46. Além da falta de esclarecimentos sobre a participação das empresas Werá e Promeve na contratação dos artistas Mauro Mayck e Fabiano e sobre o fato de a empresa Werá ter procedido ao recolhimento de impostos que caberiam à Sr<sup>a</sup> Regina Medeiros de Carvalho, não há certeza de quem seria o detentor da exclusividade de representação da dupla para o **réveillon** realizado na cidade de Careiro em 31/12/2009, em vista das informações inconsistentes apresentadas pelo convenente. Nota-se, portanto, que a inexigibilidade de licitação promovida pelo ente convenente não observou os ditames do inciso III do art. 25 da Lei de Licitações.

47. As inúmeras inconsistências apresentadas justificam, portanto, conforme indicado anteriormente, a rejeição das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Joel Rodrigues Lobo com relação ao questionamento que envolveu a representação de artistas contratados por meio de indevidas inexigibilidades de licitação.

48. Diante dos elementos constantes dos autos, este representante do Ministério Público de Contas da União manifesta-se de acordo com a proposta da Secex/CE.”

É o Relatório.