

TC – 020.926/2011-1

Apenso: TC – 030.419/2010-7

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Recorrentes: MARIA CÉLIA BERNARDO DA SILVA e CÉLIO ANTÔNIO

Natureza processual: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL - TCE

Interessados: MINISTÉRIO DO TURISMO, MUNICÍPIO DE LAGUNA-SC E FUNDAÇÃO LAGUNENSE DE CULTURA-LAGUNA-SC

Acórdão: 316/2013-TCU-1ª. Câmara

RECURSOS DE RECONSIDERAÇÃO. TCE. CONVÊNIO. IRREGULARIDADE PARCIAL. CONVENIENTE E INTERVENIENTE. CONDENAÇÃO EM DÉBITO SOLIDARIAMENTE E MULTA. RECURSOS PÚBLICOS FEDERAIS E ESTADUAIS PARA UM ÚNICO PLANO DE TRABALHO. DUPLICIDADE DE DESPESAS. IMPUGNAÇÃO. AUSÊNCIA DE CLÁUSULA EXPRESSA PARA RESPONSABILIZAÇÃO DO INTERVENIENTE. PREVISÃO DE MERO ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO DO CONVÊNIO. INVIÁVEL A RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DO REPRESENTANTE LEGAL DO INTERVENIENTE. INIDONEIDADE DA COMPROVAÇÃO DAS DESPESAS EFETUADAS COM RECURSOS ESTADUAIS. DUPLICIDADE AFASTADA. RECURSOS FEDERAIS GLOBAIS PARA DESPESAS DE ITENS AGRUPADOS DO CONVÊNIO. IMPOSSIBILIDADE DE QUANTIFICAÇÃO DO DANO PARA ITEM ESPECÍFICO. LEI 8.443/92, ART. 8º, **caput**, E INSTRUÇÃO NORMATIVA-TCU Nº 71/2012, ART. 5º, I E § 1º, I e III. PROVIMENTO DOS RECURSOS. CONTAS JULGADAS REGULARES COM AFASTAMENTO DO DÉBITO E MULTA. COMUNICAÇÃO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO PARA EVENTUAIS PROVIDÊNCIAS QUANTO ÀS DESPESAS REALIZADAS COM RECURSOS ESTADUAIS COM INDÍCIOS DE INIDONEIDADE DOS DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS.

A ex-Presidente da Fundação Lagunense de Cultura do Município de Laguna, no Estado de Santa Catarina, Maria Célia Bernardo da Silva e o ex-Prefeito do mesmo Município, Célio Antônio, com fundamento no art. 33, da Lei 8.443/92 interpuseram Recursos de Reconsideração (Peças Eletrônicas nºs 57 e 58) contra o Acórdão 316/2013-TCU-1ª. Câmara (Peça 39) proferido em processo de Tomada de

Contas Especial que lhes condenou solidariamente na quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) além da multa individual no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais) “em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos oriundos do Convênio MTur 244/2007 (Siafi 593090) e da captação autorizada via Projeto Cultural/Pronac/Mecenato 6-9476, objetivando a realização do espetáculo “A República em Laguna”, edição de 2007, no Município de Laguna/SC”, pelos quais buscam a reforma da indicada Decisão com a alegação de “não terem cometido qualquer fraude ou ilícito que justifique a medida indicada”.

I – DA ADMISSIBILIDADE DOS RECURSOS

2 Os Recursos tiveram seus exames de admissibilidade efetuados pelo respectivo Serviço desta SERUR (Peças 60, 61 e 62), oportunidade em que se manifestou pelos seus processamento e conhecimento, imprimindo-lhes, ainda, os efeitos suspensivos, porém apenas para os itens 9.2, 9.3 e 9.4, do Acórdão recorrido.

3. Submetidos esses exames à apreciação do Ministro-Relator S.Exa. se manifestou no mesmo sentido (Peça 64), além de determinar a restituição dos Recursos à esta Unidade para os seus exames de mérito.

4. Agora, em exame de admissibilidade definitivo, propomos, igualmente, o conhecimento e processamento dos Recursos posto que atendidos os pressupostos próprios e específicos das manifestações recursais, ressalvando-se, todavia, o nosso entendimento de que, no caso, com o conhecimento dos Recursos os efeitos suspensivos estendem-se a todo o Acórdão, por aplicação do art. 33, da Lei 8.443/92, do **caput**, do art. 285, do Regimento Interno do TCU e bem assim do estabelecido no § 1º, do art. 47, da Resolução-TCU nº 191/2006 (“Dar-se-á automática incidência do efeito suspensivo, por direta repercussão legal, ao recurso de reconsideração ou ao pedido de reexame interposto no prazo legal e presentes os demais requisitos processuais para sua admissibilidade.”)

II – DA DECISÃO RECORRIDA

5 O presente processo de Tomada de Contas Especial origina-se da conversão de Representação aqui processada nos autos do TC – 30.419/2010-7, em apenso, por provocação da Procuradoria da República com atuação na circunscrição judiciária de Tubarão, no Estado de Santa Catarina, conforme deliberado pelo Acórdão 4.000/2011-TCU-2ª. Câmara, onde se reconhecia indícios ou práticas de inúmeras irregularidades, envolvendo diversos responsáveis.

6. Processada a TCE e colhidas as alegações de defesas foi reconhecida a responsabilidade dos ora Recorrentes e lhes aplicadas as sanções de restituição de valores e multa diante do julgamento pela irregularidade, em parte, das suas contas relacionadas ao Convênio MTur 244/2007, o que resultou do Acórdão 316/2013-1ª. Câmara, contra o qual são dirigidas as presentes irresignações recursais.

7. A parte dispositiva da Decisão recorrida, seus fundamentos legais e jurídicos e bem assim os termos das correspondentes sanções são adiante integralmente transcritos, **verbis**:

“9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de tomada de contas especial decorrente de conversão do processo de representação TC-030.419/2010-7, por força do Acórdão 4000/2011-TCU-2ª Câmara, em decorrência de irregularidades na aplicação de recursos oriundos do Convênio MTur 244/2007 (Siafi 593090) e da captação autorizada via Projeto Cultural/Pronac/Mecenato 6-9476, objetivando a realização do espetáculo “A República em Laguna”, edição de 2007, no Município de Laguna/SC, ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de 1ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

9.1. excluir da relação processual o Município de Laguna/SC e a Fundação Lagunense de Cultura;

9.2. julgar, com fundamento nos arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, 19 e 23, inciso III, da Lei 8.443/92, as presentes contas irregulares e condenar o Sr. Célio Antonio e a Srª Maria Célia Bernardo da Silva ao pagamento, solidariamente, da quantia de R\$ 100.000,00 (cem mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante o tribunal (art. 214, inciso III, alínea “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da dívida aos cofres do Tesouro Nacional, atualizada

monetariamente e acrescida dos juros de mora calculados a partir de 29/8/2007 até a data do efetivo recolhimento, na forma prevista na legislação em vigor;

9.3. aplicar ao Sr. Célio Antonio e à Srª Maria Célio Bernardo da Silva, com fundamento no art. 57 da Lei 8.443/92, multa individual no valor de R\$ 20.000,00 (vinte mil reais), fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal, nos termos do art. 214, inciso III, alínea “a”, do RI/TCU, o recolhimento das referidas quantias ao Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até as datas dos efetivos recolhimentos, se pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.4. autorizar, desde logo, nos termos do art. 28, inciso II, da Lei 8.443/92, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações;

9.5. com fundamento no art. 16, § 3º, da Lei 8.443/92 c/c o § 6º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, remeter cópia dos elementos pertinentes à Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina, para a adoção das ações que considere cabíveis;

9.6. encaminhar cópia deste acórdão, bem como das peças que o fundamentam, ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, para adoção das providências que entender cabíveis com relação às ocorrências relatadas nos itens 9.5 e 9.10 da instrução transcrita no item 4 do relatório, e

9.7. dar ciência desta deliberação aos responsáveis.”

8. Constituindo-se, assim, a condenação do Acórdão 316/2013/TCU-1ª. Câmara, com julgamento pela irregularidade das contas de convênio, restituição de valores e aplicação de multa, não conformados, todavia, interpõem os Recorrentes os presentes Recursos de Reconsideração, onde requerem os seus provimentos por “não terem cometido qualquer fraude ou ilícito que justifique a medida indicada”, seja para “tornar insubsistente a decisão” que determinou a restituição de quantia seja para “determinar o cancelamento da multa” e, ainda, quanto ao ex-Prefeito, com a alegação de “ausência de motivação do seu enquadramento (**sic**) como responsável solidário pelas contas em julgamento”.

9. Os fundamentos e razões dos pedidos recursais estão adiante referenciados em tópico específico.

III – DAS RAZÕES RECURSAIS

10. Aviados os Recursos em duas peças distintas (Peças Eletrônicas nºs 57 e 58), o primeiro da ex-Presidente da Fundação municipal e o outro em favor do ex-Prefeito, pode-se assegurar que as razões recursais e bem assim os seus fundamentos são idênticos, assim como os pedidos de reforma da Decisão condenatória, exceto, porém, em um ponto o qual fora abordado unicamente pelo ex-Prefeito. Assim, após destacarmos essa específica abordagem feita pelo ex-mandatário municipal, compilaremos os argumentos dos Recorrentes também com uma só referência.

11. Ao transcrever o subitem 9.2, do Acórdão recorrido que o condenou solidariamente com a ex-Presidente da Fundação Lagunense à restituição da quantia de R\$ 100.000,00 o ex-Prefeito de Laguna alega que falta a essa condenação “motivação justificadora” pela qual o Prefeito foi *definido* “Responsável Solidário” pelas impropriedades na aplicação de recursos federais recebidos por aquela Fundação em convênio com o Ministério do Turismo.

12. Assevera o Recorrente que a ausência da motivação e com a inexistência de elementos probatórios a condenação “fere princípios do Direito Processual, com que guarda consonância, v.g., o art. 165 c/c 458, do Código de Processo Civil, causando-lhe prejuízo ao “pleno exercício do direito ao contraditório e ampla defesa, assegurado pelo art. 5º, LV, da C.F.”

13. Reproduz, entretanto, o Recorrente o entendimento adotado no Acórdão recorrido segundo o qual a sua responsabilidade solidária fundava-se em que, na ‘qualidade de interveniente, tinha como obrigação, conforme a Cláusula Terceira do termo de convênio (MTur nº 244/2007), de acompanhar a execução do ajuste’.

14. Considera, então, o Recorrente que esse entendimento adotado para responsabilizá-lo configuraria “Interpretação abrangente que não encontra amparo na norma legal, nem na doutrina administrativa sobre circunstâncias a serem consideradas para se concluir sobre a existência efetiva de responsabilidade – ainda mais de caráter solidário.” Acrescenta, ainda, que essa responsabilização sequer

encontra amparo no art. 8º, da Lei Orgânica do TCU, o qual refere-se às hipóteses de instauração de tomada de contas especial e, principalmente, de responsabilização solidária que se tipifica apenas se o prefeito “não adotasse providências” para tanto acerca de “impropriedades de que tivesse tomado conhecimento.”

15. Aponta a imprevisão legal de responsabilização solidária do prefeito em razão de gestor de entidade da administração pública descentralizada (“pessoa jurídica autônoma, de ordenador de despesa primário”) o que mais se acentuaria em razão de ausência de ilícitos e de impropriedades na execução do Convênio o qual tivera suas contas aprovadas pelo órgão concedente – o Ministério do Turismo -, razão pela qual considera inexistir situação de que o Prefeito devesse ter tomado providências.

16. Aborda, ainda, o Recorrente que não se pode “presumir” a responsabilidade pois, além de falta de prova é necessário buscar a verdade material e, ainda, a culpa subjetiva do agente público para a sua configuração, citando, para tanto, doutrinas administrativas.

17. Assim, segundo o Recorrente, os autos não identificam “nexo de causalidade que justificasse eventual responsabilização solidária do Prefeito” e, ainda, que não se aponta sua conduta faltosa ou “como a ele caberia ter procedido” pois o Ministério do Turismo reconheceu a correção na execução do convênio e o órgão de controle só o definiu como responsável “por mero apontamento, sem motivação jurídica fundamentada em evidências hábeis, que justificasse” (grifos originais)

18. Com essas alegações pugna, ao final, o Recorrente e ex-Prefeito que a Decisão seja reformada “inclusive por ausência de motivação do seu enquadrado (sic) como responsável solidário pelas contas em julgamento.”

19. Quanto às alegações comuns aos dois Recursos invocam, inicialmente, os termos da hoje revogada Instrução Normativa-TCU nº 56/2007 que estabelecia as normas de instauração e procedimentos da tomada de contas especial que, no dizer dos Recorrentes, destinava-se aos órgãos e entidades jurisdicionados porém, quando da instrução processual de uma TCE “não cabe ser desprezada” quanto à sua finalidade, especialmente para quantificar os danos, proceder a identificação do responsável e promover a apuração de responsabilidade baseada em documentos e relatório.

20. Alegam que esse procedimento não ocorrera, inclusive por parte do Ministério Público Federal, em não apurar a realidade da documentação, mas apenas partindo do princípio “de que a Fundação Lagunense de Cultura é que teria agido errado, autorizando-se simplesmente a definir serem responsáveis a Prefeitura, a Fundação, o Sr. Prefeito Municipal e as Senhoras Maria Célia Bernardo da Silva e Janice dos Reis.”

21. A precariedade desse “apontamento (e não definição motivada)”, segundo os Recorrentes mais se caracterizou quando, posteriormente, o próprio TCU excluiu “da relação processual o Município de Laguna e a Fundação Lagunense de Cultura” e, ainda, a Sra. Janice dos Reis, configurando o afastamento dessas responsabilidades a “superficialidade na investigação para apurar os responsáveis, assim como das questões envolvidas”, segundo os seus entendimentos.

22. Apesar de os Recursos atacarem o Acórdão recorrido, como não poderia deixar de ser, mas tendo a Decisão adotado nos termos ali especificados as manifestações da Unidade Técnica regional, os Recorrentes, com isso, referem-se genericamente às manifestações técnicas, em que apontam o comportamento da SECEX-TCU-SC a qual se se considerou como indevida a aplicação dos recursos pelo Município “caberia ter convocado a explicar a respeito e até – se fosse o caso – responsabilizar as empresas contratadas”, já que as mesmas estariam na condição de terceiro a ser responsabilizada com base na alínea b, do § 2º, , do art. 16, da Lei Orgânica do TCU, o que obrigaria o TCU “a fixar a responsabilidade solidária desses terceiros”. Entretanto, segundo os Recorrentes, não houve no TCU qualquer apuração ou manifestação a respeito dessas empresas.

23. Especificamente quanto à condenação da restituição de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) em razão de não se demonstrar a regularidade do pagamento da despesa com a “instalação de 450m2 de arquibancada”, quando fora acatada a tese em contrário de que o objeto contratado era de, realmente, de

450m lineares já que no local não haveria espaço com essa extensão, reafirmam os Recorrentes as alegações antes apresentadas transcrevendo-as, nesses termos:

Na realidade, não se trata de 450 metros lineares, até porque o local não comportaria tal metragem. O próprio Relatório de Vistoria do MPF/PR-Tubarão/SC/2009 apontou que **"...a extensão da arquibancada é de aproximadamente 90 (noventa) metros (de um lado a outro), com 14 (quatorze) metros de profundidade, e a extensão total que a arquibancada poderia atingir é de 120(cento e vinte) metros"**. O que houve foi a especificação incorreta do objeto contratado, Uma vez que, o que se contratou efetivamente, foram 100 metros de extensão por 4,5 metros de altura, com 16 degraus, perfazendo 450 metros quadrados, E NÃO 450 metros lineares.

Ainda que as notas fiscais de 2007 (NF 469 - Docas do Brasil Produções Ltda.) e de 2008 (NF 14 - Frisson Produções, de Ivanir Vandessem - ME, Incluem outros itens, além das arquibancadas, à comparação dos valores demonstra razoabilidade na importância paga em 2007. A Nota Fiscal de 2007, no valor de R\$ 100.000,00, inclui 100 metros de arquibancadas, enquanto que a Nota Fiscal de 2008, no valor de R\$ 80.000,00," inclui, 80 metros de arquibancada, ou seja. em ambas, o custo do metro linear pago foi de R\$ 1.000,00 (um mil reais).

Não houve, portanto, superfaturamento nas despesas realizadas pela Fundação Lagunense de Cultura, com a contratação de arquibancadas, (grifei)

24. Consideraram os Recorrentes, reiterando alegações anteriores, que a alusão a metros lineares “foi lapso justificável cometido na redação contratual com a empresa Docas do Brasil Produções Ltda.”, tendo a SECEX-SC buscado descaracterizar esses esclarecimentos para manter a acusação de que se tratasse de contratação de 450m lineares quando de fato foram contratados 450m2.

25. Reafirmam os Recorrentes que foram contratados 100m de extensão, por 4,5 de altura, com 16 degraus, “perfazendo 450m quadrados” e que o próprio Relatório do Ministério Público Federal ao apontar as medidas possíveis, inclusive aquelas referentes à profundidade (14m), aliado aos preços invocados na realização do espetáculo no ano seguinte ao analisado, em ambos os exercícios, segundo as Notas Fiscais, “o custo do metro linear pago foi de R\$ 1.000,00”.

26. Segundo os Recorrentes, considerando que nos dois exercícios foi pago o mesmo valor por metro linear (R\$ 1.000,00), assim, se tivessem sido contratados 450m lineares “o valor da contratação teria sido R\$ 450.000,00 (em vez dos R\$ 100 mil)”, além de ficar “claramente provado” que a contratação fora de 450m2.

27. Esse entendimento, ao contrário, não fora adotado pela SECEX-SC, segundo apontam os Recorrentes, pois aquela Unidade partiu da premissa de que a empresa contratada com recursos estaduais (NM Produções e Eventos Ltda., contratante e Silva e Silva Estruturas Metálicas Ltda., prestadora) teria contratado outros 200m de arquibancadas, o que corresponderia, ao todo, a contratação de 650m lineares de arquibancada, porém, dizem os Recorrentes, que sobre a gestão de recursos oriundos do Estado de Santa Catarina não podem por eles responder.

28. Concluem o tópico para dizerem que o espetáculo “A República em Laguna” integra o calendário oficial de eventos do Município de Laguna e coube a este promovê-lo, particularmente com a obrigação de instalação de 450m2 de arquibancadas, dentre outros itens, obtendo, para tanto, recursos financeiros junto ao Ministério do Turismo, não podendo ser responsabilizados acaso outra empresa tenha obtido recursos para a mesma finalidade perante os cofres estaduais, o que esperam seja apurada a sua responsabilidade, não havendo, por isso, “razão para julgar irregulares as contas” e a responsabilidade solidária do ex-Prefeito e da ex-Presidente da Fundação Lagunense de Cultura.

39. Quanto à condenação à multa individual aplicada aos Recorrentes dizem que “inexistiu motivação procedente que justificasse o julgamento das contas como irregular e a imputação do débito de R\$ 100.000,00.”

30. Consideram que a finalidade do objeto do convênio, a legitimidade das despesas e, principalmente a posterior aprovação das contas pelo Ministério do Turismo sem qualquer restrição “que guardou consonância com o escopo dos trabalhos avançados, indicados no memorial descritivo da Fundação e secundados na proposta de preços apresentada pela Adjudicatária contratada”, por tudo isso, “Não há razão, pois, para a manutenção das multas aplicadas.”

31. Com esses fundamentos, de que a contratação fora em verdade de 450m2 conforme as referências e medidas apresentadas e que a eventual alegação de terceiros de haver efetuada a contratação

do mesmo objeto com recursos estaduais - o que refoge de suas competências - e, particularmente, quanto ao ex-Prefeito com a alegação de ausência de motivação e de previsão legal para responsabilizá-lo de forma solidária requerem os Recorrentes a reforma da Decisão recorrida que julgou irregulares suas contas e os condenou solidariamente em débito e pagamento individual de multa para “torná-la insubsistente” e “determinar o cancelamento da multa ... pelas mesmas razões que justificam julgar insubsistente a imputação do débito”.

32. Essas as razões recursais apresentadas pelos Recorrentes visando a reforma do Acórdão recorrido que os condenou solidariamente em débito e pagamento individual de multa quanto à aplicação da importância de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) repassada à Fundação Lagunense de Cultura, do Município de Laguna, no Estado de Santa Catarina, por meio do Convênio nº 244/2007 dentre o montante ali transferido, **tendo figurado na avença como Interviente o referido Município.**

IV – DA ANÁLISE DAS RAZÕES RECURSAIS

33. O presente processo originou-se do encaminhamento a este Tribunal pela Procuradoria da República com sede em Tubarão-SC de farta documentação relacionada ao espetáculo cênico denominado “A República em Laguna”, realizado no ano de 2007, no Município de Laguna, no Estado de Santa Catarina, a qual fora aqui recebida e processada como Representação, conforme o TC – 030.419/2010-7, em apenso, envolvendo, para tanto, recursos financeiros federais, estaduais e municipais, sendo que aqueles primeiros em duas fontes distintas – do Ministério do Turismo e do Ministério da Cultura.

34. Os referidos valores, seus montantes e origens, totalizando a importância de R\$ 1.592.284,09 (um milhão, quinhentos e noventa e dois mil, duzentos e oitenta e quatro reais e nove centavos), constituem-se do seguinte: R\$ 383.397,00 (trezentos e oitenta e três mil, trezentos e noventa e sete reais), do município de Laguna/SC; R\$ 500.000,00 (quinhentos mil reais), do Estado de Santa Catarina – Funturismo/Projeto PTEC 1.575/07-4; e R\$ 709.887,09 (setecentos e nove mil, oitocentos e oitenta e sete reais e nove centavos) da União Federal, sendo que R\$ 275.000,00 (duzentos e setenta e cinco mil) originários do Ministério do Turismo – MTur, repassados pelo Convênio 244/2007 (Siafi 593090), e R\$ 434.887,09 (quatrocentos e trinta e quatro mil, oitocentos e oitenta e sete reais e nove centavos) provenientes do Ministério da Cultura - MinC, por meio do Projeto Cultural/Pronac/Mecenato 06-9476., valendo dizer, ainda, que quanto ao convênio do MTur havia a contrapartida municipal de R\$ 27.500,00 (vinte e sete mil e quinhentos reais), totalizando, com isso, o valor do objeto conveniado em R\$ 302.500,00 – Convênio MTur 244/2007.

35. Analisada a documentação encaminhada – Instrução Técnica, processo apenso, Peças Eletrônicas nºs 20, 21 e 22 – foi acolhida a Representação e prolatado o Acórdão nº 4000/2011-2ª. Câmara TCU (idem, Peça nº 23), em razão das mais diversas irregularidades e inúmeros responsáveis, convertendo-a, agora, em processo de tomada de contas especial – TCE.

36. Já neste procedimento processual, além dos indícios de impropriedades também inúmeras eram as irregularidades apontadas, o que motivou a citação de diversos responsáveis de forma solidária, conforme as irregularidades ou a origem dos recursos, e que foram os seguintes: Fundação Lagunense de Cultura, na pessoa de sua Presidente Janice dos Reis, Maria Célia Bernardo da Silva, ex-Presidente, Prefeitura Municipal de Laguna-SC (**rectius**) Município de Laguna, Célio Antônio, ex-Prefeito e, em razão de outras imputações, mas também solidariamente: Grupo Teatral Terra, sua Presidente Fernanda Valdice Pereira, Prefeitura Municipal de Laguna-SC (**rectius**) Município de Laguna-SC, Célio Antônio, ex-Prefeito.

37. Colhidas nesta TCE as alegações de defesa e no ensejo de proposta da Unidade Técnica de se ouvir gestores de recursos financeiros de origem estadual também aplicados no mesmo evento cultural, o então Ministro-Substituto e Relator do feito Augusto Sherman já apontava a necessidade de se distinguir as responsabilidades dos envolvidos segundo as origens dos recursos e suas respectivas esferas de governo, asseverando, então, naquela oportunidade (Peça Eletrônica nº 30):

“entendo não caber a citação proposta, uma vez que, conforme os elementos constantes dos autos, os responsáveis em questão teriam recebido apenas recursos estaduais, para aplicação na realização do evento objeto da presente tomada de contas especial. Dessa forma, a jurisdição deste Tribunal não alcança eventuais irregularidades na gestão desses recursos.”

38. Assim, foram delimitados nesta TCE o rol de responsáveis, as irregularidades apuradas e, especialmente, a sua correspondência com os recursos públicos federais objeto de apurações.

39. Afastadas, ao fim, com a prolação do Acórdão recorrido, as mais diversas irregularidades e responsabilidades, restou deliberado, além da remessa ao Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina da Decisão para as providências que entender necessárias quanto à gestão de recursos estaduais na promoção do espetáculo “A República em Laguna” – item 9.6, do Acórdão recorrido -, também a condenação dos Recorrentes “pela inexecução do objeto com os recursos federais”, impugnando-se, para tanto, o valor referente às arquibancadas, camarotes e iluminação e sonorização no total de R\$ 100.000,00.

40. A conclusão para tanto adotada pelo Acórdão foi a de que a inclusão de 450m lineares de arquibancadas com recursos do Convênio 244/2007 não estava justificada no plano de trabalho, especialmente naquele quantitativo pois, cotejada aquela medição com a empregada no exercício de 2009, segundo o Relatório do Ministério Público Federal, a extensão máxima a ser atingida seria de 120m, sendo, assim, impossível a contratação de 450m lineares.

41. Além disso, considerou o Acórdão que os autos revelaram a contratação, com recursos estaduais, para o mesmo espetáculo, de 200m de arquibancadas para acomodação de 6.000 pessoas e se os responsáveis ora Recorrentes informavam que o público diário seria de 3.000 pessoas, já se poderia reconhecer que “a própria arquibancada custeada com recursos estaduais já se mostrava superdimensionada.”

42. Com esses entendimentos o Acórdão deliberou pela inexecução do item agrupado do plano de trabalho relacionado à contratação das arquibancadas, levando à impugnação do “valor do repasse correspondente ao item”.

43. Também foi acolhida pelo Acórdão a imputação à “contratação em duplicidade de camarotes com recursos federais do Convênio MTur 244/2007 e com recursos estaduais” com o fundamento de que os autos revelaram “que a instalação dos camarotes em questão foi efetivamente realizada com os recursos estaduais” e, assim, não havendo instalação simultânea dos mesmos, além de sequer haver condições físicas para essa duplicação considerou o Acórdão como “não comprovada a execução do objeto com os recursos federais, justificando a impugnação da despesa correspondente.”

44. Igual fundamento foi ainda adotado para a condenação quanto “à contratação em duplicidade de iluminação cênica e sonorização técnica com recursos federais do Convênio MTur 244/2007, e estaduais de Santa Catarina – Funturismo/Projeto PTEC 1.575/07-4.”, perfazendo assim as fundamentações fático-jurídicas para se impugnar as despesas correspondentes aos mencionados itens então agrupados, dentre outros, no plano de trabalho.

45. Conforme acima resumido, os Recorrentes insistem na execução dos trabalhos com os recursos recebidos do Ministério do Turismo, nas dimensões e propostas a que se destinavam e rejeitando que as imputações de contratação de 450m de arquibancadas eram lineares o que se tratava de “lapso justificável” quando, em verdade, apesar de constar no plano de trabalho, as medidas corresponderiam a 450m2 de arquibancadas.

46. Também dizem que jamais poderiam ser 450m lineares pois se com base no Relatório do Ministério Público Federal elaborado nos exercícios posteriores acerca das novas edições do mesmo espetáculo e diante da invocação do preço cobrado pela empresa contratada com recursos estaduais em que o metro da arquibancada foi considerado de R\$ 1.000,00, assim sendo teriam pagados R\$ 450.000,00 e não os mesmos R\$ 100.000,00, pretendendo, assim, confirmar que a contratação das arquibancadas corresponderam a 450m2.

47. Também não admitem os Recorrentes que as contratações efetuadas com recursos estaduais sirvam de paradigmas ou de fundamentos para alegar a substituição dos trabalhos feitos pela Fundação Municipal com recursos federais, o que, para tanto, **deve ser apurada a responsabilidade de quem usou os recursos estaduais** “e não aludir a essa impropriedade com o propósito de desqualificar a correta ação governamental executada e alcançar a aceitação da tese acusatória a que se propôs, sem provas para tal.”

48. Precede a análise à essas questões de mérito invocadas pelos Recorrentes, entretanto, a alegação do ex-Prefeito Célio Antônio quanto à sua responsabilidade a qual considera que, não podendo ser objetiva, carece do fator subjetivo para a condenação imposta.

49. Conforme transcrito acima, das alegações do ex-Prefeito o mesmo considera que apenas seria responsável solidário se não promovesse a apuração de fatos que causassem dano ao erário, nos termos do art. 8º, da Lei Orgânica do TCU, além de não haver previsão legal para que o Prefeito responda solidariamente com gestor de entidade da administração indireta municipal no caso de eventual irregularidade, pois segundo o direito positivado e a doutrina não se pode presumir a responsabilidade que deve estar respaldada em provas e, depois, identificado seu caráter subjetivo, não identificando, os autos qualquer nexo de causalidade entre a imputação e a conduta do ex-Prefeito.

50. Considera a “precariedade” do apontado pelo Ministério Público Federal como irregularidades e os responsáveis, o que caracterizaria falta de motivação, tanto que posteriormente o próprio TCU excluiu da relação processual inúmeras pessoas, físicas e jurídicas, públicas e privadas. Considera, ainda, que tanto houve a efetivação do objeto conveniado que o Ministério do Turismo aprovou as contas do convênio.

51. Ao final, requer o ex-Prefeito a reforma da Decisão “inclusive por ausência de motivação do seu enquadramento como responsável solidário pelas contas em julgamento.”

52. A responsabilização do ex-Prefeito, nos presentes autos, ao nosso ver, pelas peculiaridades do Convênio MTur 244/2007, diante dos fatos e irregularidades imputados merecem análise específica e avaliação da sua real participação na execução das despesas impugnadas a justificar sua responsabilização solidária, a demandar, assim, mais detida reflexão a respeito.

53. Inicialmente impõe-se consultar o Acórdão recorrido, por meio do Voto condutor proferido, que fixou as responsabilidades dos recorrentes e bem assim afastou a responsabilidade do Município e da Fundação, tendo se expressado nos seguintes termos:

“12. Quanto à responsabilização por esse débito, entendo adequados os ajustes propostos pelo titular da Secex/SC, no sentido de afastar a responsabilidade do Município de Laguna e da Fundação Lagunense de Cultura. Dessa forma, devem ter suas contas julgadas irregulares, com fundamento no art. 15, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei 8.443/1992, e responder pelo dano a ex-presidente da fundação, signatária e executora do convênio, **bem como o prefeito municipal que, na qualidade de interveniente, tinha como obrigação, conforme a Cláusula Terceira do termo de convênio, de acompanhar a execução do objeto do ajuste.**

...
20. Por fim, acolho como parte das minhas razões de decidir, naquilo que não colide com as considerações acima apresentadas, as análises realizadas na instrução transcrita no relatório precedente, com os ajustes propostos pelo Secretário da Secex/SC e pelo MP/TCU.

54. Portanto, segundo os fundamentos do Acórdão recorrido a responsabilidade do ex-Prefeito teria recaído em razão de sua omissão por não cumprir a obrigação de acompanhar a execução do objeto do Convênio MTur 244/2007, conforme lhe atribuída a Cláusula Terceira do mencionado ajuste.

55. A referida Cláusula e mais especificamente o seu item III, contém expressamente a seguinte redação (Peça Eletrônica nº 3, p. 31, do processo apenso):

“CLÁUSULA TERCEIRA – DAS OBRIGAÇÕES DOS PARTICIPANTES

...
III – Compete à INTERVENIENTE:

- a) orientar a CONVENTENTE na preparação dos documentos a serem apresentados ao CONCEDENTE referentes ao uso da Contrapartida Federal;
- b) orientar a CONVENIENTE nas licitações, zelando pela aplicação da Lei nº 8.666/93, com suas alterações, especialmente em relação à licitação e contrato, inclusive a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (art. 27, da IN/STN/MF/Nº 1/97, alterado pela IN/STN/MF/Nº 3/2003, a ao disposto no Decreto nº 5.504, de 05 de agosto de 2006: e
- c) **acompanhar a execução do objeto do Convênio.**”

56. Ora, com esse entendimento do Acórdão e bem assim a disposição particularmente contida na letra c, do item III, da Cláusula Terceira do Convênio, **não se pode alegar que não tenha havido motivação na referida Decisão** conforme suscitado pelo Recorrente ex-Prefeito.

57. **A questão jurídica que se impõe enfrentar, porém, é outra, que teria levado à aquela assentada pelo Acórdão recorrido, é a de que se a obrigação de acompanhar a execução do Convênio implica em responsabilidade solidária no caso de eventual imputação de irregularidade na sua execução.**

58. Portanto, a nosso ver, o que se deve buscar é se o entendimento adotado pelo Acórdão recorrido **tem fundamento jurídico para tanto**, especialmente diante da condição de representante legal do Interviente no referido Convênio, que, afinal, é o Município de Laguna, no Estado de Santa Catarina.

59. Assim, ao invocar o Recorrente as disposições dos art. 165 e 458, do CPC, apropriadas ou não, **o certo, porém, é que está trazendo a questionamento não a ausência de motivação na Decisão recorrida, mas os seus fundamentos tal como exigido pelos dispositivos processuais mencionados.**

60. Então, retornando ao referido Convênio (processo apenso, Peça Eletrônica n. 3, ps. 28 e ss.), no preâmbulo, no que se refere à qualificação dos pactuantes está inserto que o Interviente é a Prefeitura Municipal representada pelo Prefeito.

61. Não há, assim, além daquela qualificação e do item III, da Cláusula Terceira, do Convênio, qualquer outra referência ao Interviente, de nenhuma outra espécie, menos ainda no que se refere a suas obrigações, responsabilidades, compromissos e comprometimentos.

62. Trata-se, afinal, de pacto com cláusulas e disposições estereotipadas que, muitas vezes, diante de determinadas particularidades, acabam por não abranger certas situações, ocorrências, fatos ou responsabilizações, como, a nosso ver, ocorre no presente caso.

63. É certo, inúmeras seriam as hipóteses que o Interviente, mesmo em casos de convênio, com transferência de recursos voluntária e gratuita pode compartilhar obrigações com o beneficiário, com ele respondendo integral ou parcialmente, inclusive na condição de interveniente executor, porém, desde que expressamente pactuado.

64. Veja-se, a propósito, a previsão nos próprios normativos invocados pelo Convênio, os quais, em seus glossários, ao definirem o “interveniente” deixa claro que há casos em que aquele pode assumir obrigações, desde que expressamente previstas.

65. Com efeito, está inserida no inciso IV, do § 1º, do art. 1º da IN/STN Nº 1/97 a seguinte definição para o “interveniente”

“Art. 1º ...

§ 1º Para fins desta Instrução Normativa, considera-se:

...

IV – interveniente – órgão da administração pública direta, autárquica ou fundacional, empresa pública ou sociedade de economia mista, de qualquer esfera de governo, ou organização particular que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio.”

66. Por razões claramente de controle político em que “manifesta consentimento” o conveniente quando for órgão ou entidade públicos de ente da federação também assinará o Convênio, como “interveniente”, o Estado, o Distrito Federal e o Município, segundo expressa previsão do § 5º, do art. 1º, da mencionada IN/STN nº 01/97.

67. Mas cabendo ao “interveniente” a assunção de obrigações em nome próprio, como previsto na parte final do transcrito inciso IV, para a sua exigência e responsabilização, como é comecinho, é inafastável que o mesmo subscreva essa condição. Assim, também, é o que está previsto no rol “das cláusulas obrigatórias” do convênio, segundo expressamente exigido pelo art. 7º, inciso XVII, da mencionada Instrução Normativa do Tesouro Nacional, **verbis**:

“Art. 7º O convênio conterá, expressa e obrigatoriamente, cláusulas estabelecendo:

...

XVII – as obrigações do interveniente e do executor, quando houver;”

68. Vale invocar, ainda, que a definição acima transcrita, está em plena consonância com a mesma definição do inciso VIII, do § 1º, do art. 1º, do Decreto nº 6.170/2007, que “Dispõe sobre as normas relativas às transferências de recursos da União mediante convênios e contratos de repasse, e dá outras providências”, com a seguinte redação:

“VIII – interveniente – órgão da administração pública direta e indireta de qualquer esfera de governo, ou entidade privada que participa do convênio para manifestar consentimento ou assumir obrigações em nome próprio;”

69. Idênticas previsões regulamentares estão igualmente estabelecidas na Portaria Interministerial MP/MF/MCT nº 127, de 29 de maio de 2008 em que não só é definida a condição de “interveniente” como, especialmente, que as obrigações assumidas pelo mesmo devem constar “obrigatoriamente” de cláusula própria.

70. Não havendo, conforme constatado, no Convênio MTur 244/2007 em que são partícipes o Ministério do Turismo e a Fundação Lagunense de Cultura, do Município de Laguna, em Santa Catarina qualquer cláusula que estabeleça a responsabilidade do ente federativo municipal meramente interveniente não comporta, assim, entendimento em contrário em que essa obrigação de apenas acompanhar a execução do convênio possa convolar em obrigação de corresponsabilidade com conveniente, inclusive de forma solidária.

71. A responsabilidade solidária, como é de conhecimento comum apenas se configura por força de previsão legal ou em decorrência de expressa cláusula contratual (CC, art. 265), isto é, de concorrência de vontades. Não se pode inferir que haja concorrência de vontades em assumir obrigações e responsabilidades entre o conveniente e o interveniente na ausência de cláusula expressa.

72. O fato de cumprir ao interveniente, no presente caso, “acompanhar a execução do Convênio”, o qual foi considerado em processo de TCE por este Tribunal com irregularidades, sem previsão expressa de cláusula da corresponsabilidade com o próprio executor do convênio não é suficiente para impingir àquele a responsabilidade solidária.

73. A propósito, se não se tratasse de interveniência de caráter meramente político o mencionado acompanhamento era igualmente obrigação do concedente, segundo o disposto na letra d, do inciso I, da mesma Cláusula Terceira do Convênio, segundo o qual cumpria-lhe “acompanhar, por meio de sua Área Técnica, as atividades de execução, avaliando os seus resultados e reflexos;” e, por hipótese, ainda que omissa o órgão concedente nesse seu dever não se poderia, em razão de tanto, estender-lhe responsabilidade solidária com o conveniente eventualmente faltoso.

74. Ressalte-se, porém, com brevidade, diante do realce jurídico que se legitimaria que o interveniente, mesmo que na hipótese de assumir obrigações, subscrevesse o pacto como pessoa jurídica de direito público, assumindo, portanto, obrigação jurídico-contratual, esta não poderia se confundir com a responsabilidade funcional do seu representante de legal nem com aquela do dever de prestar contas de quem gere dinheiros e valores públicos, mas restringir-se-ia ao próprio ente interveniente.

75. Com essas reflexões é que formulamos proposta no sentido de que o pleito recursal do Recorrente ex-Prefeito de “não ser enquadrado” como responsável solidário na execução do Convênio MTur 244/2007 pode ser provido em razão da ausência de fundamento jurídico, legal e contratual que assim tipifica o interveniente que assumiu obrigações de mero acompanhamento da execução do convênio.

76. Analisada essa primeira questão em que se propõe a ilegitimidade do ex-Prefeito por falta de fundamentos jurídicos para responder solidariamente com o conveniente e executor do Convênio MTur 244/2007, qual seja, a Fundação Lagunense de Cultura, do Município de Laguna, no Estado de Santa Catarina, passa-se à análise das demais alegações recursais apresentadas pelos Recorrentes e relacionadas às irregularidades que ensejaram a condenação.

77. Os fatos considerados pelo Acórdão tidos como suficientes para impugnar as despesas no valor de R\$ 100.000,00 em última palavra foram definidos como inexecução do item agrupado da contratação das arquibancadas, de camarotes e iluminação cênica e sonorização técnica por ter havido duplicidade da sua contratação com recursos federais e estaduais.

78. Os mencionados recursos estaduais, conforme acima já mencionado, procedem do “Funturismo/Projeto PEC 1.575/074, da Secretaria Estadual de Turismo, Cultura e Esporte – SEINTEC, mediante “CONTRATO” firmado com aquele órgão estadual e a empresa “NM PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA.”, conforme consta da Peça Eletrônica nº 2, ps. 72 e ss., do Processo apenso, cujo objeto é a apresentação, em Laguna-SC, do espetáculo “A República em Laguna”, mediante a captação de recursos.

79. Os fatos atribuídos pelo Acórdão recorrido como despesas realizadas com recursos públicos estaduais e que ensejaram a conclusão da duplicidade de pagamentos foram descritos pela Instrução Técnica deste Tribunal (Peça Eletrônica nº 35, ps. 2, 3 e 4) e também conforme foram sumariados pela Representação do Ministério Público Federal, segundo as referências ali efetuadas e que são os seguintes:

9.1.2.2 E a empresa NM Produções e Eventos Ltda. contratou com a empresa Silva e Silva Estruturas Metálicas Ltda., com recursos do Governo do Estado de Santa Catarina do Projeto PTEC 1.575/07-4, a locação de 200 metros de arquibancadas, conforme Plano de Trabalho e NF 56, de 28/8/2007 (processo apensado 030.419/2010-7, peça 2, p. 98 e 119).

9.2.2.2 E no Plano de Trabalho do Projeto PTEC 1.575/07-4 (recursos do Governo do Estado de Santa Catarina) havia a previsão de ‘...camarotes acoplados’, contratados por meio da NF 56, de 28/8/2007, da empresa Silva e Silva Estruturas Metálicas Ltda. (processo apensado 030.419/2010-7, peça 2, p. 98 e 119).

9.2.2.3 Resta configurada a contratação em duplicidade de camarotes com recursos federais do convênio MTur 244/2007 e com recursos estaduais de Santa Catarina - Funturismo/Projeto PTEC 1.575/07-4.

9.2.2.4 Também neste item, constata-se que, no valor de R\$ 100.000,00 do convênio MTur 244/2007, foram contratados conjuntamente os itens: arquibancadas, camarotes, iluminação cênica e sonorização técnica, todos em duplicidade por meio dos recursos federal e estadual, impossibilitando a sua quantificação individualizada, mas possibilitando a devolução do seu valor total (R\$ 100.000,00).

9.3.2.2 E a empresa NM Produções e Eventos Ltda. contratou com a empresa Frishow Produções Ltda., com recursos do Governo do Estado de Santa Catarina do Projeto PTEC 1.575/07- 4, a locação de um conjunto de sonorização e iluminação cênica, conforme NF 200, de 29/8/2007 (processo apensado 030.419/2010-7, peça 2, p. 128).

9.3.2.3 Resta configurada a contratação em duplicidade de iluminação cênica e sonorização técnica com recursos federais do convênio MTur 244/2007, e estaduais de Santa Catarina - Funturismo/Projeto PTEC 1.575/07-4.

80. A propósito, a respeito dos referidos itens cujas despesas foram impugnadas e de onde decorreu o débito e bem assim do plano de trabalho objeto do Convênio 244/2007 MTur, consiste, o mesmo, no seguinte (processo apenso, Peça Eletrônica nº 3, ps. 25/6):

Contratação de empresa de eventos com camarotes com base de andaimes, tablado, com 6 metros de altura, 5 metros de largura e 85 metros de comprimento, pirâmides de 4mx4m com fechamentos nas laterais, frentes e fundos, sonorização técnica e iluminação cênica para a arena do evento; 450 metros corridos de arquibancadas em estrutura metálica – R\$ 100.000,00.

Confecção de 2.500 camisetas (...) – R\$ 27.500,00 (contrapartida).

81. Por sua vez o plano de trabalho apresentado pela NM Produções com vistas à obtenção dos recursos estaduais encontra-se na Peça nº 2, ps. 93/95, dos autos apensos.

82. Fazendo-se o confronto entre as duas propostas vê-se que ora há agrupamento de itens a serem executados, ora os mesmos itens estão especificados, ora há divergências entre quantitativos, medições ou necessidades, mas, acima de tudo, não se pode negar tratar-se de uma mesma proposta, de um mesmo projeto, para um mesmo objetivo que é a encenação do espetáculo já referido, apesar das suas aparentes discrepâncias. Nesse aspecto, enquanto na proposta da Fundação Lagunense a despesa com a representação teatral seria de R\$ 100.000,00 a mesma despesa na proposta da NM Produções e Eventos Ltda. seria de R\$ 50.000,00!

83. O que se tem, então, é o abuso de confiança, a má-fé e a certeza de impunidade ante a ausência de controle, ou de fiscalização ou mesmo de procedimentos, regras e normas a impedir que um mesmo interessado, um mesmo projeto, uma mesma proposta e solicitação de apoio financeiro possa ser endereçada, obtida, assegurada e contemplada com recursos públicos de várias origens, de vários órgãos e entidades e em todas as esferas de governo.

84. Assim, conforme já descrito inúmeras vezes nos autos a promoção do espetáculo “A República em Laguna” obteve recursos financeiros do Município de Laguna, da Fundação Lagunense a título de contrapartida, da SEINTEC-SC, do Ministério do Turismo e do Ministério da Cultura. E, ainda, segundo o **folder** de p. 153, da Peça Eletrônica nº 2, dos autos apensos, há patrocínio da BR Petrobrás, Eletrobrás, CEF, BRDE, dentre os que ali se pôde identificar, portanto, de empresas públicas ou sociedades de economia mista. Enfim, qualquer que tenha sido a modalidade contratual para o repasse e

patrocínio, a verdade é que inúmeros órgãos e entidades das três esferas de governo contribuíram para a realização de um único e festejado espetáculo e para as mesmas despesas.

85. Dito isso impõe-se questionar: como identificar as despesas, os gastos e as contratações e correlacioná-las com a origem do recurso, do instrumento jurídico utilizado para a sua transferência e, especialmente, com o órgão ou entidade fazendo-se, assim, a necessária vinculação entre uma e outro para, ao final, fazer-se a necessária prestação de contas e, se o caso, a eventual responsabilização?

86. Ou, ainda, como no presente caso, como evitar-se que uma mesma despesa seja efetuada com recursos de origens diversas, o que configuraria desvio de recursos e gastos ilegítimos? E, principalmente, realizada a despesa como apontar a fonte de recursos e o nexo de causalidade com o gasto e, de outro lado, quais dos demais recursos ter-se-iam por não aplicados?

87. Os questionamentos se mostram de grande significado jurídico e, particularmente, determinantes para a apuração das irregularidades objeto do presente feito, a exigir as necessárias reflexões, inclusive para o caso de enfrentamento de outras hipóteses semelhantes e, mais ainda, de preveni-las em outras oportunidades.

88. A manifestação do Sr. Diretor da Secex-SC, na Peça Eletrônica de nº 2, revela tratar-se de inegável dilema da fiscalização na aplicação de recursos quando várias são as fontes e as esferas de governo de que promanam repasses destinados a um plano de trabalho, implicando, assim, na respectiva e necessária prestação de contas. A respeito suscitou, primeiro questionando e em seguida concluindo,

verbis:

“10. O cerne da questão é o seguinte: não é possível se aprovarem prestações de contas de partes do evento como se ele fosse divisível, quando na verdade ele é uno.

...

16. Da argumentação acima resulta a conclusão de que todos aqueles que receberam recursos são solidariamente responsáveis por eventuais desvios que eventualmente hajam ocorrido com relação às despesas, independentemente do vínculo que o dispêndio tenha, seja com recursos federais, estaduais ou municipais. Isso porque não há como separar receitas e despesas. Como se disse antes, trata-se de um evento indivisível, cuja regularidade só pode se dar na ótica de uma prestação de contas completa em que constem todas as receitas e despesas.”

89. A respeito dessa zelosa manifestação técnica, particularmente quanto à sua conclusão de que “independentemente do vínculo que o dispêndio tenha” todos os que geriram recursos seriam solidariamente responsáveis, todavia, já se viu anteriormente que a mesma fora fulminada pelo então Ministro-Substituto Relator (Peça Eletrônica nº 30) ao considerar que “a jurisdição do Tribunal não alcança eventuais irregularidades na gestão” de recursos que não sejam federais ou, em outras palavras, a jurisdição atuará conforme os limites da competência, limitando-se, assim, à correspondente fiscalização em cada esfera de governo.

90. Adota, ainda, aquela manifestação do Sr. Diretor da Secex-SC a premissa de que, sendo uno o objeto do convênio, isto é, sendo “uno o evento” não seria possível considerá-lo divisível para se “aprovarem prestações de contas por partes”. Invoca, para defesa de seus argumentos, o disposto no § 1º, do art. 2º, da IN/STN nº 01/1997, que dispõe:

“§ 1º Integrará o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras, instalações ou serviços, o projeto básico, entendido como tal o conjunto de elementos necessários e suficientes para caracterizar, de modo preciso, a obra, instalação ou serviço objeto do convênio, ou nele envolvida, sua viabilidade técnica, custos, fases ou etapas, e prazos de execução, devendo, ainda, conter os elementos discriminados no inciso IX do art. 6º da Lei no- 8.666, de 21 de junho de 1993, inclusive os referentes à implementação das medidas sugeridas nos estudos ambientais eventualmente exigidos, conforme disposto no art. 12 da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981.” (os grifos são do original)

91. A interpretação manifestada, com todo o respeito, estando correta, porém está incompleta porquanto abriga entendimento não tão amplo mas, também, em sentido mais tópico e específico. Vislumbramos, contudo, que o transcrito dispositivo normativo comporta também a leitura de que integrará o plano de trabalho no caso de serviços o projeto básico entendido como tal o conjunto de elementos suficientes para caracterizar a obra, a instalação ou serviço **envolvida** no objeto do convênio e, assim, não só na inteireza do próprio objeto do convênio, mas daquilo que nele estiver envolvido.

92. Enfim, diante das características, peculiaridades, dimensões, necessidades financeiras de determinando bem ou serviço a ser adquirido ou contratado pode acontecer que o objeto do convênio não abranja todo o plano de trabalho mas item específico, ou, conforme ditado pelo dispositivo normativo agora transcrito **apenas obra, instalação ou serviço nele envolvida**.

93. Em termos práticos resulta do presente confronto que sendo possível repasse financeiro promovido por determinado convênio apenas para determinado item de um projeto ou de um plano de trabalho, o objeto do convênio será esse item e a correspondente prestação de contas abrangerá apenas a cobertura financeira que se propôs transferir.

94. Para isso, por óbvio, haverá de estar expresso e especificamente detalhado e previsto no objeto do convênio e para posterior prestação de contas, a despeito do plano de trabalho global envolvido.

95. Aponta-se como exemplo o próprio Convênio MTur 244/20087, em análise no presente feito, em que, sendo inúmeros os itens do plano de trabalho, compondo um todo o objeto do convênio, apenas o item denominado de “agrupado” referente a arquibancadas, camarotes e iluminação cênica e sonorização tiveram as despesas impugnadas.

96. Usando o mesmo raciocínio, porém de forma inversa, se um mesmo plano de trabalho fora objeto de inúmeros instrumentos de repasses financeiros, públicos ou privados, e integralmente executado sem que haja qualquer vinculação contratual ou instrumental para a realização deste ou daquele item específico, mesmo que estes estejam discriminados no âmbito do projeto global, não se poderia aproveitar a legitimidade da execução do trabalho para um concedente em detrimento de outro concedente.

97. Tal discrimine seria não só impossível como arbitrário porquanto além de os instrumentos de repasse não estarem condicionados e subordinados entre si haveria uma verdadeira confusão jurídica na aplicação dos recursos e de quem seria o prestador de contas e quem seria o seu destinatário incapaz de apontar a regularidade na aplicação de um e a irregularidade na aplicação de outro.

98. E é esta a realidade dos presentes autos em que obtidos recursos das mais variadas fontes para aplicação em uma mesma despesa certamente que haverá ainda confusão a impedir a vinculação entre um e outra, o que permitiria óbvio desvio de recursos. E para impedir essas práticas ou deveria os concedentes evitar a duplicidade dessas transferências ou estas seriam destinadas a itens e tópicos específicos do plano de trabalho, conforme o nosso entendimento acima esposado acerca do § 1º, do art. 2º, da IN/STN nº 01/1997.

99. Por isso é que não haveria como resolver a questão quando recursos de mais de uma origem são aplicados em um mesmo projeto global, ainda que discriminado em itens a serem executados, especialmente no caso de se ter como executado o objeto destinatário dos recursos.

100. Como consequência, cumprido o objeto do convênio com a aplicação dos recursos com uma das fontes, prestadas as respectivas contas e aprovadas estas, como dizer que a despesa aí comprovada não estaria legitimada em face de despesa duvidosa relacionada à outra fonte de recursos e de outra esfera de governo?

101. Essa pergunta somente pode ser respondida pela apuração em cada caso específico, isto é, na própria prestação de contas que corresponder ao beneficiário dos recursos e analisada igualmente pelo concedente.

102. Então, no presente feito, não só pelo fato de que anteriormente o Ministério do Turismo já havia aprovado a prestação de contas referente aos recursos transferidos pelo Convite MTur 244/2007, o que não impede a atuação desta Corte de Contas, mas como revelado pelos próprios autos e pelo Acórdão recorrido, não se negou a execução do objeto do convênio, mas impugnou-se, todavia, despesa que teria sido paga em duplicidade com recursos federais e estaduais.

103. Mas, afinal, se os recursos empregados em uma mesma despesa foram dúplices qual o critério para se ter uma como legítima a aplicação de um e ilegítima a aplicação do outro?

104. O critério para tanto a ser adotado não pode ser o subjetivo ou a generalização nos termos em que defendida pela Instrução Técnica (Peça Eletrônica nº 34), segundo a qual:

9.1.2.6 Percebe-se que, no valor de R\$ 100.000,00 do convênio MTur 244/2007, foram contratados conjuntamente os itens: arquibancadas, camarotes, iluminação cênica e sonorização técnica, todos em duplicidade por meio dos recursos federal e estadual, **impossibilitando a sua quantificação individualizada, mas possibilitando a devolução do seu valor total (R\$ 100.000,00)**. (Peça Eletrônica nº 34)

105. Afinal, a impugnação da despesa que resultou na condenação pelo Acórdão recorrido teve por fundamento que a sua realização se dera com a duplicidade de recursos, federais e estaduais.

106. Os recursos estaduais, vale lembrar, não estão sob a jurisdição deste Tribunal, conforme, mesmo, já assentado pelo Ministro-Substituto Relator, segundo o acima destacado. Portanto, emprestar legitimidade à sua aplicação, especialmente para impugnar a despesa realizada com recursos federais, porém, sem a necessária avaliação, fiscalização e apuração, inclusive em procedimento próprio, com a garantia do contraditório e da ampla defesa por parte dos interessados e responsáveis pode fragilizar a referida conclusão.

107. Mais ainda quando, no caso concreto, as indigitadas duplicidades na parte referente aos recursos estaduais, segundo revelam os próprios autos, estão revestidas de graves indícios e suspeitas de irregularidades, especialmente pela atuação do seu gestor: a empresa NM Produções e Eventos Ltda.

108. Lembre-se, inicialmente, que a referida empresa é a própria conveniente com a Secretaria de Estado catarinense, conforme o Contrato acima já destacado – processo, apenso, Peça Eletrônica nº 2, ps. 72 e seguintes.

109. Agora, põe-se em destaque Declaração da empresa de teatro que promoveu a encenação do espetáculo, o “Grupo Teatral Terra”, subscrita por sua Presidente – que já havia sido beneficiada com recursos do Ministério da Cultura, tanto que respondera à presente TCE e livrou-se de qualquer responsabilização – autorizando a empresa NM Produções e Eventos Ltda. a “captar” recursos financeiros para realização também da mesma encenação, conforme o documento inserto à p. 17, da Peça Eletrônica nº 2, do processo apenso, segundos os seus termos que integralmente se transcrevem:

“CARTA DE APOIO E RECOMENDAÇÃO

Atestamos para os devidos fins que se fizerem necessários e a quem interessar possa, que a NM PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA. empresa especializada no ramo de eventos a (sic) mais de 20 anos, está autorizada pelo Grupo Teatral Terra, a captar recursos financeiros em empresas privadas, órgãos federais e estaduais para realização do evento “A República em Laguna”, no período de 19 a 29 de julho de 2007, bem como a divulgação em âmbito nacional e internacional, como indicado no projeto que ora estamos apresentando.”

110. Esta Declaração comprova que houve articulação para obtenção de recursos de diversas fontes, em diversos órgãos e entidades públicas e principalmente nas diversas esferas de governo, pois a empresa de teatro, conforme alegado nos autos, detinha os direitos de exibição da peça e mesmo após ter obtido recursos do MinC, mesmo após a Fundação Lagunense também assumir financeiramente, mediante convênio com o MTur, obrigações do espetáculo, a empresa teatral também promoveu a captação de recursos mediante a interposição da empresa NM Produções e Eventos Ltda.

111. Então, reiteramos que diante da ausência de controle e por mais que um mesmo projeto de trabalho possa receber recursos de diversos órgãos e entidades públicos mas não se pode conceber como isso seria possível senão quando o projeto de trabalho pudesse ser subdividido em partes ou itens, segundo o nosso entendimento acima apresentado a respeito do disposto no § 1º, do art. 2º, da IN/STN 01/97 porque, do contrário, se diversos recursos destinam-se ao item ou ao projeto na sua totalidade, certamente que aí haverá o desvio dos recursos de uma das fontes porquanto não poderá haver uma despesa paga duas vezes, como aconteceu na realização da encenação de “A República em Laguna”.

112. Além do mais quando a empresa de teatro autoriza a NM Produções a captar recursos destinados, inclusive, à contratação da própria empresa autorizadora, o Grupo Terra, ou seja, era patente que os recursos que foram buscados perante o Estado de Santa Catarina já estavam assegurados pelos órgãos e entidades federais e municipais e destinados à realização das mesmas despesas, não sendo de se estranhar que, inclusive, a destacada “Declaração” sequer contém data de quando fora efetuada.

113. Sendo, afinal, impossível que uma mesma despesa, no mesmo valor tenha sido coberta com dois recursos financeiros prossegue-se na análise dos autos para, então, consultar novamente os termos da Representação – processo apenso – em que o Ministério Público valeu-se até mesmo de investigações da Polícia Federal visando a esclarecer a legitimidade das despesas relacionadas com o espetáculo cênico e, quanto aos recursos ditos estaduais e especialmente a realização das despesas por parte da NM Produções e Eventos Ltda., fazendo-se à essa empresa, ao seu proprietário e às despesas por ela comprovadas, as seguintes referências (processo apenso, Peça nº 01, segundo as páginas adiante indicadas):

Diante da impossibilidade de esclarecimento, foi solicitado à Polícia Federal elucidar, através de depoimentos dos responsáveis pela Fundação Lagunense de Culura (Maria Célia Bernardo da Silva), pela NM Produções e Eventos (Evaldo Santos Gonçalves Marcos) e pela Complexo 1001 (Diomário da Silva), qual a empresa efetivamente locou arquibancadas e camarotes para a edição 2007, do evento A República em Laguna, em razão das evidências até aqui registradas. Registre-se que no último contato telefônico com Marcos de Noronha Ribeiro, colocou-se à disposição para colaborar com as investigações, inclusive se for necessária a busca de informações de funcionários que trabalharam em 2007, no período do evento, na empresa Frisson.” (p. 10, letra o)

“Por fim, importante frisar que Evaldo Santos Gonçalves Marcos, representante da NM Produções e Eventos na “7ª Festa Nacional e 13ª. Festa Estadual do Camarão”, para o evento de Supercross, em 2006, pleiteou e recebeu, simultaneamente, recursos do Ministério do Turismo (R\$ 30.000,00) e do Estado de Santa Catarina (R\$ 125.000,00), **aplicados também no mesmo objeto** (Supercross), durante o mesmo evento. Em investigação realizada por esta Procuradoria da República, restaram apuradas fraudes na prestação de contas apresentada por Evaldo Santos Gonçalves Marcos, consoante documentação que compõe o Procedimento Criminal 1.33.007.000372/2010-50, encaminhada à Delegacia de Polícia Federal em Florianópolis/XC pelo ofício nº 56/10-INQ, de 21-06-2010. Tal documentação também foi objeto de representação perante o Tribunal de Contas da União, através do ofício 68/10-GAB, de 25/06/2010. O “operandi” utilizado por Evaldo Santos Gonçalves Marcos parece se repetir na edição 2007 do evento A República em Laguna, visto que a New Milenium Produções e Eventos foi um dos realizadores do evento (documento 05, fls. 45, 46, 49, 55 e 57), e ciente deveria estar de todos os recursos movimentados e respectivos objetos. (p. 10, letra p)

“Evaldo Santos Gonçalves Marcos aparece como testemunha no convênio 244/2007, firmado entre o Ministério do Turismo e o Município de Laguna, através da Fundação Lagunense de Cultura (volume I, fls. 35) (p. 10, letra p.1)

114. Nas páginas 33 e 34, da Peça nº 1, do processo apenso, **o Ministério Público Federal, particularmente em relação às despesas relacionadas com a contratação de arquibancadas, camarotes e sonorização e iluminação por parte da Empresa NM Produções e Eventos Ltda. deixa expressamente apontada a hipótese de falsificação na comprovação das referidas despesas, inclusive com a solicitação de investigações pela Polícia Federal**, segundo as seguintes manifestações:

9.1.1) Contrato de Prestação de serviços firmado entre a NM Produções e Eventos Ltda., representada por Evaldo Santos Gonçalves Marcos, e Silva e Silva Estruturas Metálicas Ltda (Complexo 1001), representada por Diomário da Silva, cujas folhas estão rubricadas e assinadas por ambos os representantes das empresas...

9.1.2) ... À fl. 22 está o registro fotográfico e assinatura digitalizada de Diomário da Silva, impressos a partir do INFOSEG.

9.1.3) Fazendo uma comparação entre as assinaturas que constam no contrato e no documento 05 (INFOSEG), verifica-se substancial diferença entre ambas. Foi solicitado à Polícia Federal investigação com o intuito de constatar a autenticidade.

9.1.4) Importante a investigação acerca da falsidade, tendo em vista que pode vir a repercutir na falsidade na nota fiscal e, conseqüentemente, na prestação de serviços. Como já registrado no item I deste relatório, há duas empresas envolvidas no fornecimento de arquibancadas e camarotes, com a possibilidade de, uma delas, não ter efetivamente prestado tal serviço.

...

9.2.1) Contrato de Prestação de serviços firmado entre a NM Produções e Eventos Ltda., representada por Evaldo Santos Gonçalves Marcos, Frishow Produções Ltda., representada por Ivanir Vandresen, cujas folhas estão rubricadas e assinadas por ambos os representantes das empresas...

9.2.2)... À fl. 34-v está o registro fotográfico e assinatura digitalizada de Ivanir Vandresen, impressos a partir do INFOSEG.

9.2.3) Fazendo uma comparação entre as assinaturas que constam no contrato e no documento 05 (INFOSEG), verifica-se substancial diferença entre ambas. Foi solicitado à Polícia Federal investigação com o intuito de constatar a autenticidade.

9.2.4) Importante a investigação acerca da falsidade, tendo em vista que pode vir a repercutir na falsidade na nota fiscal e, conseqüentemente, na prestação de serviços. Como já registrado no item deste relatório há duas empresas envolvidas no fornecimento de sonorização e iluminação, com a possibilidade de, uma delas, não ter efetivamente prestado tal serviço.

115. Mais que suspeitas, indícios e falsidades nos termos em que apontados pelo Ministério Público Federal quanto à atuação da NM Produções e Eventos Ltda. e seu proprietário, especialmente quanto às despesas realizadas com recursos estaduais para a produção do espetáculo “A República em Laguna”, o que já seria o bastante para não tê-las como paradigmas de legitimidade dos recursos públicos utilizados na sua cobertura e impeir o juízo de duplicidade de emprego de recursos públicos para uma mesma despesa, entretanto, dessas considerações acima transcritas o que mais impacta é saber que há um verdadeiro **modus operandi** aplicado na obtenção em duplicidade de recursos públicos para uma mesma finalidade ou objeto, tal como é acima citado.

116. E assim sendo, havendo a busca e a obtenção de recursos públicos de diversas fontes e esferas de governo, porém para uma mesma finalidade, certamente que apenas uma das prestações de contas correspondentes necessariamente expressará a legitimidade das despesas enquanto as demais apenas forjará a efetiva aplicação dos recursos mediante a prática de simulação ou fraude.

117. E essa situação mais se comprova, tal como demonstram os autos, quando não só o conveniente e beneficiário dos recursos estaduais (NM PRODUÇÕES) além de ser “autorizado” para tanto por quem já é igualmente beneficiário de recursos para a mesma finalidade (MinC – Grupo de Teatro Terra) bem como é “testemunha” em outro convênio, agora federal, também destinando recursos para o mesmo programa de trabalho – Convênio MTur nº 244/2007 – ps. 28/35, da Peça Eletrônica nº 3, do Processo apenso -, em clara comprovação da direta participação da NM Produções e Eventos Ltda. na obtenção de recursos em todas as esferas de governo e destinados a uma só finalidade, o que lhe impõe saber que, assim sendo, apenas uma prestação de contas poderá ser regular e legítima, enquanto as demais serão francamente simulações.

118. E esse **modus operandi** da NM Produções e Eventos Ltda., claramente comprovado nos autos, além de destacado pelo membro do Ministério Público Federal na Representação em apenso também foi referenciado na análise da Secex-SC – Peça Eletrônica nº 2 e acima já destacada, recebendo, na oportunidade, um tópico próprio intitulado “**Modus operandi do Sr. Evaldo Santos Gonçalves Marcos**”, onde são apontados pelos menos três (3) processos em trâmite por este Tribunal - TC – 003.519/2010-4, TC – 025.579/2006-7 e TC – 013.079/2005-9 -, em que o proprietário e a própria empresa NM Produções e Eventos Ltda., são responsabilizados, individualmente ou em solidariedade, por graves irregularidades na aplicação de recursos federais, seja quando são os próprios convenientes, sejam quando contratados para a realização de determinado serviço ou atividade.

119. Dentre os três mencionados processos apenas o de nº TC – 025.579/2006-7, apesar de envolver a NM Produções e Eventos Ltda. não lhe imputou responsabilidade, porém, determinou que as contas envolvidas no convênio ali apurado fossem reanalisadas, impondo-se alertar que nesse feito foi relatado que aquela empresa somente não pôde acumular o recebimento de recursos de diversas origens graças à efetiva intervenção promovida pelo Ministério Público Federal.

120. Entretanto podemos acrescentar que mais outros dois processos envolvendo a NM Produções e seu proprietário Evaldo Santos Gonçalves Marcos e seu peculiar **modus operandi** tramitam por esta Corte de Contas, quais sejam, o TC – 19.473/2012-5 e o TC – 24.632/2011-2, ambos tratando de tomadas de contas especial, sendo que este último já foi julgado, sem trânsito em julgado, conforme o Acórdão 5035/2012-2ª. Câmara, restando condenados solidariamente a empresa NM Produções, seu proprietário e administrador Evaldo e a própria associação conveniente.

121. Quanto a este processo já julgado destaca-se a grande semelhança com o presente feito em que houve o recebimento de recursos públicos de diversas fontes, do Ministério do Turismo, por interposta associação, dos Correios diretamente pela NM Produções e desta pela Prefeitura Municipal.

122. Pela semelhança com o presente feito destacamos as considerações que serviram para aquela condenação, dentre os quais citamos os seguintes excertos do Voto condutor ali proferido:

Em análise tomada de contas especial ... versando sobre irregularidades praticadas no âmbito do Convênio MTur 441/2005 e no Contrato ECT 13.836/2006, ambos concorrendo para a realização da 7ª Festa Nacional e a 13ª Festa Estadual do Camarão, realizada no Município de Imbituba/SC.

2. Quanto ao Convênio MTur 441/2005, as irregularidades identificadas pelo corpo técnico do Tribunal incluem pagamento em suposta duplicidade... Precedendo tais ocorrências, sobreleva-se o fato de que os valores transferidos no âmbito do convênio em apreço foram utilizados para a realização de evento já objeto de contrato entre a prefeitura e determinada empresa organizadora...

...

9. Reparo que a Associação de Amigos 100% Saruga empregou os recursos federais repassados pelo Ministério do Turismo para adimplir obrigações cominadas à NM Produções e Eventos Ltda., já contratada para realizar o evento e dele retirar o seu lucro. **Tal circunstância evidencia haver faltado ao Convênio MTur 441/2005 requisitos essenciais para justificar sua celebração, quais sejam, a necessidade e a finalidade pública.**

...

21. Mas esses expedientes demonstram que a empresa NM Produções e Eventos Ltda., além de se beneficiar da irregularidade, concorreu ativamente para a assinatura do convênio, conhecendo, assim, a origem da importância utilizada pela Associação de Amigos 100% Saruga para a contratação das atrações artísticas do evento sob responsabilidade da empresa. Nesse sentido, sua conduta é igualmente reprovável, já que se mobilizou **ab initio** para que a associação sem fins lucrativos captasse recursos públicos para custear suas atividades empresariais, mediante a celebração de convênio desprovido de necessidade/finalidade pública.”

123. Não há como afastar o entendimento da absoluta semelhança entre o presente feito e o acima referenciado, segundo os termos ora transcritos do Acórdão, além dos demais processos mencionados, em que em todas as tratativas para a obtenção de recursos para a execução dos planos de trabalhos apreciados nesses processos a empresa NM Produções sempre esteve direta ou indiretamente envolvida, até mesmo servindo de testemunha, ou atuando diretamente como conveniente ou beneficiária, ou, por fim, como contratada ou subcontratada para a execução dos referidos planos de trabalho.

124. Com isso, para empregar as palavras do Acórdão agora transcrito as referidas contratações envolvendo aquela empresa são desprovidas “de necessidade/finalidade pública”, buscando-se apenas se “beneficiar da irregularidade”, providenciando, para tanto, ao final, prestações de contas simuladas com o emprego e utilização de documentação fiscal, contratual, financeira, contábil desprovidas de legalidade, de juridicidade, por vezes mediante falsificação, fraude ou com o mero propósito de desvio e malversação de recursos públicos para satisfação de interesses pessoais.

125. Portanto, a documentação conhecida nos autos relativa às despesas realizadas com os recursos financeiros captados no âmbito da autorização estadual, segundo os elementos colhidos nos autos, deve ter o mais pronto juízo de reprovação e de desconsideração porquanto desvestida da mais mínima idoneidade legal e jurídica, inclusive com indícios de infrações criminais conforme alegado pelo Ministério Público Federal no processo apenso.

126. Assim sendo, tornam-se razoáveis e relevantes as alegações dos Recorrentes de que se terceiro obteve recursos no âmbito estadual para o mesmo fim em que a Fundação Lagunense obteve recursos mediante convênio federal “deve ser apurada a responsabilidade dela sobre isto, e não aludir a essa impropriedade com o propósito de desqualificar a correta ação governamental executada.”

127. Fundamentando-se o Acórdão na suposta duplicidade de despesas com o emprego de recursos federais e estaduais, parametrizando-se naquelas tidas como realizadas com recursos estaduais para negar a regularidade das despesas cobertas com os recursos do Convênio MTur 244/2007, mas diante da falta de idoneidade da documentação, dos indícios de fraude, falsificações e irregularidades dessas despesas, torna-se plausível afastar a alegação de duplicidade de despesas diante da insustentabilidade daquelas, fazendo com que as despesas realizadas com recursos federais oriundos do Ministério do Turismo remanesçam sem uma efetiva e real demonstração de vícios, de irregularidades e de inexecução para respaldar um julgamento pela irregularidade das contas e a condenação dos responsáveis, nos termos em que decididos pelo Acórdão recorrido.

128. Pode-se afastar, de consequência, a imputação acolhida pelo Acórdão recorrido da contratação e pagamento em duplicidade e inexecução dos serviços relacionados às arquibancadas, os camarotes, iluminação e sonorização do espetáculo.

129. Particularmente quanto à polêmica das medições das arquibancadas, se em metros quadrados ou lineares, de início, **deve-se afastar aquelas medidas indicadas no plano de trabalho e na contratação com os recursos estaduais diante da inidoneidade da sua documentação**, conforme largamente acima proposto.

130. É certo, segundo os parâmetros empregados pelo Ministério do Turismo quanto às arquibancadas a unidade de medida é em metros lineares. Entretanto, além disso, são elementos exigidos

na conformação da estrutura a altura do nível do chão em relação ao primeiro piso em 1,20m, escadas de acesso com 2,30m de largura, espelhos de degraus no máximo de 15cm, parapeito e corrimões no mínimo de 1,10 m de altura e intervalos de vãos livres de no máximo de 15 cm, podendo as arquibancadas serem montadas em quatro, oito e doze degraus, segundo os itens 1, 2 e 3 das Tabelas do Ministério.

131. Enquanto o plano de trabalho indica a contratação de 450m lineares de arquibancadas, os Recorrentes alegam que se trata de 450m², por serem 100m de extensão, 4,5m de altura, com 16 degraus. O Relatório do Ministério Público (processo apenso) aponta que a extensão das arquibancadas é de aproximadamente 90m, podendo chegar ao máximo em 120m, com 14m de profundidade.

132. Nesse ponto, o Acórdão recorrido, ao ter por correta a proposta da unidade técnica, considerou que os responsáveis “não conseguiram justificar a necessidade da inclusão desse item no plano de trabalho do convênio, mormente no quantitativo apontado”.

133. Segundo o projeto apresentado ao Ministério do Turismo (Processo Apenso, Peça Eletrônica nº 3, p. 22) os “resultados esperados” com a representação e a promoção cultural consistiria no atingimento da participação de milhares de expectadores conforme fora antes descrito:

“07. RESULTADOS ESPERADOS

Pretende-se, nas duas semanas de apresentação, atingir um público estimado em 35.0000 (trinta e cinco mil) pessoas de todas as faixas etárias, turistas e população em geral que poderão prestigiar os eventos que já fazem parte da cultura local, incrementando todos os segmentos econômicos ligados ao mesmo e divulgando o destino - Laguna, como promotor de grandes eventos e polo de desenvolvimento turístico da região.”

134. Considerou-se, então, segundo o próprio Acórdão recorrido que a média diária de expectadores poderia chegar a três mil (3.000) pessoas.

135. Ora, se a referência proposta pelo Ministério do Turismo para a contratação de arquibancadas é o metro linear, **d.m.v.**, não se supondo que se contrate arquibancada com um só degrau, essa medida não é suficiente para servir de parâmetro se não for definido o número de degraus necessário para a montagem da arquibancada, pois mais custos serão necessários e mais evidente que o metro linear será nada mais que o somatório linear dos degraus montados.

136. Então, se se esperava a média diária de aproximadamente 3.000 pessoas para assistirem ao espetáculo a pergunta que deveria ser formulada seria quantos metros lineares distribuídos por 16 degraus seriam necessários para comportar o mencionado público.

137. Se pudermos adotar como estimativa tímida para acomodação de duas pessoas por metro linear (quando se espera que seja mais de um metro para cada duas pessoas), três mil pessoas distribuídas por dezesseis degraus de arquibancadas, cada degrau acomodaria aproximadamente cento e oitenta e oito (188) pessoas e essas demandariam aproximadamente noventa e quatro (94) metros lineares de arquibancada para a sua ocupação. Além dos degraus também são necessárias nas arquibancadas outros espaços tais como áreas de escadas e passagens.

138. Ocorre que, com o respeito a entendimentos em contrário, tanto os 450m lineares e, muito menos os 450m² não permitiriam a acomodação de, em média, 3.000 pessoas diárias – mais os espaços próprios de uma arquibancada como escadas, além dos camarotes -, seja com o emprego de dezesseis degraus, como dizem os recorrentes, seja com profundidade de 14m, como é mencionado no Relatório do Ministério Público Federal, expressam com segurança as medidas necessárias efetivamente empregadas.

139. A fotografia constante à p. 8, da Peça Eletrônica nº 1, do processo apenso bem sugere a densidade na ocupação das arquibancadas. Por sua vez as fotos e bem assim o relato feito pelo Ministério Público – Peça Eletrônica nº 4, os. 147/154, do referido processo, mostram e apontam toda a estrutura de arquibancada, camarotes e iluminação empregados para o espetáculo do ano de 2009.

140. Segundo os termos da “vistoria” foram utilizados os seguintes parâmetros para se buscar uma medição ou estimativa das arquibancadas e camarotes:

Utilizou-se como parâmetro de medição a seguinte equivalência: 1 passo largo de uma pessoa mediana (1,75 metros de altura) corresponde a aproximadamente 1 metro linear.

1) Arquibancada (fotos 01, 02 e 03)

1.1) estrutura metálica com lâminas de madeira;

1.2) 12 (doze) degraus de altura;

1.3) 16 (dezesseis) camarotes acoplados em toda extensão da parte superior (acima do ultimo degrau);

- 1.4) tablado localizado na parte frontal/inferior em toda extensão (abaixo do primeiro degrau);
- 1.5) extensão de aproximadamente 90 (noventa) metros corridos/lineares (conforme medido que totalizou 90 (noventa) passos);
- 1.5.1) profundidade de 14 (quatorze) passos;
- 1.5.2) constatou-se que a lateral/extrema esquerda (do ponto de vista de que esta atrás da arquibancada - fotos 04 e 05) dista cerca de 10 (dez) passos do muro que separa a arena do espetáculo
- 1.5.3) verificou-se também que a lateral/extrema direita (do ponto de vista de que esta atrás da arquibancada - fotos 06 e 07) dista cerca de 16 (dezesesseis) passos do muro que separa a arena do espetáculo da empresa Mar da Laguna - Ind. e Com. de Pescados Ltda.;
- 1.5.4) é possível estimar que a extensão total da arquibancada (linear). de uma extremidade a outra do terreno, poderia chegar no máximo, 120 (cento e vinte) metros.
- 1.6) localizada uma segunda arquibancada (de menor porte) nos fludoji da arquibancada maior, em frente a duas pirâmides, com as seguintes dimensões; profundidade de 3 (três) passes e largura de 12 (doze) passos (foto 08).
- 2) Pirâmides (fotos 08 e 09) (três) unidades cobertas.
- 3) iluminação (fotos 10 e 11)
- 3.1) 04 (quatro) torres localizadas em frente a arquibancada;
- 3.2) 02 (duas) torres localizadas atrás das construções de época (uma unidade em cada lado da arena);
- 3,3) 02 torres menores localizadas também atrás das construções de época (uma unidade em cada lado da arena).
- Sonorização
- 16caixas de som localizadas na pane central da arena (fotos 1 a 22);
- 02 (dois) volumes com 02 caixas de som cada, localizados ao lado das construções de época (fotos 23 e 24).
- ...”

141. A partir dessa vistoria realizada por técnicos do Ministério Público Federal no ano de 2009 com vistas ao espetáculo desse ano e, principalmente, diante da duplicidade de notas fiscais e medições discrepantes quanto ao espetáculo realizado no ano de 2007, cogitou-se de “superfaturamento” diante da somatória das duas despesas (650m de arquibancadas) e em face do plano de trabalho objeto do Convênio 244/2007, para o item agrupado de arquibancadas, camarotes, iluminação e sonorização.

142. Afastando-se por absoluta inidoneidade as despesas realizadas com recursos estaduais, desprovido-se o entendimento de ter havido “duplicidade na contratação de camarotes, iluminação cênica e sonorização técnico com recursos federais e estaduais” segundo a análise técnica e acolhida no Relatório que integrou o Voto condutor do Acórdão recorrido (Peça Eletrônica nº 40, p. 17), e confrontando-se a foto do espetáculo de 2007 com aquelas da estrutura de 2009 conviria ser respondido se as 3.000 pessoas previstas para cada espetáculo poderiam ou deveriam ser acomodadas em quantos metros de arquibancadas, distribuídas entre tantos ou quantos degraus, além dos camarotes.

143. É que, afastada a premissa da legitimidade da despesa estadual e diante do efetivo cumprimento do espetáculo, isto é, do atingimento do objeto do Convênio MTur 244/2007, com a aprovação da suas contas pelo órgão concedente, pela presunção de legalidade e legitimidade da contratação do item agrupado arquibancada, camarotes e sonorização e iluminação torna-se absolutamente impossível apenas presumir em contrário aquilo que os autos revelam como demonstrados.

144. Repita-se, nem mesmo o invocado pelos Recorrentes quanto à contratação de 450 m2, por inconvincente e desproporcional, não deslustra a evidência das contratações conveniadas, até pela cabal divulgação da realização do espetáculo. A propósito, quanto à fiscalização por parte deste Tribunal do efetivo cumprimento da aplicação dos recursos por meio de convênio é relevante atentar para o previsto no § 1º, do art. 254, do RITCU no sentido de que quando dessa fiscalização “deverão ser verificados, dentre outros aspectos, o atingimento dos objetivos acordados...”.

145. Não se pode negar a grande dificuldade de, nestes autos, com as provas aqui coligidas, em elidir a regular aplicação dos recursos do Convênio 244/2007 nos termos em que demonstrados. E essa dificuldade é fruto não só de cláusulas estereotipadas do termo do convênio, da grande facilidade de se obter recursos públicos mediante convênio, repasses ou ajustes, em todas as esferas de governo, verdadeiramente sem qualquer limite e com total ausência de procedimentos prévios que o impeça e,

especialmente, pelas generalizações de planos de trabalhos em que são agrupados inúmeros itens sob a mesma cobertura financeira, tal como é a essência da apuração aqui procedida.

146. Houvesse mais clareza no plano de trabalho e na sua aprovação tudo isso poderia ser evitado. É nesse sentido que se recorda o apontado no Acórdão recorrido de que: “em relação à falha no plano de trabalho, entendo que os maiores responsáveis são os gestores do órgão concedente, que celebraram o convênio contendo plano de trabalho inadequado, deixando de adotar providências tendentes ao saneamento desse plano”.

147. Assim, se R\$ 100.000,00 foram globalmente destinados à cobertura de contratação de arquibancadas e camarotes para aproximadamente 3.000 pessoas, além da contratação de iluminação e sonorização, como identificar se determinado item foi efetivamente executado, se com superfaturamento ou sobrepreço, ou em irregularidade. Em qualquer uma das referidas contratações como quantificar o dano e buscar a reparação.

148. Comprovadas ou presumidas eventuais irregularidades na contratação de algum dos itens agrupado não se pode, com todo o acatamento de entendimento em contrário, estender a todos os demais itens o vício, apontar o dano e reclamar a reparação total, inclusive sob pena de enriquecimento sem causa. Não deveria subsistir, portanto, a proposta da Instrução Técnica constante da Peça Eletrônica nº 34, no seguinte item e á acima referenciada:

9.1.2.6 Percebe-se que, no valor de R\$ 100.000,00 do convênio MTur 244/2007, foram contratados conjuntamente os itens: arquibancadas, camarotes, iluminação cênica e sonorização técnica, todos em duplicidade por meio dos recursos federal e estadual, impossibilitando a sua quantificação individualizada, mas possibilitando a devolução do seu valor total (R\$ 100.000,00).”

149. Não se tem por efetivo, enfim, com essa generalização, apontado por certo o desvio, o desfalque, a inexecução deste ou daquele item, o alcance, o desaparecimento ou qualquer ato que revele a apropriação ou a não aplicação dos recursos, ou a ausência de nexo de causalidade entre o efetivado e os valores repassados.

150. Invocam os Recorrentes, para tanto, nesse aspecto, não só os termos do art. 8º, da Lei Orgânica do TCU, quanto os objetivos da instauração da tomada de contas especial **que é a quantificação do dano**.

151. Mencionam, ainda, os Recorrentes a Instrução Normativa-TCU nº 56/2007 sob “o entendimento de que os autos deveriam estar revestidos de todos os elementos hábeis a legitimá-lo, a bem caracterizar a responsabilização pretendida imputar.”

152. Ora, o mencionado normativo, ao tempo das interposições recursais já se encontrava revogado pela vigente Instrução Normativa-TCU nº 71, de 28/11/2012 que “Dispõe sobre a instauração, organização e o encaminhamento ao Tribunal de Contas da União dos processos de tomada de contas especial.”

153. O novel normativo, em consonância com o disposto no art. 8º, da Lei 8.443/92, trouxe inúmeras alterações, especialmente com a adoção de novos paradigmas jurídicos e processuais, como, por exemplo, o disposto nos itens I e III, do § 1º, e inciso I, do art. 5º, assim transcritos:

“Art. 5º É pressuposto para instauração de tomada de contas especial a existência de elementos fáticos e jurídicos suficientes para:

I – comprovação da ocorrência de dano;

...

§ 1º A demonstração de que tratam os incisos I e II deste artigo abrange, obrigatoriamente:

I – a descrição detalhada da situação que deu origem ao dano, lastreada em documentos, narrativas e outros elementos probatórios que deem suporte à comprovação de sua ocorrência;

...

III – evidenciação da relação entre a situação que deu origem ao dano e a conduta ilegal, ilegítima ou antieconômica da pessoa física ou jurídica a quem se imputa a obrigação de ressarcir os cofres públicos, por ter causado ou concorrido para a ocorrência de dano.”

154. Tem-se, então, que também conforme os dispositivos legais e normativos acima referenciados que a “comprovação do dano”, sua demonstração e a sua relação com quem lhe deu origem são obrigatórias, assim como devem ser lastreadas em provas que lhes dêem o necessário suporte.

155. Comprovada e admitida, portanto, “a impossibilidade de quantificação individualizada” do dano a sua imputação carece de fundamento jurídico e legal, segundo as disposições legais e

regulamentares acima mencionadas, pelo que não se mostra subsistente a condenação à restituição do valor da importância de R\$ 100.000,00 quando a mesma não pôde ser vinculada a qual quantitativo se teve por inexecutado, principalmente quando ao três dos quatro itens agrupados não sofreram qualquer impugnação quanto à sua execução.

156. Por último, esta Corte de Contas condenou os recorrentes ao pagamento de multa com fundamento no art. 57 em razão da imputação de débito, apesar de também apontar ressalvas e impropriedades na formalização das notas fiscais e na especificação do plano de trabalho, rejeitando, todavia, a proposta de acumulação da sanção.

157. Após as análises ora procedidas que levam ao entendimento e às manifestações acima adotados em que o débito imputado pode ser afastado fica igualmente sem fundamento a aplicação da multa nos termos do art. 57, da Lei 8.443/92 segundo o adotado pelo Acórdão recorrido.

V – CONCLUSÃO

158. Os autos revelam que a ausência de comunicação entre os órgãos e entidades das três esferas de governo pode facilitar desmedidamente a obtenção de recursos públicos para uma mesma finalidade, para a cobertura dos mesmos gastos e despesas, o que, assim ocorrendo, certamente vai permitir que determinado recurso não seja efetivamente aplicado já que a despesa, apesar de realizada, pode ser quitada com recursos de outras fontes.

159. Resulta, então, não só em termos de hipótese como de fato demonstram os presentes autos que uma verdadeira simulação, um sem número de prestação de contas é reunido, uma vasta, contraditória e suspeita documentação é apresentada, formando uma verdadeira algaravia as informações prestadas pelos responsáveis, dos documentos a serem analisados e das conclusões que se podem extrair, a impedir, assim, uma efetiva análise da real aplicação dos recursos.

160. Não menos pernicioso, a favorecer esse conjunto de simulações, é também o emprego de instrumentos legais e jurídicos estereotipados, incompletos, insatisfatórios e deficientes na previsão de especificação do objeto beneficiado, dos bens e serviços a serem contratados e, especialmente, da expressa previsão de responsabilidade dos agentes e partícipes, envolvidos a qualquer título na formalização pactuada.

161. A despeito de se defrontar com o óbice da competência jurisdicional na apuração de irregularidades envolvendo recursos dos diferentes entes federados, tanto na concessão dos benefícios quanto nas suas respectivas fiscalizações seria necessária a instituição de instrumentos e procedimentos que pudessem evitar tanto a concessão perdulária e desmedida quanto a fiscalização omissa ou ineficaz.

162. Por último, no contexto das responsabilizações eventuais que o mau emprego de recursos públicos pode ocasionar, especialmente quando se tratar de transferências voluntárias e gratuitas seria de alvitre que os processos apuratórios e de fiscalização contivessem, sempre, dados e informações relacionados a casos e situações anteriores em que ocorreram apuração, com ou sem a necessária responsabilização.

163. Enquanto isso, revela-se do maior significado para o exercício do controle, que os órgãos de controle externo informem um ao outro quando defrontarem-se com indícios de irregularidades na aplicação de recursos públicos que fogem da sua competência, como procedeu este Tribunal de Contas no Acórdão recorrido ao oficiar o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina, especialmente diante das conclusões que a presente análise apresenta quanto à atuação da NM Produções e Eventos Ltda. e sobretudo pelo fato de tanto o Grupo Teatral Terra e o próprio ex-Prefeito e ora Recorrente, o primeiro como conveniente com o Ministério da Cultura e o segundo como interveniente no convênio debatido no presente feito, contribuíram para a empresa NM Produções e Eventos Ltda. obtivesse mais recursos perante os cofres estaduais destinados ao mesmo espetáculo e para as mesmas despesas que já estavam cobertas com recursos federais.

164. Com as reflexões ora efetuadas estamos em que pode ser afastada a responsabilidade do ex-Prefeito em razão da ausência de cláusula expressa e bem assim de previsão regulamentar ou legal de que o interveniente para acompanhar a execução do objeto conveniado deva ser solidariamente responsável com o executor e conveniente beneficiário, o que implica na sua ilegitimidade para responder por eventual irregularidade na execução do convênio.

165. Igualmente quanto às imputações do débito em razão da inexecução do item “arquibancadas” e da duplicidade de despesas relacionadas aos demais itens “camarotes, iluminação e sonorização”, entendemos passível de reforma a condenação pois, o primeiro – contratação de arquibancadas -, por falta de quantificação do dano já que se encontrava agrupado com os outros três gastos e estes pela absoluta falta de idoneidade das despesas tidas como realizadas com recursos estaduais que serviram de paradigma para o juízo da duplicidade.

166. Pelas mesmas razões improcede igualmente a aplicação da multa prevista no art. 57, da Lei 8.443/92 por afastada a causa que a respaldava – a existência de débito, tudo nos termos da proposta que adiante formulamos à esta Corte de Contas.

167. Para a realização do presente trabalho nos foi arbitrado o prazo de cinco (5) dias.

VI – PROPOSTA

168. Examinadas as Razões Recursais que acompanham os Recursos de Reconsideração interpostos com fundamento no art. 33, da Lei Orgânica do TCU por Célio Antônio, ex-Prefeito de Laguna, no Estado de Santa Catarina, e Maria Célia Bernardo da Silva, ex-Presidente da Fundação Lagunense de Cultura, Laguna-SC em face da condenação que lhes foi imposta pelo Acórdão 316/2013-TCU-1ª. Câmara consistente em imputação de débito e aplicação de multa pelas irregularidades parciais apuradas na execução do Convênio MTur nº 244/2007, submetemos à apreciação deste Tribunal de Contas da União a proposta ora formulada:

1 – que sejam conhecidos os Recursos de Reconsideração interpostos pelo ex-Prefeito Célio Antônio e pela ex-Presidente da Fundação Lagunense de Cultura Maria Célia Bernardo da Silva contra o mencionado Acórdão;

2 – que seja dado provimento ao Recurso de Reconsideração interposto pelo ex-Prefeito Célio Antônio em razão de ausência de fundamentos jurídicos e legais para a sua responsabilização como representante legal do interveniente no Convênio MTur 244/2007 firmado entre o Ministério do Turismo e a Fundação Lagunense de Cultura, do Município de Laguna-SC, julgando-se regulares suas contas e afastando-se a condenação em débito e multa.

3 – que seja dado provimento a ambos os Recursos de Reconsideração para reformar o Acórdão 316/2013-TCU-1ª. Câmara afastando-se a condenação em débito e a aplicação de multa aos responsáveis, julgando-se suas contas regulares, conforme as análises acima fundamentadas.

4 – que da Decisão que vier a ser proferida sejam oficiados os Recorrentes, o Ministério do Turismo, a Fundação Lagunense de Cultura do Município de Laguna, no Estado de Santa Catarina, o Município de Laguna, a Procuradoria da República no Estado de Santa Catarina com atuação na subseção de Tubarão-SC e o Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina.

À consideração superior, para os d. suprimentos.

TCU-SERUR-1DT, em 22-04-2013

ROBERTO DONIZETE DA SILVA
AFCE – 290-9