

GRUPO I – CLASSE II – Segunda Câmara

**TC-022.928/2013-8**

Natureza: Tomada de Contas Especial.

Entidade: Município de Palmeirina/PE.

Responsáveis: Severino Eudson Catão Ferreira (CPF 303.422.524-53), ex-prefeito, e empresa MR Promoções e Eventos (CNPJ 10.525.540/0001-42).

**SUMÁRIO:** TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. IRREGULARIDADES NA DOCUMENTAÇÃO EXIGIDA PARA PRESTAÇÃO DE CONTAS. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA AFASTAR A RESPONSABILIDADE DE DEMONSTRAR A BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS RECEBIDOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO E MULTA.

1. Em matéria de prestação de contas de convênios, certas formalidades são relevantes na medida em que, sem elas, não há como comprovar o adequado emprego dos recursos públicos recebidos nos fins anteriormente pactuados.

2. Essa comprovação se faz por meio de documentação (forma e formalidades) que demonstre, de modo efetivo, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e a verba federal recebida.

3. A imposição de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos federais recebidos decorre do ordenamento jurídico, a teor do bloco normativo composto pelas disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

4. Julgam-se irregulares as contas do responsável, com condenação em débito e aplicação de multa, quando se constata ausência de documentos que seriam necessários para comprovar a execução do objeto.

## RELATÓRIO

Cuidam os autos da Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo contra o Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, ex-prefeito do município de Palmeirina/PE, em razão de irregularidades na documentação exigida para a prestação de contas do Convênio 700110/2008 (peça 1, p. 45-79), firmado com o município de Palmeirina.

2. O referido convênio teve o objetivo de incentivar o turismo no município, por meio da realização do evento intitulado “Festividades Natalinas de Palmeirina/PE”. O ajuste contou com aporte de recursos no valor de R\$ 210.000,00, sendo R\$ 200.000,00 a conta do concedente e R\$ 10.000,00 referentes à contrapartida do conveniente.

3. A Secretaria Federal de Controle Interno certificou a irregularidade das contas (peça 1, p. 421) e a autoridade ministerial atestou haver tomado conhecimento dessa conclusão (peça 1, p. 427).

4. No Tribunal, a Secex/PE examinou o processo por meio da instrução inserta na peça 19, que reproduzo em parte e com ajustes de forma:

“8. Na instrução inicial (Peça 3), concluiu-se que não houve a comprovação da boa e regular aplicação dos recursos repassados pelo Convênio 700110/2008 celebrado entre o Ministério do Turismo e o município de Palmerina, diante da ausência de documentos que estabelecessem o nexos causal entre os recursos recebidos e os pagamentos efetuados: fotos originais, vídeo/imagens devidamente identificadas com o nome das bandas, assim como notas fiscais e recibos, os quais deveriam ser emitidas em nome da banda e assinadas por seu representante legal ou pelo seu empresário exclusivo, sendo que essa representação ou exclusividade do empresário deve ser registrada em cartório. Propôs-se então a realização de citação do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, prefeito do município de Palmeirina e da empresa MR Promoções e Eventos, que intermediou a contratação das bandas.

9. Em cumprimento ao pronunciamento da unidade (Peça 5) foram promovidas as citações por meio dos Ofícios 749 e 847/2014-TCU-SECEx/PE (Peças 9, 14, 15 e 17). Os responsáveis apresentaram tempestivamente suas alegações de defesa (Peças 16 e 18).

### **EXAME TÉCNICO**

#### **Alegações de defesa**

10. O Sr. Severino Eudson Catão Ferreira expôs os seguintes argumentos:

10.1. Segundo o Ministério do Turismo, o motivo da rejeição das contas seria a ausência de fotos e vídeos originais do evento. Com as novas tecnologias toda e qualquer foto seria impressa, e esse fato não a impediria de ser original. Acostou fotos (Peça 16, p. 5-38) que seriam originais e impressas em papel especial para fotos. A comprovação de que seriam originais seriam os **chips**, que obviamente não mais existiriam passados 6 anos. O fato de as fotos conterem de forma editada logomarcas do Ministério do Turismo, e da Prefeitura de Palmeirina, não tiraria sua originalidade e tinha por objetivo tão somente identificar o objeto e o convênio.

10.2. Os recibos, cheques, notas de empenho e notas fiscais apresentados (Peça 16, p. 45-59) comprovariam o pagamento dos **shows** a quem fora contratado, a produtora. Seria contabilmente impossível contratar a um e pagar a outro, se a contratada fora a produtora, o pagamento seria devido à produtora. Se o contratado fossem as bandas diretamente, os pagamentos deveriam ser feitos às bandas. Seria a produtora que teria a obrigação de fazer o pagamento às bandas, e não o ora defendente, pois fora ela quem as contratou. O pagamento de cachês dependeria do que fora acordado entre a produtora e seus artistas, relação que a municipalidade não teria qualquer participação. Quanto ao registro da exclusividade da produtora em cartório, não haveria essa obrigação à época, portanto não houvera esse registro e por esse fato não deveria o defendente ser [apenado]. Até porque o registro não teria o condão de nada provar, pois os registros em cartório são declaratórios e qualquer pessoa pode registrar o que quiser e quando quiser. Portanto os recibos e a nota fiscal da produtora comprovariam os pagamentos devidos às atrações contratadas.

10.3. Seria de bom alvitre também lembrar a falibilidade dos Prefeitos, especialmente de municípios do porte de Palmeirina. A maioria dos prefeitos desses Municípios é do ‘povo’, médicos, profissionais liberais, empresários, agropecuaristas, pessoas que na maioria das vezes têm dificuldade com todo o formalismo que é exigido à gerência da coisa pública. Sendo assim, pugnou que se deveriam relevar alguns erros que porventura existissem, em atos seus ou de seus assessores, visto que agiriam de boa-fé.

11. Além dos documentos citados, o Sr. Severino Eudson Catão Ferreira juntou também cópias de declarações de autoridades locais atestando a realização do evento (Peça 16, p. 39-44) e do extrato da conta específica (Peça 1, p. 60-89).

12. A empresa MR Promoções e Eventos, também denominada Márcia Roberta Alves Paiva – ME, por meio de sua representante legal Márcia Roberta Alves Paiva expôs os seguintes argumentos:

12.1. A festividade intitulada 'Festividades Natalinas de Palmeirina/PE', fora, toda ela, indiscutivelmente, realizada. A contratação do **show** ocorrera, havendo sido realizada, dentro do que determinaria a legislação específica. A empresa defendente sempre cumprira e observara todas regras e determinações legais para a efetiva prestação do serviço para qual fora contratada.

12.2. O fato narrado é datado do exercício de 2008, e a empresa defendente não possuiria mais nenhum documento relativo ao evento citado. A empresa encerrara suas atividades há três anos, sendo certo que guardou toda a documentação contábil, fiscal e contratual, pelo prazo de cinco anos, como prevê pela legislação vigente, não mais a possuindo. A bem da verdade, no início deste exercício de 2014, quando já passaram mais de cinco anos, a empresa defendente desfez-se de toda documentação relativa ao período em que não mais era obrigada a guardar essa documentação.

12.3. Requereu, ainda, que fosse expedido ofício ao município de Palmeirina para que este enviasse toda a documentação necessária.

#### **Análise das alegações de defesa**

13. Em relação às alegações de defesa do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira:

13.1. Observa-se que as fotos apresentadas identificam os nomes das bandas, mas os logotipos do Ministério do Turismo e da Prefeitura de Palmeirina foram editados sobre as fotos, não constando no palco dos **shows**. É de se considerar, entretanto, que o convênio foi celebrado de forma extemporânea, pois, de acordo com o Plano de Trabalho (Peça 1, p. 15), o objeto do convênio era a realização de festividades natalinas no período de 25/12/2008 a 28/12/2008, no entanto o Convênio 700110/2008 (Peça 1, p. 45-79) foi assinado em 24/12/2008, um dia antes do início das festividades, sendo que os recursos só foram transferidos em 6/3/2009 (Peça 1, p. 87). Dessa forma, não haveria como se inserir a tempo os logotipos. Os recursos do convênio serviram, na verdade, para cobrir as despesas que já haviam sido efetuadas pelo município.

13.2. Apresentou-se também declarações de autoridades locais atestando a realização do evento. No entanto, das cinco declarações, quatro não se referem ao Convênio 700110/2008, e sim ao Convênio 1025/2008 que tinha como objeto a realização de festividades juninas (Peça 16, p. 41-44). A única que se refere realmente ao presente convênio é a da vereadora Maria Natália C. Ferreira, datada de 16/3/2009 (Peça 16, p. 40).

13.3. No entanto, levando-se em conta essa declaração e as fotos apresentadas, com as devidas limitações em virtude da celebração extemporânea do convênio pelo Ministério do Turismo, considera-se que tais documentos seriam indícios que apontariam para a execução física do objeto do convênio.

13.4. No que diz respeito à execução financeira, os recibos, cheques, notas de empenho, notas fiscais apresentados e extrato da conta (Peça 16, p. 45-89) já constavam nos autos (Peça 1, 99-133). Esses documentos atestam o pagamento à empresa MR Promoções e Eventos, e não às bandas que se apresentaram no evento. Conforme já exposto na instrução inicial, o Acórdão 96/2008-TCU-Plenário determinou ao Ministério do Turismo, dentre outras, a obrigatoriedade de adoção de algumas providências a serem tomadas pela Conveniente na execução de Convênio com recursos federais, as quais deveriam ser comprovadas quando da prestação de contas, sob pena de glosa dos valores envolvidos:

9.5.1. Quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1992, por meio de intermediários ou representantes:

9.5.1.1. Deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento;

9.5.1.2. O contrato deve ser publicado no Diário Oficial da União, no prazo de cinco dias, previsto no art. 26 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, sob pena de glosa dos

valores envolvidos.

13.5. Tal determinação é citada também no Parecer/Conjur/MTur/Nº 1807/2008 (Peça 1, p. 23-43), que opinou sobre a viabilidade jurídica do convênio. O pressuposto, no caso de inexigibilidade, na forma determinada no Acórdão retrocitado, é que a inexigibilidade se aplica somente a artista ou banda, e não a produtora de eventos. A contratação de profissional de qualquer setor artístico, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública, poderia ser feita pela prefeitura de forma direta junto aos artistas ou a seus representantes exclusivos, legalmente constituídos (não se tratando aqui de promotora de eventos). No caso em tela, entretanto, as declarações de exclusividade apresentadas no processo (Peça 1, p. 191-201) são aquelas de autorização que confere exclusividade apenas para o dia do evento. A inexigibilidade de licitação foi realizada para contratar a empresa MR Promoções e Eventos, que intermediou a contratação das bandas.

13.6. Considerando os valores pagos para o evento, a contratação de empresas promotoras de eventos teria que ser efetuada por meio de procedimento licitatório. Previamente a esse procedimento, teria que ter sido elaborado termo de referência ou projeto básico, com o detalhamento do orçamento e das contratações dos artistas, cuja cotação deveria considerar o gênero musical e a amplitude do reconhecimento, se local, regional, nacional ou internacional, além de outros custos inerentes, como despesas com montagem de palco, percentual de lucro da produtora de eventos etc. Todos os valores indicados no termo de referência teriam que ser decorrentes de cotação de preços.

13.7. Como isso não foi feito, o procedimento licitatório realizado pelo conveniente (Peça 1, p. 163-345) descumpriu o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993 e o Acórdão 96/2008-TCU-Plenário. Mesmo diante dessa irregularidade, caso se pudesse comprovar que os **shows** foram realizados pelos valores efetivamente pagos, o débito poderia ser afastado.

13.8. No entanto, além de não terem sido apresentados os recibos dos pagamentos de cachês às bandas contratadas, também não foram juntadas evidências dos preços praticados por essas bandas. A prefeitura requereu somente a apresentação de propostas a três produtoras de evento (Peça 1, p. 183, 185 e 189).

13.9. Dessa forma, não há a comprovação de que os valores pagos à empresa MR Promoções e Eventos correspondem aos que foram efetivamente pagos às bandas que se apresentaram no evento, que era o objeto do convênio. Mesmo que tenham sido apresentados documentos referentes à execução física, não se tem como comprovado onexo causal entre os recursos recebidos e os pagamentos efetuados.

13.10. Já o argumento de que prefeitos de municípios pequenos têm dificuldade com todo o formalismo que é exigido à gerência da coisa pública não pode prosperar, uma vez que não se pode alegar o desconhecimento de lei como escusa para o seu não cumprimento, conforme estabelecido no art. 3º do Decreto-Lei nº 4.657/1942.

13.11. Não se verifica também a comprovação da ocorrência de boa-fé, uma vez que o correto cumprimento do art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993 e o Acórdão 96/2008-TCU-Plenário consta no Parecer/Conjur/MTur/Nº 1807/2008 (Peça 1, p. 23-43), presente no processo do convênio. Dessa forma, devem ser rejeitadas as alegações de defesa do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira.

14. Em relação às alegações de defesa da empresa MR Promoções e Eventos:

14.1. Os documentos constantes nos autos, com as devidas limitações em virtude da celebração extemporânea do convênio pelo Ministério do Turismo, poderiam comprovar a execução física do objeto do convênio, mas não a correta execução financeira.

14.2. A empresa alega que não mais possui documentos relacionados ao fato, uma vez que esse ocorrera em 2008, já há mais de cinco anos. A obrigatoriedade de guarda de notas fiscais de fornecedor é de cinco anos, nos termos do art. 173 da Lei 5.172/1966. Assim, a empresa realmente não mais está obrigada a possuir os documentos relativos aos pagamentos efetuados às

bandas. Se tais documentos tivessem sido entregues à Prefeitura de Palmeirina, deveriam ser guardados pela prefeitura pelo prazo de cinco anos após a aprovação das contas do órgão concedente relativa ao exercício da concessão, nos termos do art. 30, § 1º, da IN/STN 1/1997. Ocorre que o contrato firmado com o município de Palmeirina (Peça 1, p. 233-241) não previa a obrigação de a empresa entregar as notas fiscais e recibos dos pagamentos efetuados às bandas.

14.3. A imputação de responsabilidade à empresa seria decorrente do fato de ter se beneficiado dos pagamentos realizados sem comprovação de que estes foram destinados efetivamente à apresentação das bandas, que era a finalidade do convênio. No entanto, a desobrigação de possuir os comprovantes de pagamentos às bandas por mais de cinco anos impossibilita tal responsabilização à empresa.

14.4. Quanto à sua contratação por inexigibilidade de forma indevida, tal situação, apesar de irregular, não pode lhe ser atribuída, uma vez que terceiros não podem ser responsabilizados por atos exclusivos da administração sem que haja indícios de conluio, o que não se verifica nos autos.

14.5. Dessa forma, não havendo previsão contratual de que a empresa deveria entregar à Prefeitura de Palmeirina as notas fiscais e recibos dos pagamentos efetuados às bandas e não havendo mais a obrigação legal de a empresa guardar os documentos fiscais após cinco anos do fato, concluiu-se que seu direito de defesa resta prejudicado. Assim, devem ser acatadas as alegações de defesa da empresa MR Promoções e Eventos, excluindo-a da relação processual.”

5. Pelo exposto, a Secex/PE oferece a seguinte proposta de encaminhamento (peças 19 a 21):
  - 5.1. acatar as alegações de defesa apresentadas pela empresa MR Promoções e Eventos, excluindo-a da relação processual;
  - 5.2. rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. Severino Eudson Catão Ferreira;
  - 5.3. julgar irregulares, nos termos do arts. 1º, inciso I, e 16, inciso III, alínea **c**, e 19, **caput**, da Lei 8.443/1992, as contas do Sr. Severino Eudson Catão Ferreira, condenando-o ao pagamento da quantia de R\$ 200.000,00, atualizada monetariamente e acrescida dos juros de mora, calculada a partir da data de 06/03/2009;
  - 5.4. aplicar ao Sr. Severino Eudson Catão Ferreira a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992;
  - 5.5. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, com base no art. 28, inciso II, da Lei 8.443/1992, caso não atendida a notificação;
  - 5.6. autorizar ainda, se requerido, com fundamento no art. 28, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217, §§ 1º e 2º do Regimento Interno, o parcelamento da dívida em até 36 (trinta e seis) parcelas;
  - 5.7. enviar cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem, ao Ministério do Turismo e à Procuradoria da República no Estado de Pernambuco.
6. O Ministério Público junto a este Tribunal, representado neste feito pelo Procurador-Geral Paulo Soares Bugarin, concorda com o encaminhamento sugerido pela unidade técnica (peça 22).

É o Relatório.