

VOTO

Cuidam os autos de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor do Sr. José Jackson Queiroga de Moraes, ex-prefeito municipal de Olho-d'Água do Borges/RN (gestão 2009-2012), em razão da impugnação total das despesas do Convênio 704923/2009 celebrado entre o município e a União, por intermédio do Ministério do Turismo (MTur), que teve por objeto incentivar o turismo, por meio de apoio à realização do evento intitulado "II Olho-d'Água Moto fest".

2. Conforme exposto no relatório que precede este voto, as manifestações da unidade técnica e do Ministério Público convergem, no mérito, para que as contas do ex-gestor sejam julgadas irregulares, com aplicação de multa. Divergem apenas quanto ao montante do débito a ser imputado ao ex-prefeito municipal. Relembro, a seguir, os fatos narrados nesta TCE, a fim de auxiliar na fundamentação da proposta que ora submeto ao Colegiado.

3. O responsável apresentou perante o Ministério do Turismo proposta de projeto de financiamento para o mencionado evento, previsto para ocorrer no município nos dias 19 e 20 de setembro de 2009. O valor total da proposta era de R\$ 105.000,00, sendo R\$ 100.000,00 repassados pelo MTur e R\$ 5.000,00 a título de contrapartida.

4. Aprovada a proposta no âmbito do MTur, os recursos foram liberados mediante Ordem Bancária de 13/11/2009, em valor único de R\$ 100.000,00.

5. Consoante consignado na proposta, os recursos seriam utilizados para financiar o evento, que contaria com a participação de 380 motoclubes, sendo necessários para garantir *"infraestrutura e lazer cultural aos nossos visitantes, que irão contribuir para a geração de renda através do turismo e lazer"*, sendo que no primeiro Motofest *"o intercâmbio cultural com pessoas de vários cantos do Brasil, produziu ótimos frutos na economia, turismo e lazer da cidade, além de repercutir nas cidades vizinhas devido ao número de pessoas que circularam na cidade neste período e que mesmo sem fazerem parte dos motoclubes, foram atraídos por eles. Para esta edição do projeto estão previstas atividades como: passeio motociclístico pela cidade, atrações musicais, serviços de bares e barracas de alimentação, apresentações de grupos culturais locais e feira de acessórios motociclísticos"*.

6. Os recursos seriam empregados para contratação de show artístico, com as bandas "Forró na Tora" e "Capim Cubano"; divulgação do evento por meio de carro som nas cidades vizinhas; divulgação em rádios; e locação de gerador de energia, palco e sonorização.

7. As contas prestadas ao repassador dos recursos mereceram parecer pela reprovação em razão de que o responsável não apresentou os documentos suficientes para a correta prestação de contas.

8. Não obstante a apresentação de parcela de documentação à guisa de comprovação de execução parcial do objeto, a área técnica do MTur opinou pela aprovação apenas parcial quanto à execução física do objeto e pela rejeição total quanto à execução financeira, especialmente em razão de que a contratação da empresa para realização de serviços de infraestrutura (Sérgio Wanderley Martins de Castro – SW Produções e Eventos) tais como locação de carro de som, locação de palco e sonorização, locação de gerador de energia e divulgação em rádios, no valor de R\$ 30.000,00, foi realizada sem a utilização obrigatória da modalidade pregão.

9. Ademais, a contratação de serviço artístico das bandas "Forró na Tora" e "Capim Cubano", nos valores de R\$ 25.000,00 e R\$ 50.000,00, respectivamente, foi realizada sem o fornecimento dos contratos de exclusividade relativos às bandas.

10. Assim, a TCE foi instaurada e suas conclusões foram pela imputação do débito total de R\$ 100.000,00 ao responsável. O Relatório de Auditoria produzido pela CGU também apontou pela imputação de 100% do débito.

11. No âmbito deste Tribunal, o ex-prefeito foi citado pelo valor integral dos recursos repassados. O escalão dirigente da Secex/RN manifestou-se favoravelmente à instrução, que fundamentou sua proposta nos seguintes argumentos:

“16. Entretanto, verifica-se que, mesmo que se considerem efetivamente adquiridos os itens contratados ao arrepio do devido processo licitatório (gerador de 185 Kwa, palco tubular de ferro e equipamento de som), a realização do objeto não foi devidamente comprovada pelo responsável. Em outras palavras, os equipamentos alugados junto à SW Produções e Eventos de nada serviram à realização do evento, haja vista que nem mesmo as apresentações artísticas musicais foram comprovadas, segundo a Nota Técnica de Reanálise 524/2013 (peça 1, 135-143).

17. Ressalta-se que essas apresentações, no valor de R\$ 75.000,00, equivalem a mais de 70% do valor total conveniado (R\$ 105.000,00), de modo que, se não realizadas, pode-se considerar que o objeto do convênio não foi atingido e que as locações efetuadas (mesmo sem a devida licitação) de nada serviram.

18. Nesse caso, é aplicável a jurisprudência do Tribunal segundo a qual a execução parcial do objeto de convênio, quando não atinge a finalidade da avença e não produz os benefícios inicialmente almejados, induz ao completo desperdício de dinheiro público, o qual deve ser integralmente devolvido aos cofres federais (por exemplo, Acórdãos 425/2010-TCU-1ª Câmara, 1.229/2010-TCU-2ª Câmara, 903/2008-TCU-2ª Câmara, 968/2008-TCU-Plenário, 1.017/2008-TCU-2ª Câmara e 2.856/2008-TCU-2ª Câmara).”

12. Após analisar as alegações de defesa apresentadas pelo responsável, a Auditora Federal de Controle Externo encarregada da instrução observou que o ponto fundamental do questionamento nesta TCE não reside apenas na ausência de comprovação da realização do evento, mas assenta-se na ocorrência de irregularidades, entre elas, a de que a principal ação do evento – para a qual foi consumida a maior parcela dos recursos, a contratação das bandas “Forró na Tora” e “Capim Cubano”, nos valores de R\$ 25.000,00 e R\$ 50.000,00, respectivamente – foi realizada com fundamento na inviabilidade de competição prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/93 sem, contudo, ter havido o fornecimento dos contratos de exclusividade.

13. Ademais, a contratação para a realização de serviços de infraestrutura ocorreu sem o uso da modalidade pregão e houve insuficiência de documentação comprobatória para suporte às apresentações artísticas musicais e para divulgação do evento em rádios e em carros de som.

14. Quanto à contratação das bandas sem o fornecimento de contratos de exclusividade, concluiu a instrução, conforme transcrito no relatório precedente, que o responsável não logrou êxito em afastar a irregularidade, haja vista que “não houve a contratação direta de profissional do setor artístico diretamente com o próprio artista ou por meio de seu empresário exclusivo, que é aquele que gerencia o artista ou banda de forma permanente (no caso, o contrato da Prefeitura deveria ter sido com diretamente com a Luan Promoções e Eventos Ltda. para Banda Capim Cubano e com o Sr. Antônio Alves da Silva para a Banda Forró na Tora).”

15. Não obstante essa constatação, opinou a instrução no sentido de que a irregularidade poderia ser afastada pelo Tribunal, uma vez que não restou configurado dano ao erário.

16. O Diretor da 1ª Diretoria da Secex/RN discordou desse posicionamento. Em sua opinião, “o Convênio 704923/2009 é bastante claro acerca da necessidade de apresentação de contrato de exclusividade entre os artistas e o empresário contratado, conforme Cláusula Terceira, inc. II, alíneas ‘cc’ e ‘ll’. O responsável, ao apresentar apenas cartas de exclusividade cedidas à empresa contratada para realização do evento (LA da Silva Promoções e Eventos), infringiu os termos do convênio. Assim, de acordo com a jurisprudência desta Corte (por exemplo, Acórdãos 8.244/2013-TCU-1ª Câmara e 3.826/2013-TCU-1ª Câmara), os valores correspondentes (R\$ 75.000,00) devem ser impugnados”.

17. Concordo com o posicionamento do Diretor. De fato, a cláusula terceira do instrumento de convênio consigna expressamente, como obrigação do conveniente, “cc) publicar no Diário Oficial da União eventuais contratos de exclusividade de artistas com empresários a serem contratados no âmbito deste Convênio, no prazo de 5 (cinco) dias, em conformidade com o artigo 26, da Lei nº 8.666/93, atualizada, **sob pena de glosa** dos valores pactuados no presente Instrumento, quando for o

caso” e “II) apresentar, na prestação de contas, quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, atualizada, por meio de intermediários ou representantes, cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório, **sob pena de glosa dos valores envolvidos.**”

18. Ademais, como salientou em seu parecer o representante do MP/TCU, nem documentalmente ficou comprovada a participação da banda “Forró na Tora”. Fotografia juntada aos autos pela defesa do responsável (peça 15, p.6), informa que uma das atrações do evento seria a banda “Sirano e Sirino”, juntamente com a banda “Capim Cubano”.

19. Rememoro, quanto a este aspecto, as palavras do ilustre membro do *parquet*:

“Nenhuma das fotos apresentadas ou qualquer informação disponível em pesquisa à internet traz indícios da ocorrência da apresentação da banda ‘Forró na Tora’ no evento.

Também em pesquisa à internet percebe-se que o evento objeto do convênio em análise fez parte das comemorações do aniversário de 80 anos da cidade Olhos D’água do Borges, a exemplo do endereço http://odbacontecendo.blogspot.com.br/2009_09_01_archive.html, sem incluir em sua programação a banda ‘Forró na Tora’.

Tais fatos trazem dúvidas quanto à veracidade da documentação apresentada pelo responsável para prestação de contas do convênio, em especial em relação à contratação da banda ‘Forró na Tora’.

As evidências acima levantadas levam a crer que a banda ‘Forró na Tora’ não se apresentou no evento e talvez tenha sido substituída pela banda ‘Sirano e Sirino’, o que não constitui prova bastante para demonstrar a boa e regular aplicação dos recursos do convênio, uma vez que parte dos recursos foram destinados à contratação da banda ‘Forró na Tora’, por inexigibilidade de licitação ante a notória especialização desse conjunto musical”.

20. Assim, acolho os pareceres no sentido de que os valores pagos às bandas musicais, no montante total de R\$ 75.000,00, devem ser considerados irregulares, imputando-se o débito ao ex-prefeito municipal.

21. No caso da irregularidade concernente à falta de documentação comprobatória quanto às apresentações artísticas musicais e quanto aos serviços de divulgação em rádios e em carros de som, a instrução manifestou-se no sentido de que poderia ser considerada sanada a irregularidade haja vista a apresentação, pelo responsável, de documentos, fotos e declarações que supostamente comprovariam as apresentações musicais (item 8.7 da instrução, transcrito no relatório precedente).

22. Com a devida vênia, discordo desse encaminhamento. A própria instrução reconhece que as fotografias apresentadas são ilegíveis, de baixa qualidade, e que a maior parte da documentação comprobatória compõe-se de declarações dos prestadores de serviços, documentos incapazes de comprovar a regular aplicação dos recursos públicos repassados.

23. O Diretor da Secex/RN também discorda da posição da instrução. No item 5 de seu pronunciamento (peça 18), assevera:

“5. Entendimento semelhante é aplicado em relação aos serviços de divulgação em rádio e carro de som, para os quais o responsável apresentou, a título de comprovação, apenas declarações assinadas pelos prestadores dos serviços, ao passo que a alínea ‘j’ do parágrafo segundo da Cláusula Décima Segunda do Convênio 704923/2009 exige ‘cópia do anúncio em vídeos, cd’s, dvd’s, entre outros, e, ainda comprovante, de veiculação dos anúncios em rádios, tv, jornais, revistas ou catálogos, se for o caso’ (peça 1, p. 63). Desse modo, os valores relativos à divulgação em rádio (R\$ 4.500,00) e por meio de carro de som (R\$ 6.000,00) devem ser impugnados (peça 1, p. 137- 139)”.

24. Desse modo, considero que os valores devem ser impugnados. Afasto, porém, a tese esposada pela diretoria da unidade técnica, de que o montante glosado deve se restringir aos valores de R\$ 4.500,00 (divulgação em rádio) e R\$ 6.000,00 (divulgação por meio de carro de som).

25. Nesse sentido, reputo apropriada a tese invocada pela instrução anterior à citação (peça 5), de que a não comprovação adequada das despesas enseja a condenação pelo valor total dos recursos transferidos, no caso os R\$ 30.000,00 referentes a essa parcela da contratação.

26. Com efeito, a contratação foi efetuada sem a utilização obrigatória da modalidade pregão, indevidamente amparada no art. 25, inciso III, da Lei nº 8.666/93. A respeito de tal irregularidade a defesa do responsável nada argumentou, permanecendo sem justificativa.

27. Permito-me, então, divergir do Sr. Diretor neste ponto específico. O convênio 704923/2009 era claro acerca da necessidade de observância das disposições da Lei nº 8.666/93 e da forma de comprovação das apresentações musicais, e os documentos apresentados, como já mencionado neste voto, não estão aptos a comprovar a regular aplicação dos recursos.

28. No Parecer Técnico 1042/2009, da Coordenação-Geral de Análise de Projetos do MTur (peça 1, p. 11-15), está expressamente consignada a advertência em relação a esses aspectos:

“Aproveitamos a oportunidade para ressaltar que é de fundamental importância informar ao CONVENIENTE que, na execução das despesas de todos os serviços descritos na Proposta em epígrafe, com os recursos recebidos em transferência, deverão ser adotados os procedimentos estabelecidos pela Lei nº 8666/93 e, por ocasião da prestação de contas, deverão ser apresentados documentos, amostras, fotos e gravações do material de divulgação produzido, bem como declaração expressa – do Conveniente e de uma Autoridade local - e fotos da realização do evento, de modo que seja comprovada a contratação e execução de todos os serviços previstos no Plano de Trabalho analisado.” (grifo nosso).

29. Desse modo, ainda que algo tenha sido realizado à guisa de evento na cidade de Olho-D'Água do Borges, não se pode aferir nem atestar, pela documentação acostada aos autos, que o objetivo do convênio foi cumprido. Não atingida a finalidade da avença e não produzidos os benefícios inicialmente almejados, reputa-se o completo desperdício dos recursos públicos transferidos, os quais devem ser integralmente devolvidos aos cofres públicos. É como expressam as deliberações mencionadas pela instrução e, mais recentemente, o enunciado do Acórdão 5175/2013-1ª Câmara, vazado nos seguintes termos: *“Quando o objeto de convênio é executado parcialmente e não se vislumbra a possibilidade de aproveitamento do que foi realizado para posterior conclusão, aduz-se que houve completo desperdício dos recursos repassados, os quais devem ser integralmente devolvidos aos cofres federais”*.

30. Com esses esclarecimentos, considerando que o responsável não apresentou argumentos que pudessem justificar a não realização de certame licitatório para as contratações realizadas; considerando-se, também, que não apresentou os necessários contratos de exclusividade na contratação das bandas “Forró na Tora” e “Capim Cubano”; considerando, inclusive, que nem mesmo a realização dos shows restou devidamente comprovada nos autos, constando no processo e na prestação de contas apenas fotografias ilegíveis e de baixa qualidade, que apenas evidenciam a presença de pessoas, sem comprovação de apresentação artística; considerando, ademais, que sequer restou comprovada nos autos a participação da banda “Forró na Tora”, como salientado pelo Representante do MP/TCU, tendo sido ela supostamente substituída pela banda “Sirano e Sirino”; considerando-se, ainda, que as demais despesas efetuadas para realização do evento, como infraestrutura, locação de palco, divulgação, etc., foram efetuadas em desacordo com os preceitos da Lei nº 8.666/93 e com infringência aos termos do convênio, induzindo ao completo desperdício dos recursos públicos transferidos, reputo que as contas do ex-prefeito devam ser julgadas irregulares, com aplicação de multa em razão das irregularidades praticadas e com imputação do débito integral do montante dos recursos repassados, devendo a



responsabilidade pela devolução, acompanhando os pareceres emitidos nos autos, recair exclusivamente sobre o ex-prefeito municipal.

Ante o exposto, voto no sentido de que o Tribunal aprove o Acórdão que ora submeto ao Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de maio de 2016.

Ministro JOÃO AUGUSTO RIBEIRO NARDES
Relator