SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. MINISTÉRIO DO TURISMO. NÃO COMPROVAÇÃO DA REGULAR APLICAÇÃO DA TOTALIDADE DOS RECURSOS. IRREGULAR CONTRATAÇÃO DE PROMOTORA DE EVENTOS, POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. DIVERGÊNCIA ENTRE O NÚMERO DE ATRAÇÕES MUSICAIS PREVISTO NO PLANO DE TRABALHO E A QUANTIDADE DE APRESENTAÇÕES DECLARADAS COMO REALIZADAS. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA EXECUÇÃO DE ALGUNS ITENS DE DIVULGAÇÃO E INFRAESTRUTURA DO EVENTO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. DÉBITO SOLIDÁRIO. MULTAS.

VOTO REVISOR

Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (Mtur), em desfavor de José Jackson Queiroga de Morais, ex-prefeito de Olho d'Água do Borges-RN, em razão da impugnação total das despesas relativas ao Convênio 703777/2009, cujo objeto foi a realização do evento "Tradicional São João Bom Qui Só", no período de 20 a 23/6/2009.

O ajuste vigeu de 19/6/2009 a 17/10/2009, com previsão de R$ 110.000,00 para consecução de seu do objeto, dos quais, R$ 10.000,00 corresponderam à contrapartida do município, ficando o restante à conta do concedente.

O tomador de contas concluiu pelas seguintes irregularidades na execução física do convênio, consignadas na Nota Técnica de Reanálise 94/2013 (peça 9, p. 170 a 176): i) divergências entre as ações aprovadas no Plano de Trabalho do convênio e aquelas declaradas como executadas, nos relatórios de Cumprimento do Objeto e de Execução Físico-Financeira; ii) não identificação das apresentações musicais nas fotos encaminhadas; iii) não comprovação de locação de banheiros químicos e do gerador; iv) inserções de propaganda em rádio comunitária, com pagamento, o que é vedado pela Lei 9.612/1998 e pela Portaria 462/2011 do então Ministério das Comunicações; e v) comprovação de apenas uma publicação do evento em rodapé de jornal de grande circulação, sendo que foram previstas 10 publicações. O MTur sugeriu então a reprovação da execução física do convênio e não avaliou a execução financeira da avença.

O Controle interno impugnou a totalidade dos recursos federais repassados por meio do convênio e sugeriu o julgamento pela irregularidade das contas de José Jackson Queiroga de Morais, bem como, a imputação do débito, ao gestor, no valor histórico de R$ 100.000,00.

No âmbito do TCU, a então Secretaria de Controle Externo no Estado do Amazonas (Secex-AM) acolheu as justificativas apresentadas para as irregularidades apontadas, em resposta às citações; com exceção da que se refere à irregular contratação da Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME, para a promoção das apresentações artísticas e execução dos serviços de infraestrutura do evento, por inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62623893.

Considerou que a execução do evento com os recursos do convênio restou comprovada e que a contratação irregular não enseja imputação de débito.

Propôs o julgamento pela regularidade das contas da empresa Leão Produções e pela irregularidade das contas de José Jackson Queiroga de Morais, ex-prefeito, e de José Odívio Lobo Maia, assessor jurídico, cujo parecer deu respaldo à irregular contratação da produtora, aplicando-lhes a multa prevista no art. 58, inciso I, da Lei 8.443/1992.

O *Parquet*, por sua vez, considerou que, à luz do Acórdão 1.435/2017-Plenário, a apresentação de cartas de exclusividade, embora constitua procedimento impróprio, por si só, não enseja o julgamento irregular das contas. Tendo em vista que as cartas de exclusividade apresentadas pela Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME (peça 9, p. 98 a 108) estão devidamente registradas em cartório e que não há débito, sugeriu que as presentes contas sejam arquivadas por ausência dos pressupostos de constituição e desenvolvimento válido do processo. Caso não seja acolhida a proposta, manifestou-se pela regularidade das contas de José Jackson Queiroga de Morais e de José Odívio Lobo Maia.

O Relator, E. Ministro Vital do Rego, ao analisar as cartas de exclusividade apresentadas para as oito atrações musicais que se apresentaram no evento, considerou que em apenas quatro delas foi possível estabelecer o vínculo com os respectivos artistas. (Forró do Mella, Forró Salgado, Forrozão Leroda e Naldinho Ribeiro).

Para as demais bandas, apesar de comprovadas as apresentações, ante a falta de demonstração de que as cartas de exclusividade foram devidamente emitidas por seus representantes exclusivos, o E. Ministro Relator considerou não ser possível afirmar que os respectivos cachês tenham sidos pagos com recursos do convênio.

Propôs o julgamento pela irregularidade das contas de José Jackson Queiroga de Morais e da Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME, imputando-lhes o débito solidário de R$ 23.000,00, correspondente aos cachês das quatro bandas, para as quais, não houve comprovação de que as cartas de exclusividade foram emitidas por elas ou por seus representantes exclusivos.

Sugeriu, ainda, a aplicação da multa prevista no art. 57 da Lei 8.666/1993, no valor de R$ 5.000,00, ao ex-prefeito e à empresa contratada, deixando de apenar José Odívio Lobo Maia, assessor jurídico do município, tendo em vista que seu parecer condicionou a contratação à obediência do disposto no parágrafo único o art. 26 da lei de licitações.

Anuiu à análise da unidade técnica quanto a ausência de débito decorrente de irregularidades na execução dos serviços de divulgação e infraestrutura do evento.

Estes autos foram pautados na Sessão da 1ª Câmara, de 10/9/2019, ocasião em que pedi vista para melhor estudar a matéria.

II

Discordo das propostas de encaminhamento sugeridas, pelas razões que passo a expor.

De acordo com as informações declaradas nos relatórios de Cumprimento do Objeto e de Execução Físico-Financeira apresentados na prestação de contas, a execução do convênio não ocorreu nos termos do Plano de Trabalho aprovado.

No contrato assinado com a Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME (extrato publicado no Diário Oficial da União, peça 9, p.118), nas notas de divulgação do evento (peça 9, p. 119), e nos relatórios de Cumprimento do Objeto e de Execução Físico-Financeira apresentados na prestação de contas (peça 9, p. 135 e 136, respectivamente), consta que foram realizadas dez

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62623893.

apresentações de atrações musicais, embora, no Plano de Trabalho do Convênio aprovado (peça 9, p.52 a 64), tenham sido previstas apenas oito atrações musicais, conforme a seguir relacionado:

Data	Atrações Musicais Previstas no Plano de Trabalho	Atrações Musicais Contratadas
20/6/2009	"Forró Salgado"	"Forró Salgado", "Forró Pegado" "Cezão do Forró e Banda"
21/6/2009	"Forró de Olho Nela" "Forró do Momentto"	"Forró de Olho Nela" "Forró do Momentto"
22/6/2009	"Veneno Nordestino" "Forró Leroada"	"Veneno Nordestino" "Forró Leroada"
23/6/2009	"Naldinho Ribeiro", "Forró do Mella" "Caçula Benevides"	"Naldinho Ribeiro" "Forró do Mella" "Caçula Benevides"

José Jackson Queiroga de Morais foi citado, por meio do Ofício 758/2017-TCU/Secex-AM (peça 41), para justificar, entre outras irregularidades, *"a) falhas no preenchimento do relatório de cumprimento do objeto (não apresentou detalhamento das ações programadas/executadas - campos 8.1.1 e 8.1.2 - conforme previsto no plano de trabalho aprovado) e do relatório de execução físico-financeira (não apresentou detalhamento das etapas/fases, bem como das respectivas quantidades, conforme previsto no plano de trabalho aprovado)"*.

Em suas razões de justificativas, encaminhadas em resposta ao ofício (peça 51), o ex-prefeito nem mesmo fez referência às divergências entre as atrações musicais previstas no Plano de Trabalho do Convênio e o que foi declarado como executado.

Assim, os valores previstos no Plano de Trabalho pagariam os cachês dos oito artistas previstos, além dos serviços de divulgação e infraestrutura do evento. No entanto, a Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME foi contratada para promover dez apresentações e fornecer a infraestrutura necessária ao festejo (Cláusula Primeira – Do Objeto do Contrato, peça 9, p.115).

O valor do contrato celebrado entre a Produtora e o Município Olho d'Água do Borges-RN foi de R$ 110.000,00 (peça 9, p.117), exatamente igual ao valor do Convênio 703777/2009. A referida empresa emitiu a Nota Fiscal 13 (peça 1, p. 92 e 93) correspondente à *"execução do evento 'Tradicional São João Bomquisó', compreendendo toda programação artística dos festejos juninos realizados, no período de 20 a 23 junho do corrente ano neste município, objeto do Convênio nº 703777/2009/Ministério do Turismo c/ Prefeitura Município Olho d'Água do Borges-RN"*, bem como documento, declarando que a quantia foi devidamente recebida da tesouraria do referido Município (peça 1, p. 94).

Além dessa grave irregularidade relacionada a incongruência entre Plano de Trabalho, contrato de execução e prestação de contas, a Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME foi contratada, por inexigibilidade de licitação, fundamentada no art. 25, III, da Lei 8.666/1993, para promover as apresentações musicais, bem como, para fornecer os serviços de infraestrutura de som, palco, banheiros públicos e pessoal de apoio necessários à execução do evento.

Quanto aos serviços comuns objeto do contrato – infraestrutura do evento –, a modalidade de licitação adotada infringiu o art. 1º da Lei 10.520/2002, c/c o art.1º, *caput* e §§ 1º e 2º, do Decreto 5.504/2005; art. 1º, *caput* e incisos I e II, da Portaria Interministerial 217/MPOG/MF/2006; e art. 49, *caput* e §§ 1º e 2º, da Portaria Interministerial MP/MF/MCT 127/2008, bem como o próprio termo do convênio, que determinou a adoção do pregão eletrônico para a aquisição de bens e serviços comuns e,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62623893.

em caso de impossibilidade do uso do pregão eletrônico, que a administração justifique e utilize o pregão presencial.

Cito os dispositivos do termo de convênio que exigem a modalidade de licitação pregão eletrônico:

> *"h) observar, quando da execução de despesas com os recursos deste Convênio, as disposições da Lei nº 8.666/93, com suas alterações, especialmente em relação às licitações e contratos, inclusive a modalidade de licitação prevista na Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, observando o disposto no Decreto nº 6.555, de 08 de setembro de 2008 e na Portaria Interministerial nº 217/MPOG/MF, de 31 de julho de 2006, atualizada;"* (Alínea "h" do "Inciso II - Compete ao Convenente" - da "Cláusula Terceira – Das Obrigações dos Partícipes" do termo de convênio - peça 1, p. 42)

> *"PARÁGRAFO ÚNICO. Na impossibilidade do uso do pregão na forma eletrônica, na contratação de bens e serviços comuns, deverá o (a) CONVENENTE:*
>
> *a) justificar a inviabilidade da utilização do pregão na forma eletrônica, por meio do seu dirigente ou autoridade competente responsável pela licitação; e*
>
> *b) adotar o pregão presencial, nos termos da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, e do Decreto nº 3.555, de 08 de agosto de 2000, atualizado."* (parágrafo Único do "Inciso II – Compete ao Convenente" - da "Cláusula Terceira - Das Obrigações dos Partícipes" do termo de convênio - peça 1, p. 44)

A contratação das apresentações artísticas também foi irregular. Foram apresentadas somente cartas de exclusividade das oito atrações musicais previstas no Plano de Trabalho, designando a Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME como representante dos artistas para os dias e local do evento.

Conforme já reiterei em diversos processos que tratam de tomadas de contas especiais instauradas pelo MTur, em razão de ilegal contratação de atrações artísticas por inexigibilidade de licitação, uma banda ou artista, ao permitir que haja mais de um representante - pretensamente exclusivo - para negociar sua contratação e os valores de seus cachês rompe com a dita exclusividade, o que é suficiente para indicar que não existe a inviabilidade de competição, estabelecida pelo *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993, como condição essencial para a contratação direta, por inexigibilidade de licitação.

Não é sem razão que o termo do Convênio 703777/2009 exige, expressamente, em sua cláusula terceira, item II, alínea "ll" (peça 1, p.44), a apresentação de contrato de exclusividade, na hipótese de contratação direta de artista consagrado por intermédio de representante, com fundamento no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, sob pena de glosa dos valores envolvidos, ressaltando que contrato de exclusividade não se confunde com autorização que confere exclusividade para o dia da apresentação do artista e que é restrita à localidade do evento.

Portanto, uma vez que, por imposição do termo convenial e da legislação vigente, somente poderiam receber em nome dos artistas o intermediário ou representante a quem tivesse sido conferido contrato de exclusividade com abrangência espacial e temporal que excedesse a data e localidade do evento, a nota fiscal emitida pela Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME não se presta a comprovar o nexo de causalidade entre os recursos federais repassados e as apresentações eventualmente realizadas.

José Jackson Queiroga de Morais e a Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME foram devidamente citados (ofícios, peças 41 e 50, respectivamente) para justificarem: *"g) ausência de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62623893.

contrato de exclusividade dos artistas com representante exclusivo, registrado em cartório". José Jackson Queiroga de Morais respondeu à citação e não logrou êxito em elidir a irregularidade. A Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME, embora tenha tomado ciência do expediente (AR à peça 52), não compareceu aos autos.

A referida Empresa, em resposta a outra citação, realizada anteriormente, por meio do Ofício 391/016-TCU/Secex-AM (peça 18), juntou a estes autos (peça 32, p. 25 a 34; e peça 33, p. 2 e 3) declarações supostamente subscritas pelos representantes exclusivos das oito atrações musicais previstas no Plano de Trabalho do convênio. As declarações fazem referência aos valores dos cachês eventualmente recebidos por cada banda ou cantor.

Entretanto, o contrato celebrado com a Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME, bem como, o material publicitário do evento, por ela apresentado em sua resposta à citação, registram a apresentação de dez atrações musicais, em divergência com os oito *shows* previstos no Plano de Trabalho e ditos como executados, nas aludidas declarações apresentados. O valor previsto para os cachês, no Plano de Trabalho, de R$ 72.000,00, que é o mesmo resultante do somatório dos valores mencionados como recebidos pelos representantes dos oito artistas, nas supostas declarações apresentadas, não se coaduna com o objeto do contrato que estabeleceu a realização de dez *shows* artísticos.

Por conseguinte, ante as referidas divergências e a irregular contratação por inexigibilidade de licitação, sem a apresentação dos necessários contratos de exclusividade, essas declarações, desacompanhadas de documentos com validade fiscal que comprovem que os artistas efetivamente receberam os cachês, nada demonstram.

Remanesce, assim, o débito referente ao total dos valores destinados aos cachês dos artistas, de R$ 72.000,00, em valores históricos.

Quanto à execução da divulgação e da infraestrutura do evento, José Jackson Queiroga de Morais e a Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME foram citados para justificarem diversas irregularidades (ofícios, peças 41 e 50, respectivamente):

> *"(...) c) comprovação de apenas oito dos dez anúncios em jornal contratados, sendo dois dos anúncios indevidos por terem sido veiculados em 24 e 25 de junho de 2009, após o encerramento do evento e fora do prazo de execução estabelecido na Cláusula Segunda do contrato firmado em 9/6/2009 com a município de Olho D'agua do Borges/RN, e três dos anúncios veiculados entre 17 e 19 de junho de 2009, fora do prazo de execução estabelecido na Cláusula Segunda do contrato celebrado com o município;*
>
> *d) não comprovação na infraestrutura dos itens banheiros e gerador;*
>
> *e) propagandas com pagamento relativas às inserções em rádio que foram inseridas em rádio comunitária;*
>
> *f) mapas de veiculação das vinhetas em rádios sem atesto;*
>
> *(...)*
>
> *h) subcontratação de serviços pela empresa Leão Produções e Eventos Ltda. e recebimento de pagamento da Prefeitura de Olho D'água do Borges pelos serviços que foram subcontratados;*
>
> *i) ausência das notas fiscais das empresas subcontratadas e dos contratos firmados entre a empresa Leão Produções e Eventos Ltda. e essas empresas."*

Apenas o ex-prefeito respondeu à citação. A empresa contratada permaneceu silente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62623893.

José Jackson Queiroga de Morais não trouxe novos elementos além daqueles já acostados aos autos, os quais levam a crer que o evento foi realizado, porém, não comprovam o nexo de causalidade entre os dispêndios dos recursos do convênio e o fim almejado.

Além disso, as irregularidades verificadas impedem a conclusão pela execução integral do Plano de Trabalho, a exemplo de itens como os banheiros químicos e divulgação. Entretanto, dada a materialidade dos itens não comprovados, de R$ 11.000,00, a unidade técnica considerou *"mais proporcional pugnar por ressalva do que imputar irregularidade das contas por apenas esse motivo"*.

Discordo da assertiva. No caso ora avaliado, as irregularidades verificadas são muitas e referentes a diversos pontos, não tendo sido apresentados documentos suficientes para elidi-las.

Não basta executar o objeto pactuado no convênio, é preciso comprovar que o que foi realizado foi pago com os recursos da avença.

Para demonstrar a execução dos serviços, foram apresentadas meras declarações dos supostos fornecedores do grupo gerador e dos banheiros químicos, desacompanhadas de contratos, recibos ou notas fiscais que comprovem os fornecimentos, infringindo a alínea "f" do "parágrafo segundo" da "Cláusula Décima Segunda" do Termo de Convênio, que impõe como obrigação do convenente a apresentação de cópia das faturas, recibos, notas fiscais e de quaisquer outros documentos comprobatórios das despesas com a execução do convênio.

Ademais, não foram elididas as irregularidades referentes à divulgação do evento em jornal de grande circulação e às inserções de propaganda em rádio comunitária, com pagamento, o que é vedado pela Lei 9.612/1998 e pela Portaria 462/2011 do então Ministério das Comunicações.

Corrijo apenas o valor do débito relacionado aos anúncios do evento, em jornais de grande circulação, uma vez que três deles foram aceitos como comprovados.

A parcela do débito relativa a divulgação e infraestrutura do evento fica então composta pelos seguintes itens:

ITEM COM EXECUÇÃO NÃO COMPROVADA	VALOR (R$)
Veiculação de vinhetas em rádios de pequeno porte da região.	700,00
Publicidade em jornais de grande circulação (7 anúncios).	1.400,00
Gerador de 180 KVA.	4.500,00
10 Banheiros químicos para quatro dias.	4.000,00
TOTAL	**10.600,00**

Por fim, ressalto que o Convênio 703777/2009 foi assinado em 19/6/2009 (peça 9, p.82), na véspera do evento; e publicado no Diário Oficial da União, no dia 15/7/2009 (peça 9, p. 269), mais de vinte dias após a realização do festejo, ocorrida no período de 20 a 23/6/2009.

Os recursos do convênio foram transferidos ao município, por meio de ordem bancária emitida em 10/9/2009 (peça 1, p. 59) e creditada na conta específica do convênio em 14/9/2009 (peça 12, p. 3), cerca de dois meses e meio após a realização do evento.

A Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME foi contratada, em 9/6/2009, para executar o evento "Tradicional São João Bom Qui Só"; antes, portanto, da assinatura do convênio.

A incongruência de datas, com a subscrição do contrato de execução do objeto antes de celebrado o convênio, o qual foi assinado na véspera do evento; a publicação tardia do termo do convênio e o repasse dos recursos cerca de dois meses após a realização do festejo, já demonstra a quebra no nexo de causalidade entre os recursos transferidos e o que foi eventualmente executado, o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62623893.

que ensejaria a impugnação do valor total dos recursos repassados por meio do Convênio 703777/2009, como o fez o Controle Interno.

Porém, quanto ao fornecimento da estrutura e divulgação do evento, os responsáveis foram citados apenas em razão de determinadas irregularidades. Considero que seria ineficiente, neste momento, retornar os autos à unidade técnica e reiniciar todo o processo.

Por todo o exposto, discordo do encaminhamento sugerido pelo E. Relator Ministro Vital do Rego e proponho o julgamento pela irregularidade das contas de José Jackson Queiroga de Morais e da Empresa Leão Produções e Eventos Ltda.-ME, imputando-lhes o débito no valor histórico de R$ 82.600,00 (R$ 72.000,00 referentes aos cachês das atrações musicais, mais R$ 10.600,00 relacionados a itens de divulgação e de infraestrutura do evento não executados), em regime de solidariedade, bem como a multa individual prevista no art. 57 da Lei 8.666/1993, no valor de R$ 50.000,00, tendo em vista a gravidade das condutas dos responsáveis.

Feitas essas considerações, voto por que o Tribunal de Contas da União aprove o acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 3 de dezembro de 2019.

WALTON ALENCAR RODRIGUES
Revisor

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 62623893.