



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



ASSUNTO:	IRREGULARIDADES NA FORMALIZAÇÃO DO CONVÊNIO Nº 006/2013, BEM COMO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS DOS VALORES REPASSADOS
ÓRGÃOS:	FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE EVENTOS E TURISMO; FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES E LIGAS CULTURAIS ESPORTIVAS AMADORAS DO ESTADO DO AMAZONAS – FEDALISAM
INTERESSADO:	MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO AMAZONAS

REPRESENTAÇÃO Nº 28 /2015-MP/FCVM

Excelentíssimo Senhor Conselheiro Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Amazonas.

O Ministério Público junto a essa Corte de Contas, nos termos da legislação vigente, em especial o artigo 288 da Resolução n. 04/2002-TCE/AM, vem, mui respeitosamente, perante a essa Douta Presidência, para propor a presente

REPRESENTAÇÃO

Diretoria do Ministério Público de Contas - DIMP
RECEBIDO
Em: 08/07/15 Hora: 10:00
Por: <i>Major. M.K.</i>

Contra o Presidente da Fundação Municipal de Eventos e Turismos do Município de Manaus, Sr. Bernardo Soares Monteiro de Paula, contra o Presidente da Federação das Associações e Ligas Culturais Esportivas Amadoras do Estado do Amazonas (FEDALISAM), Sr. Sérgio Ferreira Saraiva, contra o Procurador do Município de Manaus, Dr. José Neto Souza Pontas, e o Subprocurador Geral do Município de Manaus, Dr. Rafael Albuquerque Gomes de Oliveira, contra a Diretora de Turismo da MANAUSTUR, Sra. Sigrid Cetraro e contra os servidores da MANAUSTUR Francisco Costa de Souza, Adahilton Silva da Câmara, Sérgio Luiz Marques Pinho, Wanderson Said Negreiros e Francisco Alves Teixeira Neto, em face dos motivos que passará a expor nas linhas seguintes.

M. S. R.



DOS FATOS

Foi publicado no Diário Oficial do Município de Manaus, no dia 31 de julho de 2013, o extrato do Convênio nº 006/2013 – ASSJUR/MANAUSTUR (documentação em anexo), celebrado em 26/07/2013 que tinha por objeto a conjugação de esforços técnicos e financeiros visando à realização do 4º Circuito de Festivais Folclóricos de Manaus no ano de 2013, dos grupos filiados à Federação das Associações e Ligas Culturais Esportivas Amadoras do Estado do Amazonas – FEDALISAM, incluindo 23 (vinte e três) bairros, com início no dia 26/07/2013 e término no dia 25/08/2013.

A partir desta publicação, esta Procuradoria buscou junto ao Sistema de Processos e Documentos Eletrônicos desta Colenda Corte de Contas a prestação de contas do ajuste, tendo sido verificado a ausência de encaminhamento. Em face disso, expediu-se o Ofício Requisitório nº 120/2015/MP-FCVM (documentação em anexo) a fim de que a autoridade responsável pelo órgão concedente (MANAUSTUR), Sr. Bernardo Soares Monteiro de Paula, apresentasse esclarecimentos e documentos atinentes ao referido ajuste, incluindo justificativas sobre o considerável valor repassado (valor global do instrumento: R\$ 1.509.929,88 - hum milhão, quinhentos e oitenta e nove mil, novecentos e vinte e nove reais e oitenta e cinco centavos), a forma de escolha da entidade convenente, a existência de procedimento licitatório, bem como a razão pela qual a data de assinatura do Convênio coincide com o início das atividades que seriam realizadas com o montante repassado.

Em cumprimento à diligência, o mencionado gestor remeteu, por meio do Ofício nº 0709/2015 – DIVCONV/MANAUSCULT (em anexo), a documentação solicitada, prestando ainda os esclarecimentos que entendeu pertinentes. Ocorre que, após compulsar os autos, verificou-se diversas situações de ilegalidade que implicam graves máculas tanto à legalidade do ajuste, quanto à irregularidade das contas.

Com isto, intenta-se, por meio da presente Representação, submeter ao crivo deste Tribunal de Contas, todas as irregularidades verificadas, a fim de que seja exercido seu múnus constitucional de zelar pela boa administração e pela regular aplicação dos recursos públicos, com base em todo o arcabouço jurídico abaixo proposto.



DO DIREITO

Analisando todo o rol documental enviado a este Parquet pelo Presidente da MANAUSTUR, percebeu-se uma série de irregularidades tanto na legalidade do Convênio, como em sua Prestação de Contas. Com base nisto, passa-se a expor a presente representação na forma didática abaixo disposta:

I. DAS IRREGULARIDADES VERIFICADAS QUANTO À LEGALIDADE DO CONVÊNIO

I.1) Da ausência de seleção pública para escolha da entidade conveniente

O ponto de partida da presente peça imiscui-se na escolha da entidade conveniente. Isto porque, observando-se os fôlios que deram ensejo ao Convênio nº 006/2013 (documentação em anexo), não se encontrou nenhum edital de concurso de projetos ou de chamamento público, ou de credenciamento, ou ainda de forma análoga de seleção pública que garantisse a escolha impessoal da entidade privada sem fins lucrativos que deveria ser beneficiada com a Transferência Voluntária, o que afronta a Resolução nº 12/12 deste TCE, senão vejamos:

Art. 4º. As entidades da administração pública direta e indireta, as fundações controladas pelo poder público, os serviços sociais autônomos e os entes de apoio, em conformidade com os princípios constitucionais, deverão celebrar ato de Transferência Voluntária com entidades sem fins lucrativos mediante:

I – regular e periódico planejamento dos segmentos e atividades prioritárias a serem contemplados com verba de incentivo, com vistas à criação de demandas induzidas conforme as políticas e planos públicos de ordem social, ambiental e cultural;

II – **edital de concurso de projetos, chamamento público, credenciamento ou forma análoga de seleção pública, com o fim de escolha impessoal das entidades privada sem fins lucrativos, ressalvadas as situações de inviabilidade, formal e concretamente comprovadas;**

III – estudo criterioso da consistência dos projetos propostos, inclusive dos preços unitários, e de habilitação e capacitação das entidades proponentes, nos termos do edital do concurso ou equivalente;



Cabe frisar que uma seleção pública para escolha de entidade conveniente não somente garante a impessoalidade, como também representa uma forma de dar segurança ao repasse de verbas públicas, ante a escolha de uma entidade devidamente capaz nos termos do inciso III do artigo acima transcrito.

Nesses mesmos termos, a ausência de processo seletivo representa mácula também a outro dispositivo normativo, que alude às condições para celebração de convênios, consoante se verifica do art. 8º da citada Resolução nº 12/12 deste TCE:

Art. 8o. A entidade da Administração Pública Estadual ou Municipal somente efetuará a descentralização da execução mediante a Transferência Voluntária de recursos: (...)

VI – se a entidade tomadora dos recursos dispuser de comprovadas e satisfatórias condições técnicas de funcionamento, recursos humanos disponíveis para consecução do seu objeto e atribuições regimentais ou estatutárias relacionadas com as atividades previstas no objeto pactuado, **cuja seleção deverá ser feita por meio de procedimento seletivo público.**

Ante o exposto, cabe ao gestor responsável pela MANAUSTUR prestar os devidos esclarecimentos, trazendo a documentação que se faça necessária, acerca da não realização de processo seletivo público para a escolha da entidade tomadora de recursos, nos termos do art. 4º, II c/c art. 8º, VI da Resolução nº 12/12 deste TCE, sob pena de responsabilização por grave infração à norma legal.

I.2) Inexistência da provisão de recursos do convênio em banco oficial

Outra potencial irregularidade verificada no presente ajuste alude ao fato de não ter havido o depósito de valores em banco oficial, haja vista que o extrato bancário da conta indicada para depósito pela conveniente (fl. 67 da documentação em anexo) foi aberta em rede bancária privada, o que contraria o art. 17 da Resolução nº 12/12 deste TCE, a saber:

Art. 17. **Os recursos serão obrigatoriamente movimentados em instituição financeira oficial**, com abertura de conta específica, salvo os casos previstos em lei. Parágrafo único. Não havendo instituição financeira oficial na localidade da entidade tomadora da Transferência Voluntária, os recursos poderão ser movimentados em agência bancária local ou, na ausência desta, utilizar os serviços de banco postal.



Também resta inobservada pela conduta em tela a Portaria nº 35/13 da própria MANAUSTUR (fls. 169/171 da documentação em anexo) que regulamenta as regras e procedimentos sobre convênios daquela Fundação, já que tal norma também impõe a obrigatoriedade de manutenção dos recursos em conta específica, vejamos:

Art. 9. Os termos de convênios deverão estabelecer com clareza e precisão suas condições, contendo, no mínimo, as seguintes cláusulas essenciais:

(...)

VII) a obrigatoriedade de manutenção dos recursos em conta específica, em estabelecimento bancário oficial.

Assim, também se faz necessária a oitiva, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, da autoridade responsável pela MANAUSTUR, como da autoridade responsável pela Federação das Associações e Ligas Culturais Esportivas Amadoras do Estado do Amazonas para que elucidem a aparente não abertura de conta específica para o convênio em banco oficial.

Neste sentido, cabe destacar apenas que os dispositivos transcritos trazem como cláusula essencial ou necessária em todo convênio a obrigatoriedade de manutenção dos recursos em conta específica de banco oficial, consistindo, portanto, cláusula que deve ser observada tanto pelo Concedente, quanto pelo Convenente. Em verdade, entende-se que tal obrigatoriedade tem um peso ainda maior em relação à Convenente, já que é ela quem deve abrir e indicar a conta onde serão depositados os valores repassados pelo Concedente, motivo pelo qual opina-se também pela sua oitiva e potencial responsabilização.

I.3) Da ausência de estrutura e capacidade da entidade convenente

É cediço que o dinheiro público deve ser dispendido seguindo, além de todos os ditames legais, parâmetros fidedignos de contabilização, sendo primordial para tanto que o repasse de recursos a entidades privadas sem fins lucrativos somente seja efetuado quando a entidade beneficiada apresentar condições técnicas, operacionais e estatutárias de cumprir devidamente o ajuste.



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



Tanto é assim que a própria Resolução nº 12/12, em seu art. 8, VI, exige expressamente que a entidade tomadora dos recursos disponha “*de comprovadas e satisfatórias condições técnicas de funcionamento, recursos humanos disponíveis para consecução do seu objeto e atribuições regimentais ou estatutárias relacionadas com as atividades previstas no objeto pactuado*”.

Contudo, o que se analisa do procedimento administrativo que deu ensejo ao convênio sob estudo é que a entidade beneficiada, além de não ter participado de qualquer processo seletivo, sequer tinha estrutura física e quadro de pessoal para realizar o 4º Circuito de Festivais Folclóricos de Manaus no ano de 2013, incluindo 23 (vinte e três) bairros, bem como para gerir R\$ 1.445.390,80 (hum milhão, quatrocentos e quarenta e cinco mil, trezentos e noventa reais e oitenta centavos) repassados pela MANAUSTUR.

Isto porque, conforme consta às fls. 156/160 da documentação em anexo, a FEDALISAM funcionava no improvisado, em um local sem qualquer identificação, sem numeração, ou placa identificativa de seu funcionamento. Tanto é que os próprios técnicos da MANAUSTUR informaram na Visita Técnica que o endereço da Federação (Rua Belo Horizonte, nº 1.000 – Bairro Compensa II) só foi identificado “*por meio de contato telefônico com o Presidente da Federação, devido à mesma não possuir numeração*” e estar “*situado na parte superior a uma residência*”.

Além disso, fica evidente, a partir do relatório fotográfico constante das fls. 157/160, que a Federação só tinha espaço físico para a atuação de seu tesoureiro e de seu presidente, denotando, pois, um quadro de pessoal precário para o exercício dos objetivos pactuados no Convênio nº 06/2013.

Ora, se a Federação beneficiada não tem infraestrutura adequada, nem quadro de pessoal, o repasse de recursos é temerário. Com isto, fere-se novamente a Portaria nº 35/2013 da própria MANAUSTUR que exige sede devidamente estruturada, a saber (fl. 170 da documentação em anexo):



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



Art. 4º O proponente manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho, em conformidade com o programa e com as diretrizes das leis orçamentárias, que conterà no mínimo:

(...)

XV – comprovante de endereço de localização da entidade, ou seja, apresentar contrato de locação ou documento de propriedade do imóvel, ou outro documento **que comprove que a entidade tem sede devidamente estruturada**, os citados documentos deverão ter assinaturas reconhecidas em cartório e as cópias deverão ser devidamente autenticadas;

Ademais, a situação em tela também representa afronta à jurisprudência do Tribunal de Contas da União, conforme segue:

9.6. determinar à Secretaria-Geral de Controle Externo - Segecex que:

9.6.1. expeça orientação ao corpo técnico deste Tribunal para que, ao realizar auditorias em convênios, termos de parceria, acordos, ajustes e outros instrumentos utilizados para transferir recursos federais a Organizações Não-Governamentais, concentre esforços na avaliação do controle preventivo que deve ser exercido pelo órgão/entidade concedente, na fase de análise técnica das proposições e celebração dos instrumentos, atentando quanto a eventuais desvios de conduta e/ou negligência funcional de agentes e gestores públicos, caracterizados pela falta ou insuficiência de análises técnicas, especialmente a **avaliação da capacidade da entidade conveniente para consecução do objeto proposto e para realizar atribuições legalmente exigidas na gestão de recursos públicos e para prestar contas**, propondo, entre outras medidas ao seu alcance, a responsabilização pessoal por ato de gestão temerária, instauração de processo disciplinar, inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança, multas e solidariedade no débito quando a conexão dos fatos assim permitir, especialmente quando não presentes os pressupostos basilares para a celebração: a legitimidade da parceria e a existência de interesse público convergente entre os entes concedentes e convenientes.” TCU - Acórdão 2.066/2006 – Plenário.

Assim, era função da MANAUSTUR verificar se a entidade percebora dos recursos tinha a devida capacidade de execução do objeto conveniado, haja vista a necessidade de a entidade contar com uma estrutura administrativa, com vistas minimamente à coordenação do projeto e administração das verbas recebidas, decorrendo isto da própria natureza da parceria que se estabelece com o Poder Público e do devido zelo que se há de ter com os recursos do erário.



No entanto, aparentemente, não foi esta a postura adotada pelo gestor da Fundação, haja vista que mesmo diante de vistoria técnica e registros fotográficos demonstrativos da precariedade da convenente, entendeu pelo repasse de recursos no montante de R\$ 1.445.390,80 (hum milhão, quatrocentos e quarenta e cinco mil, trezentos e noventa reais e oitenta centavos), o que implica a responsabilização por grave infração à norma legal, nos termos do art. 54, II da Lei 2.423/96.

Com base nisto, faz-se preponderante conceder, primeiramente, o direito de ampla defesa e contraditório ao gestor para que, querendo, busque afastar as imputações ora elencadas, trazendo, para tanto, além de seus esclarecimentos, a documentação que entenda pertinente.

I.4) Da inexistência de experiência profissional da FEDALISAM

A gestão temerária dos recursos públicos no âmbito do Convênio nº 06/2013 vai ainda além das ilações já apresentadas acima, haja vista que a Federação das Associações e Ligas Culturais Esportivas Amadoras do Estado do Amazonas sequer detinha uma mínima experiência profissional para gerir, administrar e conduzir um evento tão grandioso, cujo repasse público importou em R\$ 1.445.390,80 (hum milhão, quatrocentos e quarenta e cinco mil, trezentos e noventa reais e oitenta centavos).

Ora, a Federação foi, conforme dispõe seu Estatuto (fls. 25/38v da documentação em anexo), criada em 29 de fevereiro de 2012, somente vindo a ter seus associados devidamente filiados em 24 de maio de 2013 (dois meses antes da assinatura do Convênio). Nesta data, houve o pedido de filiação das seguintes instituições (fls. 70/92 da documentação em anexo): Liga Municipal Desportiva do Bairro Armando Mendes; Associação dos Moradores da Com. do Morro da Preguiça e Adjacências; Centro Comunitário Nossa Sra. De Fátima; Liga Independente Desportiva da Com. do Nova Floresta; Associação Amigos da Glória; Liga Esportiva do Zumbi dos Palmares II; Conselho Social Comunitário do Bairro Grande Vitória; Liga Municipal Desportiva da Comunidade do Rio Piorini; Associação dos Moradores do Bairro da Redenção; Associação dos Moradores do Conjunto Hileia I e II; Associação dos Moradores do Conjunto Boas Novas; Liga de Ação Comunitária e



Desportiva Municipal do Alvorada – Lacodema; Liga Municipal Desportiva do Bairro de Santa Etelvina; Liga Esportiva do Conjunto Oswaldo Frota I; Liga Desportiva do São José II; Liga Desportiva do Bairro Tancredo Nevs; Liga Municipal Desportiva e Cultural do Jorge Teixeira II Etapa; Liga Desportiva do Zumbi dos Palmares 3; Associação dos Moradores do IPASE; Conselho Comunitário do Novo Aleixo; Liga Municipal Desportiva da Compensa – LIMDAC; Associação Esportiva e Cultural do Bairro Nova Esperança; e Liga Municipal Desportiva do Bairro Joge Teixeira IV.

Pelo exposto, resta demonstrado que apenas dois meses antes da celebração do Convênio em estudo, **houve o pedido de filiação das 23 entidades acima citadas. Tal fato, além de causar estranheza, já que todos os pedidos foram feitos no mesmo dia**, alude ao fato da total inexperiência de realização de um evento de grande porte como o 4º Circuito de Festivais Folclóricos de Manaus no ano de 2013.

Tal constatação ganha ainda mais robustez a partir da verificação da documentação enviada pelo gestor da MANAUSTUR (em anexo), haja vista que em momento algum foram apresentadas Certidões de demonstração de experiência profissional anterior da FEDALISAM.

Sem essa experiência profissional, observa-se uma afronta a Resolução nº 12/12 deste TCE/AM c/c a Lei nº 8.666/93, vejamos:

Portaria nº 12/12:

Art. 26. Os órgãos e entidades públicas que receberem recursos dos Estados e Municípios por meio dos instrumentos regulamentados por esta Resolução estão **obrigados a observar as disposições contidas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos** e demais normas pertinentes ao assunto, quando da contratação de terceiros.

Lei nº 8.666/93:

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

(...)

II - **comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação**, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos;

(...)

§ 3o Será sempre admitida a **comprovação de aptidão através de certidões ou atestados de obras ou serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.**

Portanto, soma-se a falta de estrutura e pessoal, com a total inexperiência da entidade, verifica-se um repasse de recursos ao total desleixo do que requer uma boa administração, o que acarreta um potencial descaso com os recursos do erário.

Com isto, entende-se que a conduta acima narrada também pode vir a representar uma grave ilegalidade por parte do concedente, por ter firmado o ajuste com entidade inexperiente para a sua correta execução, devendo ser dado, assim, o direito de contraditório e ampla defesa ao responsável pela MANAUSTUR, haja vista a possibilidade de aplicação de sanção nos termos do art. 54, II da Lei 2.423/96.

I.5) Da não comprovação da regularidade das entidades beneficiadas com o repasse de recursos

Conforme se observa do Plano de Trabalho apresentado pela FEDALISAM (fls. 03/16 da documentação em anexo), todas as 23 entidades filiadas perceberam recursos públicos por meio do Convênio nº 06/2013.

Ocorre que a Resolução nº 12/12 exige que as entidades tomadoras de recursos estejam em situação de regularidade fiscal, trabalhista, previdenciária, conforme se passa a expor:

Art. 9o. A situação de regularidade da entidade tomadora dos recursos, para os efeitos desta Resolução e de demais atos normativos do Tribunal e da entidade concedente da Transferência Voluntária, será comprovada mediante a apresentação, no mínimo, dos seguintes documentos:

I – certidão ou documento equivalente, expedido pelo órgão concedente, de que a beneficiária se acha em dia quanto às prestações de contas de Transferências



Estado do Amazonas
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



Voluntárias concedidas anteriormente e quanto ao pagamento de tributos, empréstimos e financiamentos devidos ao ente transferidor;

II – prova de regularidade fiscal para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do convenente, ou outra equivalente, na forma da lei;

III – prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço;

IV – prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho, mediante a apresentação de certidão negativa;

§ 1o. Será exigida a comprovação da situação de regularidade de que trata este artigo por ocasião da celebração de termos aditivos e ainda na liberação de cada parcela da Transferência Voluntária.

§ 2o. Quando se tratar de Transferência Voluntária inserida no Plano Plurianual, que objetive a manutenção de programas, inclusive os de natureza assistencial, será exigida a comprovação da situação de que trata este artigo, no início de cada exercício financeiro, antecedendo a emissão de empenho para o custeio das despesas daquele ano.

No entanto, compulsando a documentação encaminhada pelo gestor da MANAUSTUR é cediço que a nenhuma dessas entidades foi exigida a comprovação de regularidade mencionada no artigo supra. Assim, muitas das entidades filiadas, puderam receber verbas públicas ao arrepio da boa gestão dos recursos do erário, podendo vir a estar em situação de irregularidade e, mesmo assim, perceberam os sobreditos recursos.

Assim, é imperativo reconhecer a falta de zelo com os recursos públicos, pois uma medida de controle padrão é a verificação da regularidade da entidade que será beneficiada com o recebimento dos recursos. Com isto, não somente a FEDALISAM cabia demonstrar a sua plena regularidade, mas também as suas filiadas, pois, conforme disciplina o retro citado Plano de Trabalho, elas foram contempladas diretamente.

Portanto, considerando a formalização do ajuste sem a exigência da regularidade das entidades tomadoras de recursos, vê-se como patente a afronta ao art. 9º da Resolução nº 12/12 deste TCE, devendo, também neste tópico, ser concedido o direito de defesa ao responsável pela MANAUSTUR, haja vista a possibilidade de aplicação de sanção



I.6) Formalização do Convênio sem adimplência da contrapartida

É cediço que todo convênio tem por base uma relação de ajuda mútua, em que os convenientes buscam a satisfação de objetivos comuns. Para tanto, a legislação impõe encargos para os participantes que se não cumpridos podem acarretar a ilegalidade do ajuste. Neste cenário, se apresenta como requisito imprescindível ao convênio, em regra, a figura da contrapartida que representa a parcela de colaboração do conveniente para a consecução do objeto pactuado.

Sendo assim, esclarecedoras são as disposições da Resolução nº 12/12 desta Corte acerca da contrapartida, a saber:

Art. 7º. Atendidas as exigências previstas no artigo anterior, o preâmbulo do ato de Transferência Voluntária conterá, no mínimo, as seguintes informações:

(...)

§ 1º. Além das informações acima citadas, o ato de Transferência Voluntária deverá conter, ainda, o seguinte:

(...)

II – o valor do repasse e a **contrapartida**, quando houver, depositados na conta corrente específica de movimentação dos recursos, e a obrigação de cada um dos partícipes, inclusive quanto ao pagamento de encargos sociais e regularidade da obra;

(...)

§ 3º. **A contrapartida poderá ser atendida por meio de recursos financeiros ou ainda por meio de bens ou serviços, desde que economicamente mensuráveis.**

§ 4º. Quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do ato de Transferência Voluntária, em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso.

§ 5º. **A contrapartida por meio de bens ou serviços, quando aceita, deverá ser fundamentada pelo concedente ou contratante e ser economicamente mensurável, devendo constar no instrumento, cláusula que indique a forma de aferição do valor correspondente, em conformidade com os valores praticados no mercado ou, em caso de objetos padronizados, com parâmetros previamente estabelecidos.**

§ 6º. A contrapartida será calculada observando os percentuais e as condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias.



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



§ 7º. O proponente deverá comprovar que os recursos, bens ou serviços referentes à contrapartida proposta estão devidamente assegurados.

Com base no exposto, resta demonstrada a relevância da contrapartida, tendo a FEDALISAM ficado responsável no presente convênio pela integralização de 10% (Cláusula Terceira – fl. 206 da documentação em anexo), o que representa o montante de R\$ 144.539,08 (cento e quarenta e quatro mil, quinhentos e trinta e nove reais e oito centavos).

Todavia, compulsando os autos, vê-se o total inadimplemento desta obrigação, já que, em um primeiro momento, a contrapartida seria prestada através de serviços, mas, posteriormente, informou o Gerente de Convênios da MANAUSTUR (fl. 163 da documentação em anexo), com a ciência do Diretor-Presidente do órgão, que seu recolhimento se daria por meio de doações, a serem comprovadas na Prestação de Contas do ajuste.

Contudo, conforme destacado no art. 7º, §4º da Resolução supra, “*quando financeira, a contrapartida deverá ser depositada na conta bancária específica do ato de Transferência Voluntária, em conformidade com os prazos estabelecidos no cronograma de desembolso*”. Com isto, não tendo sido evidenciado, em momento algum, o recolhimento da contrapartida, resta assente o descumprimento do pactuado.

Isto porque, observando o Plano de Trabalho (fl. 199 da documentação em anexo) vê-se que a contrapartida era para ter sido efetuada em julho de 2013, porém em momento algum foi trazido aos autos do procedimento administrativo instaurado em face do Convênio nº 06/2013 qualquer documentação probatória de repasse de valores a conta do Convênio.

Da mesma forma, considerando a pretérita possibilidade de a contrapartida ocorrer na forma de serviços, destaca-se que não houve a devida mensuração em nenhuma cláusula do convênio, impedindo, assim, a regular aferição do valor correspondente, e a sua conformidade com os valores praticados no mercado. Tanto é que as propostas de contrapartida existentes (fls. 141/155 da documentação em anexo) sequer discriminaram os serviços em que consistiam, não evidenciando pelo que se estava a pagar. Ademais disto,



também não foi trazida qualquer documentação demonstrativa de que houve, de fato, a realização da contrapartida em serviços (como a confecção e instalação de Portal do 4º Circuito de Festivais Folclóricos de Manaus no ano de 2013, a confecção de panfletos ou prestação de serviços de transporte).

Logo, os valores de contrapartida não foram recolhidos e nem aferidos de uma forma economicamente mensurável, o que implica o descumprimento da Cláusula Terceira do Convênio nº 06/2013, bem como do art. 7º da Resolução nº 12/12, devendo ser concedido tanto ao gestor da MANAUSTUR, quanto ao Presidente da Federação a oportunidade de defesa para fins de explicitação dos motivos que conduziram à ausência de recolhimento da contrapartida, haja vista a potencial infração à norma legal então praticada.

I.7) Ausência de Projeto Básico/Termo de Referência

Para finalizar a exposição de irregularidades em torno da legalidade do Convênio nº 06/2013, cabe destacar que mesmo sendo imposição das normas que regulamentam esses ajustes, não houve a elaboração de projeto básico/termo de referência para prestação dos serviços em torno do 4º Circuito de Festivais Folclóricos de Manaus no ano de 2013.

Isto porque, observando todo o procedimento administrativo firmado constata-se que os responsáveis olvidaram da imprescindibilidade deste documento que consiste, em síntese, no conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar o serviço, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo do serviço e a definição de métodos e prazos de execução.

Assim, houve o descumprimento da Resolução nº 12/12 deste Tribunal de Contas e também da Portaria nº 35/13 da própria MANAUSTUR, a saber:

Resolução nº 12/12

Art. 6o. O ato de Transferência Voluntária, em conformidade com os princípios constitucionais da Administração Pública e com o disposto no art. 116 da Lei nº 8.666/93, será proposto pela entidade ao titular do órgão da Administração Pública



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



Direta ou Indireta do Estado ou dos Municípios, ou entidade responsável pelo programa, mediante a apresentação do Plano de Trabalho, que conterá, no mínimo, as seguintes informações; (...)

§ 1o. Integrará o Plano de Trabalho a especificação completa do bem a ser produzido ou adquirido e, no caso de obras ou serviços, o projeto básico, devendo, ainda, conter os elementos discriminados no inciso IX, do art. 6o, da Lei nº 8.666/1993, 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.

Portaria nº 35/13

Art. 4º O proponente manifestará seu interesse em celebrar instrumentos regulados por esta Portaria mediante apresentação de proposta de trabalho, em conformidade com o programa e com as diretrizes das leis orçamentárias, que conterá no mínimo: (...)

II – projeto básico detalhado ou termo de referência.

Pelo exposto, resta evidenciado o descumprimento do art. 6º, §1º da Resolução nº 12/12-TCE e do art. 4º, II da Portaria nº 35/13-MANAUSTUR, em razão de o Convênio nº 06/2013 ter sido firmado sem a elaboração de projeto básico/termo de referência, o que vem a representar a confecção de instrumento sem requisito essencial e, portanto, implica o reconhecimento de outra afronta à norma legal.

Em face disso, outra vez roga-se pela necessidade de concessão de prazo de defesa aos signatários do ajuste para que, querendo, exerçam o direito de contraditório e de ampla defesa e busquem afastar, trazendo esclarecimentos e documentação probatória, as ilegalidades então manifestadas.

II. DA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DO CONVÊNIO

II.1) Da não comprovação da realização dos eventos e da omissão da conveniente no dever de prestar contas

Conforme informado nas ilações anteriores, a documentação remetida pelo gestor da MANAUSTUR a esta Procuradoria evidencia a omissão da conveniente em seu dever de prestar contas.



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



Isto porque, conforme estipulado na Cláusula Sétima do Convênio (fl. 207 da documentação em anexo) a prestação de contas deveria ter sido apresentada no prazo de 30 (trinta) dias após a vigência do convênio, cujo termo ocorreria em 26.09.2013. Assim, passados quase dois anos, não houve a prestação de contas do instrumento firmado.

Soma-se este fato com a total ausência na documentação remetida da realização das festividades (não há relatório fotográfico, não há atesto de conformidade da fiscalização do convênio, não foram apresentadas notas fiscais, recibos, faturas de bens adquiridos e de serviços realizados para a concretização das festividades, entre outros), impõe-se reconhecer que os recursos públicos repassados não foram escorreitamente utilizados, dando ensejo, assim, a um vultoso dano ao erário.

Com isto, e considerando que é do gestor público o dever de prestar contas, conforme evidenciado no próprio Convênio nº 06/2013 (Cláusula 2º, “d”), bem como por ser uma norma cogente oriunda da própria Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), medida que se faz imprescindível é a responsabilização daquele que veio a provocar o dano, no caso o Sr. Sérgio Ferreira Saraiva, presidente da Federação das Associações e Ligas Culturais Esportivas Amadores do Estado do Amazonas.

Assim, deve esta Colenda Corte de Contas determinar a instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 9º, §1º da Lei 2.423/96, a fim de julgar as contas do mencionado gestor (que pelo disposto anteriormente resultará em potencial julgamento como IRREGULAR), e, após a respectiva instauração e instrução, determinar, se for o caso, a GLOSA do valor integral do Convênio nº 06/2013 (R\$ 1.589.929,88 - hum milhão, quinhentos e oitenta e nove mil, novecentos e vinte e nove reais e oitenta e cinco centavos), devidamente atualizado, e ainda aplicar-lhe as sanções cabíveis de multa (art. 53 da Lei nº 2.423/96) e de inabilitação para o exercício de cargos/funções de confiança nos órgãos da administração (art. 56 da Lei nº 2.423/96), ofertando, primeiramente, o direito de contraditório e ampla defesa, nos termos do art. 5º, LV da CF/88.

II.2) Responsabilização solidária do responsável pela concedente ante a inobservância de instauração tempestiva de Tomada de Contas Especial



Estado do Amazonas
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



A boa gestão de recursos públicos é um dever de todo aquele que utilize, arrecade, guarde, gere ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda. Assim, não somente o concedente, como também o concedente tem de adotar as medidas necessárias ao devido resguardo da coisa pública.

Nesse sentido, cabe ao concedente fiscalizar e acompanhar a execução do objeto conveniado para fins de verificação da correta aplicação dos valores repassados e, percebendo ilicitudes, deve adotar as medidas cabíveis, **como é o caso da instauração de Tomada de Contas Especial diante de casos de omissão do dever de prestar contas ou da prática de ato ilegal que resulta em dano ao erário**, sob pena de responsabilização solidária, senão vejamos:

LEI Nº 2.423, DE 10 DE DEZEMBRO DE 1996.

Art. 9º - Diante da omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou pelos Municípios, na forma prevista no artigo 5º, inciso IV desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, bem como nos casos de concessão de quaisquer benefícios fiscais ou de renúncia de receitas, de que resulte dano ao erário, a **autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá no prazo máximo de 30 (trinta) dias do conhecimento do fato, adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial** para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

Resolução nº 12/12-TCE

Art. 41. O órgão ou entidade repassadora dos recursos exigirá a Prestação de Contas da Transferência Voluntária, que deverá ser apresentada pelo conveniente até 30 (trinta) dias após o prazo de vigência.

Art. 42. O órgão ou entidade concedente, por meio de seu controle interno ou equivalente, emitirá parecer aprovando ou desaprovando a Prestação de Contas, a qual deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas até 60 (sessenta) dias após o prazo estabelecido no artigo anterior.

§ 1º. Na hipótese de ser detectada alguma inconsistência, o titular do órgão deverá estabelecer um prazo de 15 (quinze) dias para que o responsável pela Prestação de Contas possa solucionar a falha, sem prejuízo do prazo estabelecido no caput.

§ 2º. **Esgotado o prazo referido no parágrafo anterior, e não cumpridas as exigências estabelecidas, ou, ainda, se existirem evidências de irregularidades**



de que resultem prejuízo ao erário, cabe ao órgão concedente instaurar a Tomada de Contas Especial e adotar todas as medidas administrativas, manifestando-se quanto à aprovação ou desaprovação das contas, que posteriormente deverá ser encaminhada ao Tribunal de Contas.

Art. 43. Na hipótese de omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, da ocorrência de desfalque, ou desvio de dinheiro, bens e valores, ou ainda a prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico e que resulte dano ao erário, o agente repassador, sob pena de responsabilização solidária, deverá proceder à Tomada de Contas Especial, no prazo de 30 (trinta) dias. (Grifos nossos).

Ora, o caso que temos no procedimento administrativo remetido pela própria MANAUSTUR (documentação em anexo) reflete que, passados quase dois anos do termo final do convênio, não foi prestado contas e não foi instaurada a Tomada de Contas Especial (não há nenhuma comprovação nos autos), o que implica reconhecer a responsabilização solidária pelo dano ao erário por parte do gestor da MANAUSTUR, Sr. Bernardo Soares Monteiro de Paula, devendo com isto ser condenado solidariamente pela GLOSA do valor integral do Convênio nº 06/2013 (R\$ 1.589.929,88 - hum milhão, quinhentos e oitenta e nove mil, novecentos e vinte e nove reais e oitenta e cinco centavos), devidamente atualizado. No entanto, deve-se observar primeiramente o direito de contraditório e ampla defesa.

II.3) Da ilegalidade existente no repasse da segunda parcela do Convênio nº 06/2013

A Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/93) já deixa assente ao administrador público responsável pelo repasse de recursos, mediante convênio, que a liberação das parcelas somente deverá ocorrer quando tiver havido a comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, consoante disposição expressa abaixo transcrita:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração. (...)

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas convencionais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno.

Assim, a 2ª parcela do convênio em tela somente deveria ter sido repassada com a comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida. Contudo, não foi isto que ocorreu, haja vista que na documentação remetida pela MANAUSTUR (fls. 241/262) está demonstrado que o repasse da 2ª parcela (no valor de R\$ 580.305,60) ocorreu sem qualquer apreciação da regularidade de aplicação da parcela pretérita.

Tal fato impõe reconhecer que além de afrontar a Lei nº 8.666/93, o repasse da 2ª parcela também contrariou a Resolução nº 12/12 – TCE, a saber:

Art. 19. A transferência de recursos financeiros destinados ao cumprimento do objeto do convênio obedecerá ao Plano de Trabalho previamente aprovado, tendo por base o cronograma de desembolso, cuja elaboração terá como parâmetro, para a definição das parcelas, o detalhamento da execução física do objeto e a programação financeira.

§ 1o. Quando a liberação dos recursos ocorrer em parcelas, a liberação destas, a partir da segunda, ficará condicionada à apresentação de Prestação de Contas da parcela anterior, exceto nos casos a seguir, em que as parcelas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades (Art. 116, § 3e, incisos I a III. da Lei nº 8.666/93):

I – quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;



Estado do Amazonas

Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Procuradora de Contas Dra. Fernanda Cantanhede Veiga Mendonça



- II – quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais da Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas convencionais básicas;
- III – quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo participe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. (Grifos nossos).

Portanto, diante da conduta acima narrada não se pode olvidar que a liberação da 2ª parcela sem a devida comprovação da regularidade do repasse anterior configura ato de grave ilegalidade.

Em face disso, deve ser concedido o direito de ampla defesa e contraditório ao gestor da MANAUSTUR para que justifique, e apresente a documentação probante necessária, acerca da eventual afronta ao art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93 e ao art. 19 da Resolução nº 12/12 – TCE/AM.

DO PEDIDO

Diante do exposto, esta representação objetiva apurar a situação de ilegalidade do Convênio nº 06/2013 celebrado entre a MANAUSTUR e a Federação das Associações e Ligas Culturais Esportivas Amadoras do Estado do Amazonas, bem como a omissão no dever de prestar contas dos recursos associados ao ajuste e da potencial inexecução de seu objeto que resultou no montante de R\$ 1.589.929,88 (hum milhão, quinhentos e oitenta e nove mil, novecentos e vinte e nove reais e oitenta e cinco centavos).

Outrossim, em atenção aos princípios inafastáveis da ampla defesa e do contraditório, pugna-se, inicialmente, pela notificação dos responsáveis abaixo citados, para que apresentem razões de defesa, incluindo justificativas e documentos:

- a) Sr. Bernardo Soares Monteiro de Paula, Diretor-Presidente da MANAUSTUR pela:



a.1) não realização de processo seletivo público para a escolha da entidade tomadora de recursos, nos termos do art. 4º, II c/c art. 8º, VI da Resolução nº 12/12 deste TCE, sob pena de responsabilização por grave infração à norma legal;

a.2) não abertura de conta específica para o convênio em banco oficial em desacordo com o art. 17 da Resolução nº 12/12 – TCE/AM e art. 9º, VII da Portaria nº 35/13 - MANAUSTUR, sob pena de responsabilização por grave infração à norma legal;

a.3) formalização de convênio com entidade sem capacidade de execução do objeto, já que sequer tinha estrutura administrativa, com vistas minimamente à coordenação do projeto e administração das verbas recebidas, inobservando a Resolução nº 12/12, em seu art. 8, VI, a Portaria nº 35/2013 da própria MANAUSTUR, em seu art. 4º, XV, e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.066/2006), o que implica a responsabilização por grave infração à norma legal, nos termos do art. 54, II da Lei 2.423/96;

a.4) formalização de convênio com entidade sem qualquer experiência profissional anterior em afronta a Resolução nº 12/12 deste TCE/AM (art. 26) c/c a Lei nº 8.666/93 (art. 30, II e §3º), ensejando novamente potencial infração à norma legal, nos termos do art. 54, II da Lei 2.423/96;

a.5) formalização do ajuste sem a exigência da regularidade das entidades tomadoras de recursos em patente afronta ao art. 9º da Resolução nº 12/12 deste TCE, devendo, também neste tópico, ser concedido o direito de defesa ao responsável pela MANAUSTUR, haja vista a possibilidade de aplicação de sanção;

a.6) ausência de recolhimento dos valores da contrapartida, bem como ausência de sua aferição de uma forma economicamente mensurável, o



que implica o descumprimento da Cláusula Terceira do Convênio nº 06/2013, bem como do art. 7º da Resolução nº 12/12 em grave ofensa à norma legal;

a.7) descumprimento do art. 6º, §1º da Resolução nº 12/12-TCE e do art. 4º, II da Portaria nº 35/13-MANAUSTUR, em razão de o Convênio nº 06/2013 ter sido firmado sem a elaboração de projeto básico/termo de referência, o que vem a representar a confecção de instrumento sem requisito essencial e, portanto, implica o reconhecimento de outra afronta à norma legal;

a.8) ausência do dever de instaurar tempestivamente a Tomada de Contas Especial no prazo de 30 dias após a vigência do ajuste, o que enseja sua responsabilização solidária pelo dano causado ao erário, nos termos do art. 9º da Lei nº 2.423, de 10 de dezembro de 1996 e da Resolução nº 12/12 – TCE/AM (art. 43);

a.9) liberação da 2ª parcela do Convênio nº 06/2013 sem a devida comprovação da regularidade do repasse anterior, o que configura ato de grave ilegalidade por afronta ao art. 116, §3º da Lei nº 8.666/93 e ao art. 19 da Resolução nº 12/12 – TCE/AM;

b) Sr. Sérgio Ferreira Saraiva, Presidente da Federação das Associações e Ligas Culturais Esportivas Amadoras do Estado do Amazonas pela:

b.1) não abertura de conta específica para o convênio em banco oficial em desacordo com o art. 17 da Resolução nº 12/12 – TCE/AM e art. 9º, VII da Portaria nº 35/13 - MANAUSTUR, sob pena de responsabilização por grave infração à norma legal;

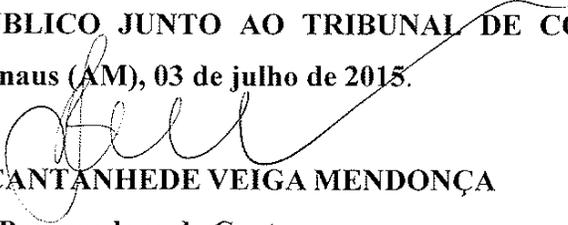
b.2) ausência de recolhimento dos valores da contrapartida, bem como ausência de sua aferição de uma forma economicamente mensurável, o que implica o descumprimento da Cláusula Terceira do Convênio nº



06/2013, bem como do art. 7º da Resolução nº 12/12 em grave ofensa à norma legal;

b.3) não comprovação da realização dos eventos e pela omissão no dever de prestar contas, o que representa infração ao próprio Convênio nº 06/2013 (Cláusula 2º, “d” – fl. 206 da documentação em anexo), bem como a norma cogente da Constituição Federal (art. 70, parágrafo único), a ensejar a determinação de instauração de Tomada de Contas Especial, nos termos do art. 9º, §1º da Lei 2.423/96, a fim de julgar as contas do mencionado gestor (que pelo disposto em toda esta exordial resultará em julgamento como IRREGULAR), e, após a respectiva instauração e instrução, a determinação de GLOSA do valor integral do Convênio nº 06/2013 (R\$ 1.589.929,88 - hum milhão, quinhentos e oitenta e nove mil, novecentos e vinte e nove reais e oitenta e cinco centavos), devidamente atualizado, e ainda aplicação das sanções cabíveis de multa (art. 53 da Lei nº 2.423/96) e de inabilitação para o exercício de cargos/funções de confiança nos órgãos da administração (art. 56 da Lei nº 2.423/96);

**MINISTÉRIO PÚBLICO JUNTO AO TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO AMAZONAS, Manaus (AM), 03 de julho de 2015.**


FERNANDA CANTANHEDE VEIGA MENDONÇA
Procuradora de Contas

Documentos anexos: Ofício Requisitório nº 120/2015/MP-FCVM, Extrato do Convênio nº 006/2013 – ASSJUR/MANAUSTUR, Ofício nº 0709/2015 – DIVCONV/MANAUSCULT e toda documentação alusiva ao processo administrativo do Convênio nº 06/2013 – MANAUSTUR – FEDALISAM.