PROCESSO	:	TC – 002653/2013
ORIGEM	:	Câmara Municipal de Siriri
ESPÉCIE	:	95 – Representação
REPRESENTANTE	:	Ministério Público Especial/TCE Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
REPRESENTADO	:	José Almir dos Santos Barreto(Presidente da Câmara)
INTERESSADA	:	EMBRAEVS – Empresa Brasileira de Eventos e Serviços Ltda.
UNID. DE AUDITORIA	:	3ª CCI – Ademar Ribeiro Oliveira – Analista de Controle Externo II – Parecer n. 178/2014 e Informação n. 11/2016
PROCURADOR	:	João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello – Parecer n. 18/2017
RELATOR	:	Conselheiro Luiz Augusto Carvalho Ribeiro

DECISÃO TC 20332 - PLENÁRIO

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. CONTRATAÇÃO DE EVENTOS PROMOVIDOS PELA EMBRAEVS – EMPRESA BRASILEIRA DE EVENTOS E SERVIÇOS. SUPOSTAS IRREGULARIDADES NO PAGAMENTO DE DIÁRIAS. DOCUMENTOS COMPROVAM A PARTICIPAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS. SUSPEITA DE MALVERSAÇÃO DE RECURSOS PÚBLICOS. INEXISTÊNCIA DE PROVA. PROVA CONTRÁRIA NÃO CONSTITUÍDA NOS AUTOS. PRESUNÇÃO DE VERACIDADE. RESOLUÇÃO TC N. 202/2001 NÃO ATENDIDA 'IN TOTUM'. DECISÃO: PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. MULTA. DETERMINAÇÃO.

DECISÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado de Sergipe, em sessão do Pleno de **1º de novembro de 2018**, sob a Presidência do Senhor Conselheiro Ulices Andrade Filho, por unanimidade, julgar pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da representação formulada em face da **Sr. José Almir dos Santos Barreto**, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Siriri, com aplicação de **MULTA**

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

e expedição de **DETERMINAÇÃO** ao atual gestor, nos termos do voto do Relator Luiz Augusto Carvalho Ribeiro.

Participaram do julgamento os Conselheiros Luiz Augusto Carvalho Ribeiro – Relator, Carlos Alberto Sobral de Souza, Francisco Evanildo de Carvalho, Carlos Pinna de Assis, Susana Maria Fontes Azevedo Freitas, sob a Presidência do Conselheiro Ulices de Andrade Filho.

Aracaju, publicado na Sessão Plenária de 28 de março de 2019.

PUBLIQUE-SE. CUMPRA-SE.

Ulices de Andrade Filho
Conselheiro Presidente

Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Conselheiro Relator

Fui presente:

João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello
Procurador Especial de Contas

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

RELATÓRIO

Os presentes autos foram constituídos a partir de Representação formulada pelo então **Procurador-Geral do Ministério Público Especial João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello**, com o fim de apurar se houve desvio de recursos públicos na contratação da empresa EMBRAEVS – Empresa Brasileira de Eventos e Serviços Ltda. pela a Câmara de Siriri/SE.

Após inicial instrução e verificação de indícios de materialidade (Parecer n. 302/2012 da 3ª CCI – fls. 360/364 e Despacho n. 055/2013 do MPE de Contas – fl. 372), o Pleno deliberou sobre sua autuação (fl. 373/383).

Realizada a Citação (fls. 389/390), aos autos compareceu o gestor responsável, por meio da petição e documentos de fls. 391/785, alegando que a realização dos cursos de dá por análise prévia de conveniência e oportunidade realizada pelo gestor; que as despesas foram devidamente comprovadas, atendendo tudo à finalidade pública, para atender à necessidade de aprimoramento dos edis e servidores; que a menção técnica de que o curso de oratória é realizado no SENAC/SE por menor custo não leva em consideração que necessitaria do pagamento de diárias (deslocamento Siriri para Aracaju) por maior período, o que acarretaria e maior custo e prejuízo da continuidade do serviço público; e que a Câmara dispunha dos recursos e não deixou de descumprir suas obrigações.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

Aduz, ainda, alegando a regularidade das despesas porque os membros daquele Poder Legislativo participaram dos eventos promovidos, "(...)como se infere dos processos de pagamentos, devidamente instruídos com certificados de participação, comprovante de hospedagem, de aquisição de combustível, alimentação, etc., os quais ora requer a juntada (Anexo II)".

Sustenta que a Nota de Empenho n. 65 não foi de 24.04.2010, como apontou a Unidade Técnica, mas de 24.04.2009, conforme seu Anexo III, e que a comprovação da estada no evento está sendo encaminhada em separado, constante de comprovante de hospedagem, demais comprovantes e processo de pagamento da referida despesa, tudo englobado no seu Anexo IV, requerendo, ao final, a **improcedência da denúncia**, com **arquivamento** dos autos.

Em nova análise, a 3ª CCI elaborou o **Parecer n. 178/2014** (fls. 788/793), deixando de acolher os argumentos e provas acostados à defesa porque, em suma, no estado de Sergipe, há curso de oratória que são realizados com menores custos e com profissionais reconhecidos, além do que a EMBRAEVS tem sede em Aracaju não se podendo afirmar a boa-fé das partes, ao optarem por deslocamentos interestaduais, que é uma empresa fraudadora de eventos com o fim de locupletamento, com emissão de certificados sem que houvesse a efetiva realização dos eventos, como apurado pela Polícia Civil na "Operação Minerva".

Por esses fatos, na visão técnica, não se pode afirmar da legalidade da despesa, diante da ausência de certeza da realização dos eventos, sob pena de prejuízo ao princípio da

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

economicidade, razão do opinativo, inclusive, de glosa da despesa (R$ 14.900,00).

Com autos, o douto **Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello** lavrou o **Parecer n. 566/2014** (fls. 796/800), entendendo, como a Unidade de Auditoria, que os eventos promovidos pela EMBRAEVS tinham padrão prejudicial ao interesse público e evidenciava o propósito fraudulento, apontando que a empresa tem sede em Aracaju, mas os eventos sempre são para forma do estado, a fim de gerar percebimento de diárias maiores pelos deslocamentos interestaduais, com carga horária injustificadamente reduzida.

Aduz o douto Procurador que investigações promovidas pela Polícia Civil sergipana evidenciaram simulação dos eventos promovidos pela EMBRAEVS, inclusive com prisões em flagrante de agentes públicos participantes, de sorte que, embora a 3ª CCI entenda que a glosa deve recair sobre parte da despesa (R$14.900,00 – curso de oratória e curso complementar de oratória), a imputação em débito deve ser sobre o todas as diárias e inscrições relacionadas a eventos identificados no período (R$ 43.845,00), por falta de interesse público auferido, independente de comprovação de deslocamento dos servidores participantes.

Por fim, o Parecer ministerial é pela **procedência** da Representação, com **ordem de ressarcimento** de todas as diárias e inscrições (**R$ 43.845,00**), imposição de **multa** (art. 59 da LCE n. 04/1990, c/c art. 92 da LCE n. 205/2011), representação ao **Ministério Público Estadual** (art. 3º, VIII, da LCE n. 04/1990 e

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

art. 1°, X, da LCE n. 205/2011) e à **Procuradoria** competente, em caso de inadimplência.

Esta relatoria solicitou que a Unidade de Auditoria especificasse qual dos agentes ou servidores públicos trouxeram Certificado ou Certidão para comprovação de participação dos cursos ali descritos, mencionando os valores correspondentes, informasse se havia ação judicial proposta em face do gestor, em decorrência da mencionada Operação "Minerva", sendo respondido pela 3ª CCI, na **Informação n. 11/2016** (fls. 809/810), o que abaixo se lê, *in verbis:*

> "Todos que receberam valores a título de diárias para se deslocarem aos locais dos eventos juntaram cópias dos certificados de participação, conforme tabela abaixo com os respectivos valores.
>
> Quanto a existência de ação judicial em face do Gestor, não consta no *site* do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, salve restrições do segredo de justiça."

Novamente com autos, o douto **Procurador João Augusto dos Anjos Bandeira de Mello** exarou o **Parecer n. 18/2017** (fls. 813/816), dizendo que não há acréscimo nos autos que alterasse a moldura fática, razão pela qual mantinha os termos do Parecer n. 566/2014 (fls. 796/800), arrematando que eventual inexistência de ação judicial não seria indicativo de falta de pressuposto para a responsabilização do ordenador de despesa, face as competências constitucionais e legais deste TCE.

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

Foi expedido o Mandado de Intimação dando ciência da inclusão dos autos em Pauta de Julgamento (fls. 817/818).

Eis o que se reputa relevante como relato.

VOTO DO RELATOR

A questão aqui posta em julgamento não é nova, já tendo precedente deste Tribunal acerca do tema, sendo um deles de nossa relatoria, o processo TC n. 001904/2013, originário da Câmara Municipal de Gararu, no qual foi proferida a Decisão TC 18871 – Plenário, em 2.03.2015.

A propósito, apreciando o mesmo objeto, o **Conselheiro Clóvis Barbosa de Melo**, na qualidade de Relator do **processo TC 001713/2013**, proferiu Voto, acolhido à unanimidade, pontilhando justamente linha diversa da pretendida na tese Ministerial, ante a dificuldade em demonstrar o interesse público e o efetivo proveito do investimento realizado pelo Município de Malhador (naquele caso) em favor da Administração Pública.

Apontou, ainda, o eminente Relator que naqueles autos não havia notícia acerca dos desdobramentos processuais da denominada "Operação Minerva", invocando, em face disso, a aplicabilidade do Princípio da Inocência, eis que o Tribunal só deve julgar de acordo com os documentos carreados aos autos.

Lá como aqui, verifica-se que o norte processual está sendo direcionado por uma presunção – o que é temerário - e não por certeza – qualquer meio de prova, ao menos –, pois não se

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

tem notícias nos autos de que os eventos alegadamente descritos como realizados pela EMBRAEVS e prestados à Câmara Municipal não tenham sido realizados, diante das provas colacionadas aos autos (recibos da EMBRAEVS, notas fiscais desta, recibos das pousadas, Folders e Certificados)

Desta feita, na mesma trilha já seguida por este Sodalício, não vislumbro a possibilidade de imputar em débito, diante dos elementos que constam dos autos (documentação de realização dos eventos) frente à frágil e discutível alegação de sua não ocorrência, sem que haja prova diversa, ao menos que constasse do Inquérito Policial e que pudesse ser valoradas por esta Corte de Contas.

Essa linha de raciocínio pela qual enveredo sustenta-se na presunção de legitimidade de que gozam os atos administrativos.

Vejamos, pois, o que disciplinava o art. 10, Parágrafo Único, da Resolução TC n. 202, de 24 de maio de 2001, com a redação que lhe deu a Resolução TC n. 231, de 12 de maio de 2005, aplicável ao tempo da realização da despesa, *in verbis:*

> "Art. 10. Os valores das diárias dos Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores e Secretários Municipais ficarão estipulados da seguinte forma, para análise técnica do Tribunal quando da realização de Inspeção e Auditoria:
>
> I- (*omissis*);
>
> II- (omissis)

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

> Parágrafo único. Serão exigidos para confirmação da estada do agente público no local para o qual se deslocou, além do Certificado de participação em Curso, Seminário ou Congresso, **se for o caso**, o bilhete de passagem aérea ou qualquer outro documento que comprove o deslocamento."

Ora, compulsando detidamente os autos, extraio da na Informação n. 11/2016 (fls. 809/810), da lavra da 3ª CCI, subscrito pelo Analista de Controle Externo II – Área de Auditoria Governamental, Gerlione Matos de Oliveira, a seguinte afirmação, *in verbis*:

> "**Todos** que receberam valores a título de diárias para se deslocarem aos locais dos eventos **juntaram cópias dos certificados de participação**, conforme tabela abaixo com os respectivos valores.
>
> Quanto a existência de ação judicial em face do Gestor, não consta no site do Tribunal de Justiça do Estado de Sergipe, salve restrições do segredo de justiça." (original sem grifos)

Além dos certificados de participação, vejo que a defesa juntou, para alguns, a documentação relativa à estada e/ou às despesas que comprovam o deslocamento, descabendo, por mais essa razão a imputação em débito, mas que, por outro lado, demonstram não ter havido a obediência a todo o espectro exigido/possibilitado no art. 10, Parágrafo Único, da Resolução TC n. 202, de 24 de maio de 2001, o que sustida a aplicação de multa porque deficiente a formalização do processo administrativo para pagamento (art. 60, II e VIII, da LCE n. 04/1990, c/c art. 96, II e VIII, do antigo RITCE - aplicáveis ao tempo dos fatos).

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

A meu sentir, não me parece razoável o ressarcimento da despesa, mormente porque o próprio Órgão de Instrução expressamente reconhece a existência de documentos hábeis a comprovar a participação nos eventos. Ademais, aparta-se da razoabilidade a imputação alicerçada em elementos indiciários, que sequer constituem elementos de prova.

Como é cediço, a presunção de legitimidade é *juris tantum (presunção relativa)*. Diante disso, entendimento diverso, contudo, seria se esta Corte trouxesse elementos concretos que pudessem afastar essa presunção, o que não é o caso dos autos.

Entrementes, concordo com o eminente membro do *Parquet*, no que tange à fragilidade do formato dos eventos realizados pela empresa promotora, a EMBRAEVS, eis que não se pode admitir que a Administração Pública venha a custear a participação dos seus agentes em eventos cujos certificados não preencham os requisitos mínimos imprescindíveis à evidenciação da finalidade pública e, em última análise, ao benefício que trarão aos edis e demais agentes públicos.

Concordamos, ainda, que a realização do curso fora do Estado de Sergipe dá sinais de ilegitimidade de despesa, eis que poderiam os eventos serem realizados em Aracaju, conforme aduzido. Ocorre que, a nosso sentir, esse elemento de informação, por si só, não oferece sustentação capaz de afastar a legitimidade da despesa.

Quanto à solicitação ao órgão de instrução acerca de busca de documentação adicional,

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO BRITO:04548585515 em 27/03/2019 12:47:17
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

registre-se que a finalidade foi a de associar a existência de processo ao conjunto de elementos de informação colhidos na instrução, para, ao final, aferir sobre a (i)legitimidade das despesas. É que a existência de Inquérito Policial, tão somente - sem informações claras e precisas se as despesas objetos de discussão deste processo estão sendo objetos de questionamento em outras esferas - não tem força capaz de afastar a presunção de legitimidade dos atos praticados pelo gestor, eis que a idoneidade questionada da empresa contratada não induz necessariamente a ausência de idoneidade dos atos decorrentes da relação contratual firmada com a Câmara Municipal de Siriri.

Nessa toada, entendo que o melhor caminho a ser trilhado, ancorado nas premissas da razoabilidade, proporcionalidade e presunção de veracidade, diante dos diversos documentos comprobatórios acostados pela defesa, é no sentido de julgar pela **PROCEDÊNCIA PARCIAL** da Representação formulada em face da **Sr. José Almir dos Santos Barreto**, inscrito no CPF sob n. 429.315.505-82, enquanto Presidente da Câmara Municipal de Siriri, residente e domiciliado à Praça Dr. Mário Pinotti, 236, CEP 49630-000, Município de Siriri/SE, face à não obediência *in totum* do art. 10, Parágrafo Único, da Resolução TC n. 202, de 24 de maio de 2001, aplicando-lhe a **MULTA DE R$ 2.000,00** (dois mil reais) pela irregularidade administrativa, com incidência de correção monetária, até a data do efetivo pagamento, tudo com espeque nos arts. 54 'usque' 57 da Lei Complementar Estadual n. 205/2011, c/c art. 60, II e VIII, da Lei Complementar Estadual n. 04/1990 e art. 96, II e VIII, do antigo RITCE (aplicáveis ao tempo dos fatos). Que, ainda, **EXPEDIR-SE DETERMINAÇÃO AO ATUAL**

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04545353515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

GESTOR, sem prejuízo da irrestrita observância contida nos comandados normativos desta Corte, mormente a Resolução que dispõe sobre o objeto aqui representado: **(a)** que se abstenha de custear a participação dos agentes públicos em cursos promovidos por empresas cuja idoneidade esteja sendo questionada em processo judicial; **(b)** que se abstenha de custear a participação dos agentes públicos em cursos cujos "folders" não discriminem carga horária, conteúdo programático e identificação dos palestrantes, conferecistas, ministrantes; **(c)** que se abstenha de custear a participação dos agentes públicos em cursos de cujos certificados não constem, no mínimo, o conteúdo programático, carga horária, identificação dos ministrantes, local onde foram realizados; e **(d)** que se abstenha de custear a participação de agentes públicos em eventos cuja pertinência temática não guarde compatibilidade com as atividades funcionais dos agentes públicos beneficiários. Ressalte-se que o eventual descumprimento das determinações aqui impostas ao atual gestor será apurado em processo próprio, por meio do qual será oportunizado o contraditório e a ampla defesa, servindo, ainda, de elemento capaz de afastar a boa-fé do gestor em processos deste jaez.

Quanto à aplicação do art. 1°, X, da LCE n. 205, de 06 de julho de 2011, diante de notícia nos autos da existência de Inquérito Policial já instaurado, consoante se vê à fl. 320, entendemos prescindível a aplicação do sobredito comando legal.

Registre-se, por oportuno, que essas determinações têm o condão de demonstrar o atendimento ao interesse público, servindo, inclusive, de elemento capaz de afastar a boa-fé do gestor.

Arquivo assinado digitalmente por LUIS SESTO DE ANDRADE FILHO:06593450863 em 27/03/2019 11:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20

É como voto.

Luiz Augusto Carvalho Ribeiro
Conselheiro Relator

Arquivo assinado digitalmente por ULISSES DE ANDRADE FILHO:66593450863 em 27/03/2019 12:44:17
Arquivo assinado digitalmente por LUIZ AUGUSTO CARVALHO RIBEIRO:04544358515 em 27/03/2019 12:47:47
Arquivo assinado digitalmente por JOÃO AUGUSTO DOS ANJOS BANDEIRA DE MELLO:88998878453 em 27/03/2019 14:26:20