



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

14ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 20.04.2016

PROCESSO TCE-PE Nº 1508408-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELOS SRS. ANDRÉ SAMICO DE MELO CORREIA, JANE CAVALCANTI DE MENDONÇA, JÉSSICA PESSOA DE MENEZES E SIMONE VASCONCELOS AO ACÓRDÃO T.C. Nº 1620/15, RELATIVO À AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA EMPRESA DE TURISMO DE PERNAMBUCO S/A - EMPETUR (PROCESSO TCE-PE Nº 1405301-9)

INTERSSADA: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL PERNAMBUCO

ADVOGADOS: DR. ANTÔNIO FARIA DE FREITAS NETO - OAB/PE Nº 19.242-D; DR. DIEGO CORREIA GALVÃO - OAB/PE Nº 38.001-D; DRA. KARINA NATASHA FIGUEIROA BARRETO - OAB/PE Nº 23.618-D; DRA. TACIANA BATISTA REIS - OAB/PE Nº 01.287-B; DR. SIMONE VASCONCELOS - OAB/PE Nº 9.962

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO MARCOS LORETO

O CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:

Peço vista dos autos.

LCV/RB



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO

42ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 14/12/2016

PROCESSO TCE-PE Nº 1508408-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELOS SRS. ANDRÉ SAMICO DE MELO CORREIA, JANE CAVALCANTI DE MENDONÇA, JÉSSICA PESSOA DE MENEZES E SIMONE VASCONCELOS AO ACÓRDÃO TC Nº 1620/15, RELATIVO À AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA EMPRESA DE TURISMO DE PERNAMBUCO S/A - EMPETUR (PROCESSO TCE-PE Nº 1405301-9)

INTERESSADA: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL PERNAMBUCO
ADVOGADOS: DR. ANTÔNIO FARIA DE FREITAS NETO - OAB/PE Nº 19.242-D; DR. DIEGO CORREIA GALVÃO - OAB/PE Nº 38.001-D; DRA. KARINA NATASHA FIGUEIROA BARRETO - OAB/PE Nº 23.618-D; DRA. TACIANA BATISTA REIS - OAB/PE Nº 01.287-B; DR. SIMONE VASCONCELOS - OAB/PE Nº 9.962

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN

PRESIDENTE: CONSELHEIRO CARLOS PORTO

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO RANILSON RAMOS, EM SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA 20.04.2016.

CONSELHEIRO JOÃO CAMPOS

Peço vista dos autos.

MC/RB

INTEIRO TEOR DA DELIBERAÇÃO



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

20ª SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA EM 14/06/2017
PROCESSO TCE-PE Nº 1508408-5

RECURSO ORDINÁRIO INTERPOSTO PELOS SRS. ANDRÉ SAMICO DE MELO CORREIA, JANE CAVALCANTI DE MENDONÇA, JÉSSICA PESSOA DE MENEZES E SIMONE VASCONCELOS AO ACÓRDÃO TC Nº 1620/15, RELATIVO À AUDITORIA ESPECIAL REALIZADA NA EMPRESA DE TURISMO DE PERNAMBUCO S/A - EMPETUR (PROCESSO TCE-PE Nº 1405301-9)

INTERESSADA: ORDEM DOS ADVOGADOS DO BRASIL - SECCIONAL PERNAMBUCO
ADVOGADOS: DR. ANTÔNIO FARIA DE FREITAS NETO - OAB/PE Nº 19.242-D; DR. DIEGO CORREIA GALVÃO - OAB/PE Nº 38.001-D; DRA. KARINA NATASHA FIGUEIROA BARRETO - OAB/PE Nº 23.618-D; DRA. TACIANA BATISTA REIS - OAB/PE Nº 01.287-B; DR. SIMONE VASCONCELOS - OAB/PE Nº 9.962

RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO: CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR

ADIADA A VOTAÇÃO POR PEDIDO DE VISTA DO CONSELHEIRO JOÃO CARNEIRO CAMPOS, EM SESSÃO ORDINÁRIA DO TRIBUNAL PLENO REALIZADA NO DIA 14/12/2016.

RELATÓRIO

Cuida-se de Recurso Ordinário interposto pelo Sr. André Samico de Melo Correia, e Sr^{as}. Jane Cavalcanti de Mendonça, Simone Vasconcelos e Jéssica Pessoa de Menezes contra o Acórdão TC nº 1620/15, que julgou irregular a Auditoria Especial realizada na Empresa de Turismo de Pernambuco S/A - EMPETUR, tendo por objeto a contratação de eventos artísticos (Processo TCE-PE nº 1405301-9).

Passamos a transcrever os fundamentos da deliberação ora atacada:

CONSIDERANDO que, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, as defesas apresentadas elidiram os apontamentos referentes ao superfaturamento dos contratos elencados no item 2.1.1 do Relatório Auditoria; comprovaram que não houve promoção pessoal e propaganda política, relatada pela auditoria no item 2.1.2; bem como mitigaram aqueles relativos à ausência de comprovação da totalidade da execução de serviços de locação, objeto do item 2.1.8 do citado Relatório;

CONSIDERANDO que o Sr. André Samico de Melo Correia e as Sras. Jéssica Pessoa de Menezes e Jane Cavalcanti de Mendonça contribuíram, em conjunto, para as falhas identificadas nos processos de inexigibilidade da EMPETUR



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

listadas no item 2.1.1 do Relatório de Auditoria, caracterizando uma ação antieconômica, fruto da insatisfatória justificativa dos preços praticados, tipificada no artigo 59, II, da LOTCE;

CONSIDERANDO que o Sr. André Samico de Melo Correia e as Sras. Simone Vasconcelos e Jane Cavalcanti de Mendonça contribuíram, em conjunto, para a destinação de recursos a eventos sem que tenha sido comprovada a relação direta com a finalidade pública da EMPETUR, contrariando o disposto no artigo 37, caput e § 1º, da Constituição Federal, irregularidade qualificada no artigo 59, III, b, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado - LOTCE;

CONSIDERANDO que o Sr. André Samico de Melo Correia e as Sras. Jéssica Pessoa de Menezes e Jane Cavalcanti de Mendonça, ao permitirem a contratação de empresas atendendo a indicação de parlamentares, terminaram por beneficiar parentes e assessores diretos destes, colidindo frontalmente com os princípios da impessoalidade e da moralidade, insculpidos no caput do artigo 37 da nossa Carta Magna, irregularidade essa qualificada no artigo 59, III, b, da LOTCE.

CONSIDERANDO que o Sr. André Samico de Melo Correia e as Sras. Jane Cavalcanti de Mendonça e Jéssica Pessoa de Menezes concorreram para a contratação de atrações artísticas, mediante processo de inexigibilidade de licitação, sem que houvesse a devida comprovação de que as bandas contratadas possuíam ampla aceitação do público local, em desconformidade com os artigos 25, III, e 26, parágrafo único, III, da Lei nº 8.666/93, sujeitando os responsáveis à previsão do artigo 59, II, da LOTCE.

CONSIDERANDO que não houve a comprovação de que a escolha das entidades privadas patrocinadas pela EMPETUR tenha obedecido aos critérios de objetividade estabelecidos no artigo 5º, § 2º, da Lei Estadual nº 14.104/2010, desobedecendo ainda à recomendação manifestada no Acórdão T.C. Nº 1370/13, referente ao Processo de Auditoria Especial T.C. Nº 1205959-6, sujeitando o Sr. André Samico de Melo Correia e as Sras. Jane Cavalcanti de Mendonça e Jéssica Pessoa de Menezes ao previsto no artigo 59, III, b, c/c o artigo 69 da LOTCE;

CONSIDERANDO que o Sr. André Samico de Melo Correia e as Sras. Jane Cavalcanti de Mendonça e Jéssica Pessoa de Menezes contribuíram para a formalização de processos de copatrocínio sem que se procedesse previamente à análise técnica sobre a relação custo-benefício dos eventos, a fim de comprovar a razoabilidade dos valores pleiteados, infringindo os artigos 2º, parágrafo único, 6º, parágrafo



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

2º, 12 e 15 da Resolução EMPETUR nº 02/2012, com redação dada pela Resolução nº 03/2012, bem como a Constituição Federal, em seu artigo 37, caput, e o artigo 26, parágrafo único, III, da Lei Federal nº 8.666/93, expondo o erário a investimentos potencialmente antieconômicos, indo ao encontro da hipótese estabelecida no artigo 59, III, b, da LOTCE;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, incisos II e VIII, § 3º, combinados com o artigo 75, da Constituição Federal, e no artigo 59, inciso III, alínea "b", da Lei Estadual nº 12.600/04 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco),

Em REJEITAR as preliminares suscitadas e, no mérito, julgar IRREGULAR a presente Auditoria Especial, aplicando multa no valor individual de R\$ 10.000,00 ao Sr. André Samico de Melo Correia e de R\$ 6.462,50 às Sras. Jane Cavalcanti de Mendonça e Jéssica Pessoa de Menezes, à luz do artigo 73, incisos II e III, § 8º, da Lei Estadual nº 12.600/04, e de R\$ 6.462,50 à Sra. Simone Vasconcelos, à luz do artigo 73, III, § 8º, da Lei nº 12.600/2004, que deverão ser recolhidas no prazo de 15 (quinze) dias do trânsito em julgado deste Acórdão, à Conta Única do Estado, devendo cópia das Guias de Recolhimento ser enviadas a este Tribunal para baixa dos débitos.

Os Recorrentes alegam, em síntese apertada, o que se segue:

- Em virtude do escândalo intitulado "Shows Fantasmas". O Governo do Estado decidiu promover o "choque de gestão", nomeado novos gestores não apenas na EMPETUR mas também na Secretaria de Turismo;

- O foco da gestão, encampado pelos ora recorrentes, recaiu sobre a austeridade, eficiência e efetividade. Várias boas práticas foram implementadas. Todas voltadas ao aprimoramento dos procedimentos relativos às contratações e às respectivas fiscalizações. Muitas das medidas inovadoras foram previstas na Resolução nº 03, de 09 de outubro de 2012, vindo ao encontro das recomendações deste Tribunal de Contas;

- Os inúmeros procedimentos pertinentes à contratação, execução e controle de gastos lograram extirpar ou reduzir substancialmente as irregularidades ocorridas no passado recente da EMPETUR;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Quanto ao mérito, destacam, de pronto, que não houve superfaturamento. Fato que, por si só, demonstra a eficiência dos novos gestores, ora recorrentes, cujos procedimentos de controle alteraram, em muito, o padrão anterior encontrado nas auditorias. Não obstante a ausência de dano, reconhecida expressamente no Acórdão guerreado, causou-lhes estranheza, a, data vênua, equivocada conclusão do julgamento pela reprovação da conduta dos gestores, por não terem observado as formalidades *ad substantiam* do ato de inexigibilidade de licitação, a saber: transparência e justificativa de preço bem fundamentada;

- Com todo o respeito, é forçoso repisar que, apesar de descartar a ocorrência de superfaturamento apontada inicialmente pela equipe técnica, o voto condutor traz o entendimento de que as falhas procedimentais identificadas nos processos de inexigibilidade da EMPETUR caracterizariam uma ação antieconômica, tipificada no artigo 59, II, da LOTCE, haja vista que não restou demonstrado que os preços contratados foram os melhores possíveis;

- Ocorre que, se por um lado, não existem condições de promover competição na contratação de artistas, cujas singularidades não permitem comparações entre os pares; por outro lado, "diferentemente da construção civil, em que quase tudo é tabelado, com suas fontes de consulta, na contratação artística a busca é totalmente diferenciada, demanda uma análise de público, de época e de localidade. Neste aspecto específico, a aceitação do público, os autores das emendas parlamentares sabem muito bem o perfil da população a ser alcançado";

- A EMPETUR, no que respeita à pesquisa de preços, se pautou pela comparação de cachês pagos por pelo menos 03 (três) entes públicos, cumprindo a orientação de Tribunais de Contas e da Advocacia-Geral da União;

- É deveras "injusta a manutenção da decisão prolatada, posto que os Recorrentes tomaram todas as cautelas devidas e recomendadas quando das contratações em questão. Não é justo que uma gestão que assumiu um órgão totalmente desestruturado e cheio de vícios, que implantou boas práticas, que se não acabaram reduziram substancialmente as irregularidades, ser penalizada, mesmo quando não foi encontrado irregularidade e nem superfaturamento";



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Não se pode ter como conduta antieconômica o simples fato de inexistir planilha comparativa, pois, em todos os casos, foi observado que existia justificativa, que eram contemplados com duas ou três cópias de notas fiscais e empenhos, justamente com o cotejo destes pagamentos;

- Também mereceu a pecha de conduta antieconômica a ausência de comprovação de tratativas para redução de custos. O caso citado foi devidamente esclarecido pelo próprio artista. O cantor Alceu Valença declarou que aceitou cachê menor da Prefeitura de Olinda face ao seu vínculo afetivo com a cidade. Tal fato é público e notório. Não apenas reside naquele município, mas é também integrante de seu patrimônio cultural. Trata-se de relação distinta, envolvendo fatores que extrapolam o comercial. Há deferência mútua. Olvidar tal circunstância é permitir tratamento igual em situações diferentes;

- Com relação ao acatamento das indicações das emendas parlamentares e dos valores nelas consignados, dizem os recorrentes que, tão somente, deram cumprimento ao dever de executar a demanda posta, mas, nem por isso, os cuidados deixaram de ser tomados. De forma que o pagamento das atrações requeridas/determinadas pelas emendas parlamentares só eram acatadas se estivessem dentro dos parâmetros utilizados pela EMPETUR, inclusive o preço pesquisado junto aos demais órgãos;

- Acrescentam que a EMPETUR, enquanto ente do executivo, tinha que observar a Emenda à Constituição do Estado de Pernambuco de nº 36. Trata-se de matéria inovadora que tornou obrigatória a execução de créditos da Lei Orçamentária Anual oriundos de emendas parlamentares. A negativa de seu cumprimento só poderia ser fundada se a EMPETUR encontrasse irregularidades nas mesmas. Não foi o caso. Logo, se os gestores, ora recorrentes, deixassem de cumpri-las incorreriam em prevaricação. Por outro lado, nunca demais lembrar: não ocorreu superfaturamento, conforme destacado no voto condutor;

- Não houve, sequer, falhas procedimentais. As contratações deram-se na forma usual seguida por todos os órgãos públicos, quer estaduais quer federais;

- Resta claro e cristalino que não houve participação da EMPETUR nas eventuais referências a políticos por ocasião dos shows. Sendo assim, não devem ser responsabilizados. Não fosse



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

por isso, e só por amor ao debate, também se revela inapropriada sua responsabilização uma vez que não se verifica a presença de dolo, que é condição essencial para a caracterização de improbidade. As menções a políticos foram realizadas por terceiros não relacionados à contratação realizada pela EMPETUR. Em tais circunstâncias, não teria cabimento se cogitar do não pagamento dos artistas, haja vista que não concorreram para o ocorrido. Seria enriquecimento sem causa legítima;

- Com as emendas impositivas, "a finalidade pública dos eventos realizados pela EMPETUR passa a ser definida pelos parlamentares, em outras palavras, se existe um ato legislativo determinando sua realização é de se concluir que se busca ao atendimento de uma finalidade pública, de modo que compete aos parlamentares e não a EMPETUR responder pelo atendimento ou não a tal finalidade". A EMPETUR só poderia questionar tais emendas se estivessem totalmente fora de seu escopo. O que não ocorreu. Dar cumprimento as emendas impositivas não implicou em abdicação da competência institucional. "Os eventos contratados pela EMPETUR estão lastreados na realização do seu objeto e na consagração dos ditames da Lei Estadual nº 14.104/10. Roga-se, mais uma vez, que não seja a EMPETUR julgada pelas atribuições dos parlamentares pernambucanos, quando da expedição de suas emendas. Sábias são as palavras do Conselheiro Marcos Loreto, cujo voto foi vencido: "... clamo pela especial atenção desse Tribunal, para que possam julgar as contas da EMPETUR e não emitir juízo de valor ou mesmo reprovação de como as emendas estão sendo utilizadas... Jamais a EMPETUR deixou de observar a legislação específica, para os casos de inexigibilidade, cotou, comparou os preços, formalizou obrigações e deveres decorrentes do contrato a ser firmado, investigou a existência do evento e ao final analisou a prestação de contas";

- Quanto às contratações de empresas cujos sócios têm vínculos pessoais e/ou profissionais com deputados, alegam que a EMPETUR adotou mecanismos tendentes a vedar a prática do nepotismo. Ainda que tenham subsistido algumas falhas, é impossível não constatar as providências adotadas para que estas não ocorressem. Em que pese os esforços, não se pode olvidar que a EMPETUR não dispõe de quadro técnico suficiente para investigar a existência dos vínculos ora em questão. A conduta irregular deve ser imputada a quem praticou a irregularidade e não aos gestores, que agiram de forma regular e de boa fé ao atender ao



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

contido nas emendas parlamentares impositivos, as quais previam a destinação de recursos para eventos, e por vezes para artistas específicos. Acrescente-se que a lei de licitações veda a participação de servidor ou agente de órgão ou da entidade contratante ou responsável pela licitação, e não de outros órgãos, como no presente caso. Além do mais, a EMPETUR não contratou com as empresas mencionadas na auditoria, até porque, se assim fosse, não estaria atendendo aos ditames legais, pois necessitaria realizar um procedimento licitatório. A contratação foi realizada com o "empresário exclusivo" da atração artística que faria a apresentação. É imprescindível a constatação de que se trata de situações distintas. "Se por via transversa, o TCE entende que os Parlamentares subscritores das emendas agiram de forma dolosa, indicando uma apresentação artística para beneficiar pessoas específicas, cabe sim análise mais apurada naquela casa legislativa, e não no modo de operar da EMPETUR". Se houvera os gestores conhecido de beneficiamento ilícito, certamente teriam tomado as providências que se espera de uma instituição séria. Indicativo neste sentido encontra-se no fato de que, tão logo tomou conhecimento da medida acautelatória deste Tribunal de Contas, suspendeu quaisquer pagamentos ainda pendentes; dando notícia desta medida aos parlamentares. Finalizando este item, vê-se que não houve menoscabo aos princípios da impessoalidade e moralidade;

- No que concerne a deficiências de controle no acompanhamento e fiscalização dos shows contratados, o voto condutor afastou esta suposta irregularidade. Entendeu-se que a EMPETUR conta com marco normativo compatível com os princípios da administração pública. Concluiu-se também que não haveria necessidade de previsão expressa nos contratos firmados de cláusula cujo conteúdo espelhasse previsão legal, a saber: devolução dos recursos na hipótese de sua má aplicação;

- No que diz respeito à contratação de artistas sem consagração local, argui-se que os grupos musicais "Fundo de Quintal" e "Sem Compromisso" são, notoriamente, consagrados; atuando com sucessos há mais de 30 anos. Mesmo que durante esse longo período de existência tenha havido alteração da formação original, foi mantida viva a qualidade e o bom desempenho que as consagrou. Acrescentam os recorrentes que o preço ajustado foi proporcional às contratações realizados pelos citados grupos em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

circunstâncias semelhantes, conforme atestam os orçamentos carreados aos autos;

- Quanto à contratação indevida de artistas para realização de eventos privados, o TCE/PE, em pronunciamentos passados, não vedou apoios a empresas privadas. O Acórdão T.C. n° 137/13 traz a recomendação de que o apoio a entidades privadas com fins econômicos somente deve acontecer com fundamento na finalidade institucional da EMPETUR. Orientação esta observada à risca pelos gestores e não só quando presentes empresas privadas. Os casos ora em questão encontraram amparo no objetivo institucional de fomento da cultural local e geração de empregos;

- No que tange à ausência da justificativa dos preços para os itens que compõem os planos de aplicação dos copatrocínios, os projetos apresentados à EMPETUR primam pelo detalhamento. Os recursos repassados foram discriminados em planilhas previamente apresentadas, cuja razoabilidade foi constatada pelo setor da EMPETUR detentor de expertise para tanto. Aqui, também é de se repisar que não existiu superfaturamento, os eventos ocorreram de fato e as despesas foram devidamente comprovadas mediante notas fiscais, recibos, entre outros documentos contabilmente válidos;

- Concluem, então, os recorrentes: em nenhum dos atos imputados aos gestores se vislumbra conduta grave eivada de dolo tendente a ocasionar dano ao erário. A intenção sempre foi praticar uma boa gestão, de modo que, se houve alguma irregularidade, não foi dolosa. Ademais, como bem lembrou o Conselheiro Marcos Loreto, o foco da análise há de ser as contas da EMPETUR, e não a questão do uso das emendas parlamentares, que, possuindo caráter de auto-executoriedade, tinham que ser obrigatoriamente executadas pela EMPETUR. O alcance conferido às emendas parlamentares impôs ao Poder Legislativo o dever de observar a lei e princípios norteadores da boa gestão pública. De sua parte, os gestores, após receber emendas na espécie, executou-as com fulcro na legislação vigente;

- Diante do exposto, pedem a reforma do Acórdão ora atacado para que sejam julgadas regulares as contas de que trata e sem imposição de penalidade pecuniária, que se revela desnecessária, vez que todas as providências adotadas pela gestão surtiram os efeitos desejados.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Para finalizar este relatório, devo dizer que os recorrentes, mediante o PETCE nº 55991/2016, acostaram peça complementar, requerendo a juntada de novos documentos e trazendo novos argumentos. Deferi o pedido. Passo, em síntese apertada, a transcrever as novas alegações:

- O Ministério Público impetrou 18 (dezoito) ações de improbidade administrativa, tendo como fundamento o relatório de auditoria do TCE;

- A exordial das ações anteditas permitiram aos ora recorrentes terem acesso ao que consideram prova cabal da tese por eles invocadas, enquanto servidores da EMPETUR, qual seja: os critérios de conveniência, oportunidade e interesse público, nos casos de que tratam o Acórdão vergastado, era de competência exclusiva do Secretário de Turismo e dos respectivos autores das Emendas;

- O famigerado roteiro pode ser assim descrito: os ofícios dos Deputados saíam dos seus respectivos Gabinetes dirigidos ao Secretário de Turismo do Estado de Pernambuco, que, após análise de conteúdo, despachava para o Presidente da EMPETUR com o despacho de "cumpra-se" ou "autorizado";

- A EMPETUR não tinha acesso ao pleito inicial dos Deputados, mas ao resultado final da análise prévia feita na Secretaria de Turismo, que despachava para cumprimento dos procedimentos administrativos de estilo;

- O Secretário de Turismo era quem tinha conhecimento e verificava a possibilidade de atendimento da demanda parlamentar, despachando, se fosse o caso, para o Presidente da EMPETUR;

- Não é custoso lembrar que a EMPETUR é uma sociedade anônima, cujo maior acionista é o próprio Estado de Pernambuco, que naquela circunstância era representado pela Secretaria de Turismo;

- Como pode ser verificado na documentação em apenso, o Secretário de Turismo, à época, 2014, com o intuito de ordenar os trâmites das emendas entre Gabinete do Deputado e Secretaria de Turismo expediu o Ofício GGART nº 002/2014 - Circular - solicitando o apoio dos gabinetes que utilizassem o modelo padrão/ofício de requerimento, cuja minuta seguia anexa, visando otimizar as atividades. Minuta essa que comportava o



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

preenchimento das seguintes informações: número da emenda; valor monetário do repasse; objeto da obra ou evento; quais as contratações ou indicação de que ficariam a cargo da Prefeitura; e data do evento;

- Fica claro e evidente, pelo exposto, que a EMPETUR não manifestava qualquer análise ou juízo prévio de valor, oportunidade, conveniência e interesse público, competência exercida, exclusivamente, pelo Secretário de Turismo. Tratava-se de uma determinação, não existindo espaços para posicionamento contrário, só em raríssimos casos, como por exemplo: a) evidência de que o objeto da demanda não guardava relação estreita com o desenvolvimento do turismo; b) quando não existia saldo de emenda para ser utilizado; c) quando os custos não se mostrarem razoáveis frente a outras contratações e/ou comparativo de preços para o período;

- A EMPETUR, em todo esse processo, limitava-se a observar os padrões e ditames legais de contratação na espécie prevista na Lei de Licitações. Inexistiu qualquer prática de atos de improbidade, enriquecimento ilícito e violação a princípios da Administração pública;

- Repisam o posicionamento do voto vencido do Conselheiro Marcos Loreto, e destacam passagem do voto condutor em que se afastou dano ao erário;

- Clamam que seja considerado o precedente consubstanciado no julgamento do Processo TCE-PE nº 1408248-2, que tratou de auditoria especial realizada na Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco - FUNDARPE. Nele, continuam, os achados da auditoria possuíam cunho mais danoso dos que os apontados no caso vertente, e o mesmo Conselheiro Relator, Dirceu Rodolfo, mostrou-se mais flexível ao confrontar a realidade dos fatos com o ideal desejado. Em ambas auditorias, as condutas dos gestores respectivos não se distanciaram ao ponto de merecerem distinção de tratamento;

- Em consideração a isonomia de tratamento na análise dos fatos e julgamento da demanda, os recorrentes rogam pela reconsideração do julgamento para que seja Regular com Ressalvas, sem aplicação de multa.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Antes de finalizar este relatório, devo assinalar que a Ordem dos Advogados do Brasil, Seccional Pernambuco, solicita ingressar no processo vertente na qualidade de assistente da recorrente Simone Vasconcelos, pelas razões que seguem:

- A intervenção pleiteada repousa não apenas na simples defesa de um direito individual do profissional de advocacia, mas na defesa de prerrogativa de classe prevista no § 3º, do art. 2º, da Lei nº 8.906/94 e no art. 133, da Constituição do Brasil;

- O assunto tratado nos autos têm natureza institucional e está em discussão matéria que pode causar violação ao preceito constitucional que confere ao advogado independência técnica, nos limites da lei; legitimando a intervenção da Seccional;

- A advogada, e recorrente, Dr^a Simone Vasconcelos por intermédio de petição requereu que a Seccional intercedesse como assistente processual, para atuar na defesa das suas prerrogativas;

- Preliminarmente, diga-se que no caso só se mostra possível argumentar em tese, já que, diferente do que entende o TCE, a advogada/assistida afirma que, enquanto Diretora Jurídica da EMPETUR, jamais emitiu parecer validando o cumprimento das emendas parlamentares. Ademais, acaso tenha havido emissão de juízo formal frente a documentos, conforme entende o TCE, esta se deu no âmbito das prerrogativas de classe, nos termos da legislação de regência;

- Sendo o profissional da advocacia indispensável à administração da justiça e inviolável por seus atos e manifestações no exercício da profissão, inconstitucional e ilegal se mostra eventual punição em desfavor dos advogados em virtude do mero exercício de seu mister;

- A assistida não pode ser responsabilizada por haver externado seu entendimento, sua interpretação quanto ao tema examinado, sem que existam provas robustas de que tenha obrado com intuito de se desviar dos ditames legais;

- Precedentes do STJ eximem de responsabilidade o advogado mesmo nos casos em que houve emissão de parecer opinativo equivocado;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

- Pede, então, que seja deferido seu pedido de Assistência, e, conseqüentemente, passe a ser intimada de todos os atos processuais.

É o relatório.

Gostaria de perguntar se Vossas Excelências têm alguma dúvida acerca do relatório.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Só para informar como foi a decisão do ponto de vista de determinações, de julgamento de mérito.

CONSELHEIRO RUY RICARDO HARTEN - RELATOR:

Foi julgada irregular a prestação de contas. Há vários considerandos que basicamente trataram dessas irregularidades que já relatei. O finalzinho que é a parte de dispositivos, digamos assim, é irregular a presente auditoria especial, aplicando multa no valor individual de R\$ 10.000,00 ao senhor André Samico de Melo Correia, e de R\$ 6.462,50 às senhoras Jane Cavalcanti de Mendonça, Jéssica Pessoa de Menezes e Simone Vasconcelos. É isso, a parte dispositiva está nesse teor.

DRA. SIMONE VASCONCELOS - ADVOGADA

Bom dia a todos. Simone Vasconcelos - OAB/PE nº 9962. Falo como advogada e também como parte do processo recorrente, juntamente com André Samico, Jane e Jessica. Vou ser breve porque existe uma pauta enorme a ser tratada.

Queria só fazer uma relação muito importante que este processo veio permeados de outras conotações que não só a prestação de contas do exercício de 2014. Foi-se falado, neste processo, a respeito de emendas parlamentares e suas destinações, foi falado neste processo da conduta da Secretaria de Turismo quanto ao recebimento dessas emendas e a determinação de que fosse feito o procedimento junto a EMPETUR. A EMPETUR é uma SA, cujo o maior sócio é o próprio Estado e recebia, da Secretaria de Turismo, uma determinação de cumprimento das emendas parlamentares que chegavam para ela. Inclusive o Secretário de Turismo da época formatou um ofício junto a esses parlamentares de como deveria chegar essas emendas até a Secretaria de Turismo,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

e, a partir daí, a Secretaria de Turismo analisava a conveniência, a pertinência da execução dessas emendas. E após essa análise pela Secretaria de Turismo é que era encaminhado para a EMPETUR fazer o processo de inexigibilidade nos termos da Lei nº 8.666, que permite que, por não poder ter concorrência, esse processo é um procedimento conhecido, e que a EMPETUR utilizava de forma estritamente dentro da lei. Por isso, gostaria de chamar atenção que o que está sendo julgado é o exercício de 2014 da EMPETUR e não a conduta da Secretaria de Turismo e nem das emendas parlamentares.

Também gostaria de fazer referência que no Processo TCE-PE nº 1408248-2, que analisou as contas da Fundação do Patrimônio Histórico e Artístico de Pernambuco, considerou regular, com ressalvas, tendo dentro desse processo as mesmas situações, situações similares à da EMPETUR, posto que também cumpriu emendas parlamentares utilizando o processo de inexigibilidade depois de um juízo prévio. O diferencial é que na Fundação o próprio Presidente analisava a conveniência da aplicação dessas emendas, e no caso da EMPETUR era o Secretário de Turismo que fazia isso.

Diante dessa situação, coloco algumas questões que devem ser analisadas e, peço vênias para que possam observar, que durante todo o processo não ficou registrado nenhum tipo de superfaturamento na existência desses procedimentos. Inclusive tem um abre aspas do próprio relator Conselheiro Dirceu Rodolfo que assim se manifestou: "Portanto, após a análise esmiuçada dos argumentos e documentos trazidos à colação, tanto pelos responsáveis da EMPETUR como das diversas empresas contratadas, considero, à luz dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, que não se pode afirmar que tenha havido superfaturamento nos cachês pagos aos artistas".

O cachê pago a um artista, como todos sabem, varia de acordo com a época do ano, de acordo com sua representação naquele período, e a EMPETUR tinha um critério muito interessante, inclusive adotado pelo Ministério de Turismo, que era solicitar três cachês anteriores que fossem pagos por órgãos públicos, fundações e autarquias, para servir de parâmetro de quanto deveria ser pago. Esses cachês deveriam ser apresentados através de nota fiscal, nota de empenho, e nós da EMPETUR tivemos um controle muito rígido como a existência efetiva do evento, a comprovação do tempo do evento, a filmagem, a fotografia, para que, ao final, ao fazer o pagamento das contratações, pudesse



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

ser efetivamente vista como uma contratação realizada. Ao contrário do que existia em épocas passadas que a EMPETUR era conhecida como a empresa que fazia *shows* fantasmas ou fazia *shows* superfaturados.

Então, a EMPETUR teve todo um procedimento, inclusive trazendo para sua equipe grupo de pessoas qualificadas, como membros do Tribunal dessa Corte, servidores da Administração, para montar um sistema de controle, criando uma controladoria geral, criando todo um processo de transparência para evitar isso. Logicamente herdamos toda uma situação advinda de um passado muito triste para a história da EMPETUR, mas que foi melhorado com a gestão do Dr. Paulo Câmara e foi aperfeiçoado justamente nessa nova gestão, que é a que estou defendendo, faço parte e estou como recorrente.

É importante frisar também que as falhas de procedimento, que porventura tenha sido levado em conta, não foram analisadas observando dolo ou nenhuma responsabilidade, ou ganho, ou enriquecimento das partes. Inclusive a Advocacia-Geral da União no normativo nº 17/2009 assim falou: "A razoabilidade do valor das contratações decorrentes de inexigibilidade de licitação poderá ser aferida por meio da comparação da proposta apresentada com os preços praticados pela futura contratada junto a outros entes públicos e/ou privados, ou outros meios igualmente idôneos". E é assim que a EMPETUR procedeu e assim que foi contratado. Inclusive essa é a forma que atualmente se utiliza, inclusive no Ministério do Turismo.

Outra questão importante que gostaria de ressaltar é que essas emendas quando se tornarem positivas por conta da Emenda à Constituição do próprio Estado teve uma conotação diferente quando chegava nas Secretarias que a recebia. Apesar de a EMPETUR só receber a determinação do "execute-se", a Secretaria do Turismo analisava a necessidade e a conveniência disso aí. Então, essa responsabilidade não poderia ser repassada para a EMPETUR.

Tem outras questões que gostaria de frisar e que diz respeito especificamente aos achados da auditoria que, em um item, diz que existe promoção pessoal de prefeitos e deputados e apontamentos de eventos que dariam margem a utilização indevida desses eventos. Entretanto o próprio relator assim expôs: "Após o exposto neste item, considero que os argumentos da defesa são suficientes para descaracterizar o apontamento da auditoria em relação à promoção pessoal e propaganda dos agentes políticos,



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

mas que, no caso do evento '10ª Vaquejada dos Amigos', não se pode descartar tal ocorrência." Nessa mesma situação, no Processo TCE-PE nº 1408248-2, da FUNDARPE, não se pode atribuir ao Presidente daquela Fundação que alguns políticos pudessem utilizar um evento público, de grande porte, e aí inserissem algumas propagandas que não foram bancadas com recursos da EMPETUR. Então, mesmo nesse caso específico, o único caso que foi apontado uma citação dessa natureza, não fez relação a que esses recursos tenham saído da EMPETUR e sim da própria pessoa que infringiu a lei.

As contratações onde as empresas e os sócios e vínculos pessoais, nós temos um controle interno chamada de Resoluções nº 1,2,3 da EMPETUR onde se declara que não se tem vínculo nenhum com nenhum membro da comissão de licitação, nem com nenhum membro da direção da EMPETUR. Se alguém utilizou de forma equivocada, burlou essa lei e deve ser apurada. Mas nós não tínhamos como constatar que tivessem alguns outros membros de parlamentares, famílias, que pudessem estar envolvidos e até, às vezes, utilizando empresas, se me permite utilizar a expressão, "laranjas" para contratar. Mas o que pertinha a EMPETUR, tomou as providências para que isso não acontecesse.

Por fim, queremos registrar que não existia, por parte dos requerentes, qualquer prática de ato de improbidade administrativa, nem dolo, nem má-fé e nem uma incansável busca de melhorar os controles da EMPETUR.

Queria deixar também registrado o voto do Conselheiro Marcos Loreto, um voto vencido, mas que é um voto que nos traz um alívio em saber que ele pode apreciar essa matéria da seguinte forma: "Dessa forma, senhores Conselheiros, com a *maxima venia* ao brilhante voto e ao relator, Conselheiro Dirceu Rodolfo, em relação a este aspecto não observo má-fé, nem prejuízo aos cofres públicos, nas ações dos gestores da EMPETUR que possam levar à rejeição de suas contas". Nesse sentido, é que peço que, utilizando da isonomia de tratamento que foi dado à Fundação, em situações similares, que os Senhores julgadores possam rever essa decisão e, no mínimo, considerar as contas regulares, com ressalvas, até porque nenhuma pontuação foi feita dessa forma que mostrasse diferente do que foi apresentado.

Agradeço a atenção de todos e peço que a consideração seja feita de uma forma isonômica, tranquila, porque efetivamente a EMPETUR teve uma equipe que trabalhou muito sério para dar a atual estrutura que ela tem hoje, de uma empresa séria.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Obrigada!

PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL:

Sr. Presidente, só queria pedir a palavra brevemente para fazer algumas considerações a título de parecer oral.

Como muito bem sustentado pela nobre advogada, que desde já parabenizo, tratou-se de uma auditoria especial feita por esta Casa, muito bem instruída pelo nosso Departamento de Controle Estadual, em que considerou a existência de variados e graves erros de procedimento no manejo de emendas parlamentares para a realização de *shows*. Isso tudo foi muito bem destacado e colocado no voto originalmente feito pelo Conselheiro Dirceu Rodolfo, e me lembro que foi uma sessão histórica da Câmara, que até proferiu várias horas de julgamento, várias horas de debate, várias horas de discussão e, ao fim e ao cabo, constatou-se que no período analisado nessa auditoria especial, que se encerrou em 2004, após o então Relator fazer um alerta de responsabilização determinando que aqueles procedimentos cessassem, foram utilizados principalmente emendas parlamentares direcionadas, inclusive indevidamente, como indícios de promoção pessoal, com falhas em relação à Lei de Licitações de Contratos Administrativos; e aquele voto teve uma importância muito grande, até porque o Ministério Público do Estado requisitou essa cópia dos autos, como todos sabemos, e aí falo de fatos notórios, que independem de prova, ou pelo menos a título de *obiter dictum*, que é fato que essa auditoria especial serviu de base para várias ações de improbidade administrativa, inclusive contra o Recorrente, pela utilização indevida desses procedimentos para a realização de *shows*.

Como ficou comprovado na instrução processual, chegava-se a situações que, às vezes, em um telefonema, o parlamentar ou o gabinete do parlamentar determinava a realização de *show* com tal artista, em tal cidade, sobre o preço tal e, às vezes, não existia nenhum ofício comprovando aquele direcionamento do parlamentar que, por si só, já seria indevido.

Então, com as devidas vênias à sustentação oral, peço que seja mantido o julgamento na íntegra.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Após ouvir a parte, a defesa, e a colocação do Ministério Público, com a palavra o Conselheiro Relator Dr. Ruy Ricardo Harten.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN - RELATOR:

VOTO DO RELATOR

Preliminarmente, é de se conhecer o presente recurso, haja vista a satisfação dos pressupostos de admissibilidades atinentes à espécie.

Ainda em sede preliminar, entendo que deva ser acolhido o pedido de Assistência por parte da OAB, Seccional Pernambuco, haja vista que resta evidente o interesse na defesa de prerrogativa da classe.

Passo ao mérito, não sem antes lembrar que nos ateremos aos limites da decisão guerreada. O que no caso vertente implica no afastamento da possibilidade de imputação de débito por dano ao erário. Dito de outra forma, ainda que eventualmente viéssemos a concordar com o relatório de auditoria, não se poderia agravar a situação dos recorrentes. É o princípio da *non reformatio in pejus*, adotado por este Tribunal de Contas.

Importa destacar que o Acórdão ora atacado trata de Auditoria Especial cujo objeto diz respeito a eventos artísticos que contaram com recursos estaduais sob gestão da EMPETUR. Em sua quase totalidade tiveram por fonte orçamentária as chamadas emendas parlamentares.

A decisão ora atacada consigna várias irregularidades consideradas suficientemente graves para ensejar julgamento pela irregularidade, com aplicação de penalidade pecuniária.

Quanto à destinação de recursos a eventos sem que tenha sido comprovada a relação direta com a finalidade pública da EMPETUR, importa, de início, trazer a lume a acurada abordagem trazida no voto condutor do Acórdão indigitado:

(...)

A rotina se inicia com um ofício do parlamentar proponente da emenda, endereçado ao Secretário de Turismo, que o encaminhava à EMPETUR. Esse ofício, muitas vezes, já indicava o nome da banda a ser contratada e os valores dos respectivos cachês, como, por exemplo, no caso dos ofícios n°s 012/2014/GAB, GAB/AC 013/2014, 001/2014, dos deputados



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Julio Cavalcanti, Augusto César e Teresa Leitão, respectivamente. Em outros, a indicação se restringia ao local, ao evento e aos valores, sem a indicação específica do artista, como no caso dos ofícios 002-Gab/2014 e 008/2014/GAB, dos deputados Everaldo Cabral e João Fernando Coutinho. Há também casos em que são os próprios responsáveis pelo evento que encaminham a solicitação, como no "Imprensa que Entra" (fl. 3663).

Pois bem, em seguida ao requerimento, dava-se a formalização do processo de inexigibilidade, que continha uma justificativa, em forma de "comunicação interna", da lavra da Coordenadoria da Política de Fomento. À guisa de ilustração, transcrevo o teor da CI nº 035/2014 (fl. 3222, v.16):

"As Festas de São Sebastião são eventos que acontecem em vários interiores de Pernambuco e que agregam valores e manifestações culturais a estas regiões. A música faz parte de todo esse movimento trazendo vários visitantes e turistas para esses locais mobilizando a cadeia turística e aumentando a economia do local."

Os recursos destinados às festividades citadas na CI serviram à contratação da Banda "Vilões do Forró". Todavia, não são relacionados quais seriam os valores a serem agregados ao turismo local ou estadual; quais as manifestações culturais estariam sendo fomentadas e em que medida; quantos seriam os visitantes e turistas; e qual o incremento à economia local resultaria do investimento público alocado no evento. Percebe-se que são afirmações genéricas, cabíveis a qualquer evento ou situação diferente.

Apesar da afirmação da defesa de que a gestão da EMPETUR obedecia, dentre outros, aos ditames da Lei Estadual 14.104/10¹, não foi isso que a auditoria constatou. Tampouco se observou, nos processos analisados, o

1

Art. 1º Esta Lei institui as regras e critérios para a contratação ou a formalização de apoio a eventos relacionados ao turismo e à cultura no âmbito do Estado de Pernambuco.

Art. 2º Os eventos a serem apoiados nos termos desta Lei devem servir ao fortalecimento das respectivas políticas públicas e contemplar ações capazes de contribuir para:

I - gerar novos empregos e ocupações, a fim de proporcionar melhoria na distribuição de renda e na qualidade de vida das comunidades; (continua no rodapé da próxima página)

II - valorizar, conservar e promover o patrimônio cultural, natural e social com base no princípio da sustentabilidade;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

cumprimento das regras da Resolução nº 02/2012, da própria EMPETUR, que regulamentou o disposto na Lei 14.104/10 retrocitada. Transcrevo alguns excertos:

"Art. 1º Esta Resolução cuida de estabelecer as regras para a formalização do apoio da Empresa de Turismo de Pernambuco S. A. - EMPETUR a projetos de diversas naturezas, notadamente a promoção de eventos, que contribuem para o fortalecimento das políticas públicas e para o desenvolvimento de ações dirigidas à:

I - a geração de novos empregos e ocupações, a fim de proporcionar melhoria na distribuição de renda e na qualidade de vida das comunidades;

II - a valorização, a conservação e a promoção do patrimônio cultural, natural e social, com base no princípio da sustentabilidade;

III - estimular processos que resultem na criação e qualificação de produtos turísticos e culturais que caracterizem a regionalidade, genuinidade e identidade cultural do povo pernambucano;

IV - promover a qualificação profissional, o incremento do produto turístico e cultural, a diversificação da oferta, a estruturação de destinos e segmentos, além da ampliação do mercado de trabalho e do consumo turístico e cultural.

Parágrafo único. Para fins desta Lei consideram-se eventos os encontros planejados e de temporalidade determinada, em função de assuntos, temas, idéias ou ações que fomentem o desenvolvimento das atividades turísticas, culturais e das respectivas áreas fim de governo.

(...)

Art. 5º As entidades integrantes da administração indireta do Estado poderão apoiar eventos promovidos por entidades privadas, através da cessão, onerosa ou gratuita, de espaços em imóveis que integrem seu acervo patrimonial.

§ 1º O apoio previsto no caput deste artigo é restrito aos eventos que se enquadrem na Política de Fomento do Estado para as áreas de turismo e cultura, prevista no Plano Plurianual - PPA.

§ 2º Excepcionalmente e mediante justificativa do órgão ou entidade concedente, o apoio a entidades privadas com fins econômicos, a título de contribuição, dependerá de prévia autorização da Câmara de Programação Financeira, observadas as condições estabelecidas no art. 19 da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, além daquelas previstas na LDO.

(...)

Art. 12. Os órgãos e entidades da administração pública estadual publicarão edital de convocação para inscrição de propostas/projetos, para os eventos dos ciclos turístico e cultural permanentes, que componham a política de fomento ao turismo e à cultura do Estado, a fim de selecionar os artistas a serem contratados, estabelecendo as regras e condições de participação.

(...)

Art. 16. O critério para avaliação das propostas apoiadas com recursos do Tesouro Estadual é de natureza técnica, com base em parecer da área específica de cada órgão ou entidade, que deverá analisar, além do alinhamento às respectivas políticas públicas e dos aspectos formais e legais, a realização das bases para o desenvolvimento da atividade de forma sustentável, de modo a aferir o atendimento das variáveis previstas no aspecto qualitativo e quantitativo, visando ao desenvolvimento das políticas específicas.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

III - a criação e a qualificação de produtos turísticos que caracterizem a regionalidade, genuinidade e identidade cultural do povo pernambucano;

IV - a qualificação profissional, o incremento do produto turístico, a diversificação da oferta, a estruturação de destinos e segmentos, além da ampliação do mercado de trabalho e do consumo turístico.

(...)

Art. 12. A seleção dos projetos dar-se-á de acordo com os seguintes critérios:

I - o caráter tradicional e de notório conhecimento popular do evento;

III - a classificação do local como destino indutor ou de reconhecido potencial turístico; (sic)

IV - o grau de importância turística do projeto.

§ 1º O projeto será discutido pelo Comitê Gestor da Política de Fomento, considerando-se aprovado se obtiver a maioria qualificada de 3/5 (três quintos) dos seus membros."

É fundamental que reste demonstrada a relação direta entre o fim público almejado e os meios empregados. Em nenhum momento dos autos isso ficou demonstrado, de modo que assiste razão à auditoria quando afirma que houve a destinação de recursos a eventos sem que tenha sido comprovada a relação direta com a finalidade pública desejada, mas tão-somente o atendimento aos pleitos dos deputados e interessados demandantes, nos casos assinalados pela auditoria.

A alegação da defesa de que as emendas são impositivas e que caberia à EMPETUR apenas executá-las não se sustenta. A execução das despesas orçamentárias em questão era de total responsabilidade da EMPETUR, independentemente da fonte de recursos. Uma vez incorporados ao orçamento estadual, os recursos são impessoais. A determinação da destinação final de sua aplicação não pertence a autor de emenda, mas tão-somente à política pública que, por lei, estiver associada à rubrica orçamentária prevista na emenda. Em outras palavras, como bem asseveram os próprios defendentes em sua defesa, a aplicação dos recursos deve obedecer à legislação vigente e aos princípios da administração pública, dentre os quais o da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da finalidade, o que, no caso, não ocorreu.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Forceja-se esclarecer, quanto ao ponto, que o denominado orçamento impositivo (ou mandatório) representa uma restrição à plasticidade que é admitida em relação a despesas de matriz discricionária, plasticidade esta levada a efeito, principalmente, por meio de técnica de contingenciamento (exclusão de despesas do cronograma mensal de execução orçamentária e financeira), sem que isso possa representar, como pontifica a melhor doutrina, casuismo, idiosincrasia ou preferência governamental.

Melhor conceituando, com a técnica de contingenciamento a dotação orçamentária fica temporariamente sobrestada, consistindo em medidas corporificadoras de intervenções pontuais, (abstenções, realocações etc.), que proporcionam a contenção de gastos, a racionalização administrativa e a atuação estratégica por parte do Poder Executivo (DE MORAES, Arnaldo Sampaio Godoy. IN "O Tema do Orçamento Impositivo no Ordenamento Jurídico Brasileiro. Revista da AJURIS - V. 41 - n.134 - Julho 2014).

Em princípio, a técnica de contingenciamento é utilizada para remediar a incompatibilidade entre metas fiscais previstas (anexo de metas fiscais - LRF) e a receita realizada no período (DESEMPENHO NEGATIVO), limitando-se o empenho e a movimentação financeiro até o restabelecimento da receita orçamentária prevista. Não obstante, também pode ser manejada por necessidade de consecução de programa de governo, para alcançar parâmetros de gestão planejada e transparente, para recuperar mecanismos de gestão pública, para prevenir situação econômica e financeira mundial com reflexos, e quejandos.

Em suma, o orçamento impositivo consubstancia, tão-somente, mitigação à técnica do contingenciamento, arredando a discricionariedade do Poder Executivo quanto à liquidação da despesa orçamentária discricionária, uma vez que parte do orçamento público é composto por DESPESAS DE EXECUÇÃO OBRIGATÓRIA (tais como sistema da dívida, despesas com pessoal, transferências constitucionais e legais etc.) Portanto, é sem qualquer nesga de plausibilidade a intelecção que atribui à impositividade do orçamento o efeito de tornar o ordenamento da despesa em uma espécie de autômato, um sujeito passivo diante do cipoal de normas jurídicas observáveis no exercício de seu mister, notadamente quando existe um marco regulatório em estreita sintonia com as regras e princípios constitucionais, como ocorre no caso que ora se nos antolha.



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Em relação aos modelos de orçamento impositivo, é corrente a alusão a três matizes "gradativas": a) VERSÃO FORTE OU EXTREMA - O Executivo deve realizar integralmente, e sem reservas, a programação orçamentária aprovada; b) VERSÃO MÉDIA OU RELATIVIZADA² - ao Legislativo é atribuída o poder de anuir com a não realização de parte da programação orçamentária; c) VERSÃO FRACA - ao Executivo é facultado realizar apenas parte do que fora programado na lei dos meios.

Analisando os preceptivos entretecidos na ECE n° 36/2013, é força reconhecer que, no que atine às emendas parlamentares, trata-se de uma versão forte de orçamento impositivo (ao adjetivar a versão, cinjo-me ao tópico das emendas), o quê se deduz da norma gizada no art. 123-A (*caput*) da Constituição Estadual (texto aportado com a aludida emenda constitucional), talhada que foi no modal deontico obrigatório ("É obrigatória a execução dos créditos..), e sem qualquer menção a aquiescência por parte do Legislativo. Registre-se, em remate, que o parágrafo segundo (mesmo dispositivo) estabelece que os saldos das dotações referentes às emendas parlamentares deverão ser inscritas em restos a pagar.

Como asseverado algures, embora caracterize-se como uma versão forte de orçamento impositivo - mormente ante o fato de afastar, de plano, a possibilidade da utilização das técnicas de contingenciamento, sequer havendo previsão de deliberação do parlamento a respeito (condição suspensiva não prevista)-, o modelo positivado na ECE n°36/2013 atinge, apenas, o aspecto da execução das políticas públicas referidas pelas emendas parlamentares ao orçamento, tornando-a obrigatória. Quanto ao processamento das despesas, nada é alterado ou suprimido, ou seja, a ECE n° 36 não criou atalhos à margem da juridicidade e sob o manto supostamente coonestador da "impositividade orçamentária". É o que posso prefigurar e inferir do que dispõe o parágrafo primeiro do art.123-A da Constituição do Estado (texto estabelecido pela famigerada emenda constitucional). Veja-se a transcrição:

² - Um exemplo clássico de versão moderada de orçamento impositivo é o praticado nos EUA, por meio dos mecanismos do "Deferral e do Rescission". O Deferral significa que o Presidente faz requerimento ao Congresso no sentido de que algumas dotações aprovadas sejam circunstancialmente indisponibilizadas (adiamento - de defer= adiar). Quanto ao Rescission, nele o Presidente deve apresentar proposta de cancelamento, total ou parcial, de dotações já contempladas no orçamento. A propósito, a EC n° 86/2015 aporta com uma versão moderada de orçamento impositivo, haja vista o disposto no parágrafo décimo quarto do art. 166 da Constituição da República (redação dada pela emenda constitucional em epígrafe).



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Art 123-A ... omisões

“§1º Aplicam-se aos créditos decorrentes das emendas parlamentares de que trata o CAPUT **as mesmas normas e obrigações acessórias de execução orçamentária previstas na legislação específica sobre a matéria.**” (grifamos)

Estreme de dúvida, portanto, a necessidade de aplicação das regras e princípios jurídicos de regência, quando da efetiva execução das despesas por parte da EMPETUR mediante a atuação de seus agentes competentes.

As filigranas do caso concreto, conforme explanado acima, patenteiam uma execução de despesas à margem do marco legal de regência, designadamente quanto ao que prescrevem a Lei Estadual nº 14.104/10 e as regras coligidas na Resolução nº 02/2012 da própria EMPETUR. A estrita legalidade foi malferida, o quê se mostra um truísmo ante uma análise, mesmo que perfunctória, do art.16 da lei estadual citada, norma que exige, dentre outras elementares e requisitos, que as despesas custeadas com os recursos do Tesouro Estadual estejam alinhadas às respectivas políticas públicas (cumpridas todas as exigências formais e legais) e que realizem as bases para o desenvolvimento da atividade de forma sustentável. O dispositivo também determina a aferição do atendimento das variáveis previstas nos aspectos qualitativo e quantitativo, visando ao desenvolvimento das políticas específicas. Na rotina de liberação dos recursos acima descrita, não se identificou o cumprimento de qualquer das citadas exigências.

À guisa de exemplificação, há de se citar, também, os dispositivos do art. 12 da Resolução EMPETUR nº 02/2012, os quais bosquejam critérios de seleção dos projetos a serem contemplados com os recursos orçamentários previstos em dotações da empresa (pouco importando se oriundas de emendas parlamentares ou não). Dentre os critérios contidos no ato normativo em epígrafe, destaco **“a classificação do local como destino indutor ou de reconhecido potencial turístico”** e **“o grau de importância turística do projeto.”** Os fatos são grandiloquentes o suficiente para evidenciar que as hostis da EMPETUR passaram completamente ao largo dos critérios estabelecidos em normativo exarado pela própria empresa.

Não bastasse o fustigar das normas legais de regência, percepção-se, de forma hialina, as malfeitorias menoscabadoras dos princípios constitucionais da razoabilidade, da moralidade, da eficiência, da



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

impessoalidade e da finalidade pública no vertente caso. Ressalte-se, noutro giro, que malferir princípios de socialco constitucional é mais contundente que o desrespeito cometido contra as normas infraconstitucionais acima elencadas, é o que nos informa o pensamento jurídico hodierno, o qual tem retornado à compreensão crítica e dialética do Direito, afirmando uma forma diferente de interpretá-lo. Consiste, principalmente, em não entender as normas jurídicas como algo dado, mas como uma construção a partir das regras e princípios constitucionais, partindo-se da premissa de que a Constituição é o LÓCUS HERMENÊUTICO DO DIREITO (Nova Interpretação Constitucional Concretizadora).

De conseguinte, entramos numa quadra do pensamento jurídico na qual é identificado um movimento de reaproximação entre Direito e Ética, consubstanciado na necessidade de realização, no plano concreto, da pauta axiológica prevista nas normas constitucionais - relação de coordenação entre a "Constituição Jurídica" e a "Constituição Real" -, não havendo mais espaço para os funambulismos de pensamentos negadores da força normativa da Constituição (notadamente de seus princípios) em relação às demais normas do ordenamento jurídico. Neste sentido, Robert Alexy e Ronald Dworkin lançaram as primeiras considerações mais consistentes sobre o fato de os princípios constitucionais integrarem materialmente o ordenamento jurídico, posto que não são meras entidades teóricas ou latifúndios improdutivos (como argumenta Lênio Streck), são normas com plenas vigência e operatividade, fundamentais para a efetivação da LEGALIDADE SUBSTANCIAL e da EFETIVA DEMOCRACIA (quando os valores escolhidos pelo povo em sua participação mais significativa - no processo de concepção da Constituição -, restem assegurados).

Assim, ainda palmilhando as sendas do Neoconstitucionalismo e de sua corolária Interpretação Constitucional Concretizadora (de inspiração gadameriana), estão infirmados os axiomas hermenêuticos clássicos como o único ou o principal veio de revelação do sentido e alcance das normas jurídicas, ou seja, os métodos dedutivos clássicos (elementos gramatical, sistêmico, lógico, teleológico, histórico, etc.) são insuficientes para o alcance do desiderato capital de qualquer exegese tida como atual e comprometida com a realização (concretização) das já mencionadas "legalidade substancial" e "efetiva democracia". Com efeito, a preocupação do jurista, do operador do direito, do Judiciário, dos órgãos de controle, do Parlamento e do Administrador Público não deve mais residir na revelação do conteúdo das normas (sentido e alcance das expressões jurídicas - posição de inércia



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

consentânea com o método de subsunção, consagrado pela hermenêutica clássica ou privada), mas precisa ser guindada a uma atmosfera sobranceira e harmonizada com resultados desejados pela sociedade ("Constituição Real", revelada num processo de coordenação com a "Constituição Formal"). Trata-se de uma postura mais ativa do intérprete e aplicador do Direito, inflectida na direção de um compromisso impostergável com a aplicação direta dos princípios e regras constitucionais ao caso concreto.

Nesse diapasão, são lapidares as considerações de José Herval Sampaio Júnior (IN Processo Constitucional - Nova Concepção de Jurisdição. Ed. Método, São Paulo, 2008, p.64)

"Destarte, o que se espera é que juizes, legisladores, governantes e administradores públicos, em geral, passem a raciocinar no sentido de imprimir a maior eficácia possível aos princípios e, na medida do possível, interpretem todos os atos normativos direto da Constituição e, em alguns casos, quando se tratar de valores tidos pela sociedade como irrenunciáveis, como é a maioria dos princípios constitucionais, analisem a própria situação fática, também, em aprumo direto com a Carta Magna, ou seja, sem intermediação da lei, o que, com certeza, conduzirá a uma maior efetividade das normas constitucionais.

"Portanto, importa é a garantia das políticas públicas, imunizando-as ao desvirtuamento privatista das ações estatais (no dizer do autor acima referido, um plus normativo-qualitativo em relação ao Estado Social), num enjambramento salutar da lógica interpretativa clássica, ou seja, "O MARCO REGULATÓRIO A SERVIÇO DA CONCRETIZAÇÃO DOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS MALFERIDOS".

Feitas as devidas considerações, entendo que a afirmação da defesa de que o *modus operandi* da EMPETUR é e foi condizente com as normas de regência - designadamente a Lei Estadual nº 14.104/10 e a Resolução EMPETUR nº 02/12 - é desprovida de qualquer vislumbre de plausibilidade, conforme restou demonstrado da descrição meticulosa dos procedimentos sumários adotados pelos responsáveis. Contudo, apenas por exercício argumentativo, caso consideremos as práticas levadas a efeito minimamente consentâneas com o marco legal infraconstitucional, deparamo-nos com um problema insuperável, qual seja, tais práticas foram conducentes a uma flagrante afronta aos princípios constitucionais supracitados, notadamente os da moralidade, impessoalidade, eficiência e finalidade. Estridulam evidências de que, na situação fática em



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

análise, foram obliterados princípios constitucionais impostergáveis.

Em epítome, os atos de gestão praticados pelos agentes responsáveis da EMPETUR quedaram-se à margem da estrita legalidade, assim como configuraram desrespeito à visão concretizadora da constituição, visão esta esperada de qualquer intérprete ou aplicador do Direito, inclusive de quantos administrem a coisa pública.

(...)

Por fim, de todo o expendido neste item, concluo que restou comprovada a omissão da EMPETUR em demonstrar que as indicações parlamentares atendiam à finalidade pública expressa na sua missão institucional, descumprindo as diretrizes e regras estabelecidas na Lei nº 14.104/2010 e na Resolução EMPETUR nº 02/2012. Considero, ainda, que o acatamento sem critérios das indicações parlamentares foi de encontro aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da estrita legalidade.

Dessa forma, diante do que ficou comprovado em relação às indicações dos parlamentares, os responsáveis citados abriram mão de sua competência institucional e, ao deixar de observar os citados princípios e regras, cometeram as infrações tipificadas no art. 59, III, b) da LOTCE.

Os ora recorrentes pedem que seja levado em conta o fato de que a nova gestão pôs cobro a práticas anteriores de *shows* fantasmas ou superfaturados. Querem, em última instância, que lhes sejam reconhecidos o mérito do cumprimento das normas atinentes ao bom uso dos recursos públicos. Por óbvio, não basta relacionar os dispositivos legais que foram cumpridos. Caberia demonstrar que aqueles reclamados na decisão guerreada também o foram. Contudo, não o fizeram.

As razões acima expendidas não sofreram nenhum abalo. Não se traz no recurso a necessária demonstração de que os gastos in concreto se enquadraram na finalidade institucional da entidade estatal. Subsiste a constatação de que a preocupação dos gestores da EMPETUR residiu tão somente no atendimento aos pleitos dos deputados e interessados demandantes, nos casos assinalados pela auditoria. Mesmo porque não se concebe alusões de ordem genérica. Há dispositivos normativos (já acima



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

transcritos) que impõem análise detalhada para a aprovação de projetos. A demonstração da satisfação dos critérios legais atinentes à concessão de recursos está no âmbito da atuação que se espera da entidade estadual detentora de expertise na promoção do turismo e da cultura. Esta obrigação institucional independe da origem dos recursos. A circunstância das emendas parlamentares serem impositivas não conflita com as demais exigências legais atinentes ao dispêndio público, como muito bem apontado no excerto do voto condutor acima transcrito.

Se é certo que foram respeitados, no caso em apreço, importantes aspectos legais (evitando-se, por exemplo, a repetição de shows fantasmas), não é menos certo que dispositivos normativos substanciais não foram observados. A desídia na análise dos projetos, deixando ao largo estudos imprescindíveis, implicou na aplicação de volume significativo de recursos públicos (quase vinte e cinco milhões de reais) desprovida da cuidadosa aferição da satisfação dos critérios legais. Aqui, não se tratam de meras formalidades. Sua inobservância implicou em omissão na indispensável comprovação do atendimento à finalidade pública da EMPETUR.

Ademais, a má prática gerencial em comento atenta contra o princípio da eficiência. É cediço que não basta que seja atingindo o objetivo imediato da ação pública (no caso, a realização de eventos artísticos). É preciso, antes, saber-se se a ação pretendida é dotada de prevalência de valor. Em outras palavras, sendo os recursos públicos finitos deve-se perquirir quais dentre os vários projetos apresentados à EMPETUR podem trazer mais benefícios aos administrados. A busca da melhor relação custo/benefício está encartada em princípio de estatura constitucional: o princípio da eficiência ou da economicidade.

No presente caso, há dispositivos infraconstitucionais que visam dar concreção àquele princípio. No entanto, como já apontado, não foram observados. Os gestores falharam ao abdicar da realização de estudos no grau de profundidade que se espera de ente especializado. Trataram a exigência legal como mera formalidade. Não lhe deram a importância devida.

Não podemos, assim, deixar de abraçar os fundamentos do Acórdão atacado. Também entendemos que "o acatamento sem critérios das indicações parlamentares foi de encontro aos princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade, da eficiência e da estrita legalidade".



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Também acompanhamos o entendimento do Acórdão em questão no que concerne à insatisfatória justificativa dos preços praticados. No âmbito formal, difícil admitir, na espécie, cotação de preço adstrita à juntada de notas fiscais. O objeto contratual requer detalhamentos para possibilitar comparações. Dito de outra forma, o preço pago pelo evento artístico consignado na nota fiscal não é suficiente como medida de comparação. Vários aspectos influenciam no preço total. A estrutura necessária para um evento não é necessariamente idêntica à de todos os shows, ainda que de um mesmo artista. Aceitar-se, simplesmente, a nota fiscal de shows anteriores não nos parece satisfatório. Não nos parece boa prática gerencial. Sobretudo, nunca é demais repetir, em se tratando de ente especializado do porte da EMPETUR.

No que diz respeito a não comprovação de que a escolha das entidades privadas tenha obedecido aos critérios de objetividade definidos na legislação de regência, não merece guarida a afirmação dos recorrentes de que seguiram entendimento desta Corte de Contas. É certo que invocam o Acórdão T.C. n° 137/13, mas esquecem de transcrever a passagem completa, que foi expressamente consignada no voto condutor ora atacado, a saber: "O apoio a entidades privadas com fins econômicos, a título de contribuição ("patrocínio") somente deve ocorrer com fundamento na finalidade institucional da EMPETUR, definindo critérios precisos e objetivos para a escolha das entidades/empresas beneficiadas e dos eventos patrocinados...".

Aqui, em sede recursal, não revelam, na mesma toada do processo originário, quais teriam sido os critérios precisos e objetivos para a escolha das empresas beneficiadas.

A falha em comento reveste-se de gravidade pelo montante despendido (mais de R\$ 500.000,00) e pela natureza dos eventos privados, contando a maioria deles com renda de ingressos e empresas comerciais patrocinadoras (*Bal Masqué*, *Baile Carnavalesco* *Imprensa que Entra*, *Baile dos Artistas*, *10ª Vaquejada dos Amigos*, dentre outros).

Entendo, pelas razões explicitadas, que não merece reparo a decisão ora guerreada, que, inclusive, destaca se tratar de reincidência, tendo o procedimento em tela já sido considerado irregular em deliberação anterior (Processo TCE-PE n° 1205959-6).

No que tange à formalização de processos de copatrocínio sem que se procedesse previamente à análise técnica sobre a relação custo-benefício dos eventos, a fim de comprovar a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

razoabilidade dos valores pleiteados, os recorrentes se limitam a dizer que os valores foram repassados observando-se os projetos apresentados e aprovados pelo setor competente, que possui a expertise para análise das planilhas detalhadas apresentadas pelos proponentes. Ocorre que a recriminação constante do Acórdão ora combatido repousa na ausência de análise prévia na forma preconizada na legislação pertinente, que não se limita a necessidade da discriminação dos itens de custo. O voto condutor apontou os dispositivos normativos que não teriam sido respeitados pelos gestores, a saber: artigo 2º, parágrafo único, art. 6º parágrafo 2º, e artigos 12 e 15, da Resolução EMPETUR nº 02/2012, com redação dada pela Resolução nº 03/2012, bem como a Constituição Federal, em seu artigo 37, caput, e o artigo 26, parágrafo único, III, da Lei Federal nº 8.666/93.

Ademais, assume especial relevo o montante repassado a título de copatrocínio: R\$ 4.341.222,40. Sua significância exigia dos gestores a aplicação rigorosa dos controles prévios. Em especial, a demonstração não apenas dos custos mas sobretudo dos benefícios a serem obtidos no âmbito da finalidade institucional da EMPETUR.

No que tange às contratações de empresas cujos sócios tinham vínculos pessoais ou profissionais com Deputados, os recorrentes afirmam que foram tomadas as cautelas devidas, mas, até por insuficiência de pessoal, falhas ocorreram. Admite-se, portanto, que o controle não foi eficaz.

Alegam, ainda, que as empresas citadas pela auditoria não teriam sido contratadas. E continuam: se assim fosse, não se poderia pensar em inexigibilidade. Seria o caso de licitação. O que se deu, asseveram, foi a contratação dos empresários exclusivos dos artistas. Ocorre que a equipe de auditoria aponta as folhas dos autos em que se encontram os elementos comprobatórios. Trata-se da documentação que compõe os respectivos processos de inexigibilidade. Verifica-se, então, que procede o apontado pelos nossos técnicos: a EMPETUR contratou diretamente as empresas descritas no relatório de auditoria. Empresas estas que possuíam a condição de "empresário exclusivo" das atrações artísticas objeto da contratação.

Por outro lado, resta incontroverso que estas sociedades comerciais tinham os vínculos profissionais ou pessoais indicados pela equipe de auditoria.

Os recorrentes advogam, ainda, que não podem ser responsabilizados por infrações cometidas pelos Deputados;



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

cabendo-lhes, por imposição legal, ater-se, tão somente, ao exame de eventuais vínculos entre os contratados e a entidade contratante. O entendimento esposado no Acórdão guerreado segue outra linha: em se tratando de processo de inexigibilidade, deveriam os gestores dispensar atenção mais acurada. Importa trazer os exatos termos das razões do *decisum*: "... a gestão da empresa falhou na execução dos processos, ao permitir a contratação direta de empresas atendendo a indicação de parlamentares que propuseram emendas ao orçamento e que terminaram por beneficiar seus parentes e assessores diretos. Em se tratando de procedimentos em que não houve competição, as indicações atendidas pela EMPETUR representavam menoscabo aos princípios da impessoalidade e da moralidade...".

Acompanhamos tal posicionamento. O vício na origem está bem delineado no Acórdão em foco. Foram deixados de lado os estudos indispensáveis para a aprovação de projetos; aceitando-se, pura e simplesmente, a indicação dos parlamentares. Em tal contexto, não vemos como dissociar os gestores de desdobramentos graves como o beneficiamento de parentes e terceiros diretamente ligados a Deputados. No mínimo, assumiram o risco de tais ocorrências.

Quanto a contratação de atrações artísticas, via processo de inexigibilidade, sem que houvesse a devida comprovação de que as bandas possuíam ampla aceitação junto ao público local, os recorrentes não enfrentam a constatação de que a participação popular foi reduzidíssima. É justamente para evitar situações deste jaez que deve ser observada a exigência legal de consagração perante a crítica ou ao público. Entendem os recorrentes que o dispositivo normativo de regência, ao não especificar a área geográfica, não impõe que haja consagração junto ao público do local da apresentação. Discordo. Lanço mão das razões expendidas no voto condutor do Acórdão recorrido:

A contratação de artistas sob a égide do art.25, III, da Lei 8.666/93, demanda o máximo acautelamento por parte do gestor, como já vimos argumentando desde o início de nossa preleção. Algumas premissas devem ser evidenciadas de forma inequívoca pelo administrador público. Uma dessas premissas diz respeito à comprovação da consagração do artista e a opinião da crítica especializada. Mas isso não é suficiente. O exemplo da banda "Fundo de Quintal" é eloquente. Será que o estilo musical do pagode atenderia às peculiaridades do interesse local que se pretendia atingir? Podemos usar como ilustração do que se quer afirmar, a



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

contratação de um renomado cantor lírico para uma apresentação em festa popular. Como seria a reação presencial da população?

À defesa assiste razão quando menciona o prestígio e reconhecimento da crítica em relação aos ex-componentes do grupo "Fundo de Quintal". Mas e no atual momento, quem são esses integrantes? Como está a aceitação do grupo perante o público? Será que a população do Município de Água Preta tem identidade cultural com o estilo do grupo?

O que foi questionado pela auditoria neste ponto é que não há nos autos a devida comprovação de que as bandas contratadas possuíam ampla aceitação do público local. As imagens mostradas nos vídeos dão evidências nesse sentido.

(...)

À toda evidência, os artistas epigrafados são consagrados pela crítica especializada, como também pela opinião pública, o quê justificaria, por certo viés, o pagamento dos cachês elevados, cujos montantes fazem justiça às suas virtuosas trajetórias, muito embora não espelhem o momento vivido pelos indigitados grupos musicais.

Ocorre, entretanto, que as referidas contratações foram levadas a efeito sem qualquer sintonia com as expectativas do público alvo, ficando caracterizado, neste particular, um deslocamento da realidade fática e a tergiversação para a finalidade pública colimada.

No que concerne ao comportamento dos gestores frente a ocasionais comandos da Secretaria de Turismo, devo ressaltar que a EMPETUR, na sua qualidade de sociedade de economia mista, pessoa jurídica de direito privado, integrante da Administração Indireta do Estado de Pernambuco, dispõe de autonomia, não podendo seus gestores se eximirem da observância da legislação de regência, notadamente suas próprias normas internas, sob o pretexto de se subordinarem à sistemática adotada pela Secretaria de Turismo no processamento das chamadas emendas parlamentares. Além do que, eventuais irregularidades ocorridas no âmbito dessa Secretaria devem ser julgadas no bojo de processo próprio, após a devida apuração por parte da auditoria respectiva.

Não posso deixar de assinalar que a linha argumentativa dos recorrentes acaba por corroborar o apontado na deliberação



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

atacada. Os gestores da EMPETUR não deviam, conforme afirmam, ter se limitado a observar a lei de licitações e alguns aspectos pontuais das emendas. Esqueceram, como muito bem destacado no Acórdão vergastado, de cumprir normas de regência específicas da entidade, que dão concreção a suas finalidades institucionais.

Quanto ao julgamento dispensado à FUNDARPE, Processo TCE-PE nº 1408248-2, e sua aplicabilidade ao presente processo, entendo que, mesmo que se considerem idênticas as questões de fundo, residindo a divergência unicamente na abordagem dispensada tanto pela auditoria quanto pelos julgadores, o precedente invocado não reúne características típicas de um ponto de inflexão. Muito ao contrário. Quem ostenta qualidades paradigmáticas é o julgado ora combatido, sendo mais abrangente, e profundo na análise da conduta da gestão.

Antes de finalizar este voto, devo enfrentar a questão trazida pela Ordem dos Advogados do Brasil, seccional de Pernambuco, na qualidade de assistente da recorrente Simone Vasconcelos. De pronto, é de se destacar as condutas descritas no Relatório de Auditoria como perpetradas pela indigitada recorrente e passíveis de responsabilização: elaborar contratos dos shows custeados com emendas parlamentares, sem cláusulas de vedação de propaganda política, e respectivas sanções pelo descumprimento (fls. 3036 e 3048, itens 2.1.2 e 2.1.4). Não se tratou, pois, de eventual opinativo em parecer. Tem-se, então, fato inescapável, que esvazia a linha argumentativa trazida à baila pela OAB, da impossibilidade de responsabilização do advogado por parecer. Nesse particular, é justiça dizer que a assistente interveniente fez por bem avisar de sua atuação em tese, já que a ora recorrente, ao solicitar assistência, frisou que não houvera produzido qualquer parecer validando o cumprimento das emendas parlamentares. Ao que tudo indica escapou-lhe que nem a auditoria nem o voto condutor fizeram qualquer menção a parecer de sua autoria. O que se recriou foi algo diverso.

Neste ponto, importa chamar a atenção para o fato do voto condutor ter afastado as condutas apontadas pela auditoria. Concluiu-se que seria absurdo exigir-se contrato que exaurisse todas as hipóteses de infração ao ordenamento jurídico nacional, e que a eventual aplicação de sanção prevista em lei não depende de sua reiteração sob a forma de cláusula contratual.

Não obstante a insubsistência das glosas retromencionadas, a deliberação vergastada recriou os agentes



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

públicos pela realização de despesas sem que demonstrada sua relação com as finalidades estatutárias da EMPETUR.

Como já expus acima, compartilho do mesmo posicionamento. E o repito: não houve a indispensável demonstração de que os gastos in concreto se enquadraram estritamente na finalidade institucional da entidade. O que se verificou foi tão somente o atendimento aos pleitos dos deputados e interessados demandantes, nos casos assinalados pela auditoria.

Divirjo, contudo, em quesito específico na seara da responsabilização. A irregularidade em tela diz respeito, em última instância, à ausência de análise acurada para aprovação de projetos. Não se desincumbiram os gestores da necessária demonstração da satisfação de critérios previstos em normas internas atinentes à promoção de eventos. O voto condutor fez por bem clarificar a natureza desses critérios, com os seguintes exemplos: "a classificação do local como destino indutor ou de reconhecido potencial turístico" e "o grau de importância turística do projeto". Trata-se, a toda evidência, de estudos técnicos estranhos ao âmbito da Diretoria Jurídica. Ademais, como já salientado, não há notícia nos autos de parecer jurídico afiançando as contratações. A elaboração dos termos contratuais não exige, de per se, conhecimento acerca do fiel cumprimento de etapas anteriores, cuja superação é requisito prévio à decisão de se passar adiante, para as fases subsequentes, dentre as quais a de elaboração da peça contratual. A posição da Diretoria Jurídica não se confunde com a dos demais agentes públicos que figuram do Acórdão ora combatido. O Presidente da EMPETUR e a Diretora de Estruturação do Turismo deveriam ter verificado a satisfação dos critérios fixados normativamente antes de subscreverem os contratos. Só poderiam praticar tal ato, depois de se certificarem da conformidade de todos os atos anteriores, substanciais à concretização do negócio jurídico. Na perspectiva gerencial, a subscrição do contrato assume a forma de ato homologatório de todo o processo necessário para sua formação. Mesmo porque, não teria cabimento admitir-se que os agentes públicos signatários pudessem assumir compromisso sem antes certificar-se de que o objeto contratual coadunava-se com as finalidades institucionais da entidade.

Vê-se, pois, que as competências são distintas. Logo, não há que se responsabilizar a Diretoria Jurídica que apenas elaborou os termos contratuais, sem que haja prova nos autos de



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

que tivesse conhecimento ou anuído aos procedimentos anteriores imprescindíveis para a promoção de eventos pela EMPETUR.

Quanto às demais irregularidades, não há reparos a fazer quanto ao quesito responsabilização.

Diante do exposto,

Voto, preliminarmente, pelo conhecimento do recurso vertente e, no mérito, pelo seu provimento parcial para, tão somente, excluir a responsabilização da Diretora Jurídica Simone Vasconcelos, retirando, por conseguinte, a penalidade pecuniária que lhe foi imputada.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Queria mais uma vez, já tinham feito aqui de forma oficiosa, mas oficialmente mais uma vez parabenizar o voto de V.Exa., porque acarou o voto que havíamos exarado na Câmara, e não só aprimorou esse voto trazendo ao mesmo tino de justiça.

Realmente, às vezes, estamos muito apaixonados pelo trabalho que estamos desenvolvendo e esquecemos nuances, esquecemos filigranas que têm um rebatimento muito forte sobre vidas de pessoas; e, às vezes, cometemos exageros que redundam em injustiça, e V.Exa. está trazendo aqui o voto que traz a justiça.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RUY RICARDO HARTEN - RELATOR:

Agora, V.Exa. me permita, porque é questão de justiça também.

Essa questão de responsabilização só foi trazida pela OAB. Em nenhum momento a doutora, nas suas defesas originárias, trouxe à baila essa questão.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Perfeito.

Então, passo a colher os votos, Conselheira Teresa Duere.

CONSELHEIRA TERESA DUERE:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Com o relator.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheiro Valdecir Pascoal.

CONSELHEIRO VALDECIR PASCOAL:

Sr. Presidente, muito brevemente, apenas para registrar e parabenizar o relator pelo voto brilhante, brilhante mesmo, que aprofunda, que analisa, que coteja, um exemplo de voto como deve ser um voto no Tribunal de Contas, motivado e analisando todos os matizes e aspectos.

A mesma coisa do voto originário, grande parte do voto de V.Exa., nesta feita, foi baseado, como dito aqui no voto originário, também o trabalho percuciente, profundo, é de esgotar a matéria. Claro que tem fatos novos, e o princípio da recorribilidade existe para isso, para que, realmente, se procure fazer uma justiça.

Enaltecer, também, a palavra da Dra. Simone aqui. Poucos gestores se dão ao trabalho de vir ao Tribunal de Contas defender pontos de vistas, colocar olho no olho as condutas que fizeram no curso da gestão, e mostrar as dificuldades todas e as nuances, também, próprias da gestão. Então, louvar essa iniciativa. E fico muito feliz de ver um momento como esse, porque é comum no Brasil, hoje, Conselheira Teresa Duere, ouvirmos muito, com desgosto, que os Tribunais de Contas não funcionam, de forma generalizada e apontando que não funcionam. Claro, pode melhorar muito. É um dever, essa luta pelo aprimoramento dos Tribunais de Contas, mas já realizam bons trabalhos, que precisam ser reconhecidos como esse que está sendo feito aqui neste momento no TCE de Pernambuco.

Parabéns, então ao relator, e acompanho o voto.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheiro Ranilson Ramos.

CONSELHEIRO RANILSON RAMOS:



ESTADO DE PERNAMBUCO
TRIBUNAL DE CONTAS

Com o relator.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Conselheiro Marcos Nóbrega.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCOS NÓBREGA:

Queria parabenizar o Conselheiro Ruy Ricardo, essa questão dos *shows* merece toda a nossa atenção; e também, o Ministério Público que tem emitido vários pronunciamentos no que se refere a esse São João. O Tribunal sempre alerta a tudo isso.

Quero parabenizá-lo e sigo o relator.

CONSELHEIRO DIRCEU RODOLFO DE MELO JÚNIOR - PRESIDENTE EM EXERCÍCIO:

Mais uma vez parabenizando o Conselheiro Ruy Harten pelo brilhante voto, e as colocações lúcidas do Conselheiro Valdecir Pascoal.

Aprovado o voto pela unanimidade.

OS CONSELHEIROS TERESA DUERE, VALDECIR PASCOAL, RANILSON RAMOS E MARCOS NÓBREGA VOTARAM DE ACORDO COM O RELATOR. PRESENTE O PROCURADOR-GERAL, DR. CRISTIANO PIMENTEL.
PH/MV/PAN/ASF/RB/FT