MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
4 ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	**TCE/009324/2019**
ÓRGÃO JULGADOR:	TRIBUNAL PLENO
RELATOR:	CONS. Antonio Honorato de Castro Neto
NATUREZA:	ACOMPANHAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA
RESPONSÁVEIS/PARTES:	JOSÉ ALVES PEIXOTO – **SECRETÁRIO (01/01 A 05/02/2019)** FAUSTO DE ABREU FRANCO – **SECRETÁRIO (06/02 A 30/06/2019)** DIOGO RODRIGUES MEDRADO – **DIRETOR SUPERINTENDENTE DE FOMENTO AO TURISMO DA BAHIA (BAHIATURSA)** OUTROS
ORIGEM:	SECRETARIA DE TURISMO (SETUR)

PARECER Nº 000338/2020

1. RELATÓRIO

Trata-se de **Auditoria de Acompanhamento da Execução Orçamentária e Financeira**, realizada, no período de janeiro a junho de 2019, pela Terceira Coordenadoria de Controle Externo (3ª CCE) do Tribunal de Contas do Estado da Bahia (TCE/BA), na **Secretaria de Turismo (SETUR),** cujos gestores máximos no período destacado foram o Sr. José Alves Peixoto Júnior (01/01 a 05/02/2020) e Fausto de Abreu Franco (06/02 a 30/06/2020).

Concluídos os trabalhos, a Unidade Técnica colacionou Relatório conclusivo (fls. Ref.2306342), no bojo do qual foram apontadas diversas irregularidades sem atendimento satisfatório e sugeridas recomendações para sanear cada uma delas. Ademais, foi destacado que a auditoria sofreu limitações de escopo nos seus trabalhos, uma vez que não foram disponibilizados processos de pagamento referentes a despesas que totalizaram R$4.166.710,00, correspondendo a aproximadamente 28% da amostra inicial.

Em seguida, os autos foram encaminhados, pelo Cons. Relator, à GECON, para fins de notificação dos gestores e servidores listados na Matriz de Responsabilização, fls. Ref.2306346, bem como dos gestores máximos da entidade no período, Srs. José Alves Peixoto Júnior e Fausto

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

de Abreu Franco, a fim de que tomassem conhecimento do Relatório de Auditoria, apresentando esclarecimentos ou justificativas se assim desejassem.

Devidamente notificados (Notificação nº 2014/2019 à Notificação nº 2023/2019 e Ofício nº 002024/2019/TCE/SEG/GECON, de fls. Ref.2309837-1 a Ref.2317942-1), os gestores listados, a exceção dos Srs. José Alves Peixoto Júnior e Fausto de Abreu Franco, apresentaram manifestação às fls. Ref.2337102 e Ref.2337105.

Nas fls. Ref.2344732-1 e Ref.2344737-1 foram realizadas as notificações por edital (NOTIFICAÇÃO POR EDITAL Nº 000588/2019 e Nº 000589/2019) dos Srs. José Alves Peixoto Júnior e Fausto de Abreu Franco, os quais, também nesta oportunidade, deixaram transcorrer *in albis* o prazo de 30 (trinta) dias concedido para apresentação de eventuais justificativas.

Logo após, os autos foram encaminhados, pelo Cons. Relator, à 3ª CCE para análise dos esclarecimentos e documentos apresentados pelos gestores e servidores, notadamente sobre a possibilidade de os esclarecimentos acerca dos itens 6.1.2.2 (*"Enquadramento irregular de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) devido à inconsistência na declaração de saldo orçamentário no exercício de origem da despesa*") e 6.1.2.3 (*"Falta de evidências de imputação de responsabilidade nos pagamentos por indenização"*) terem o condão de modificar o opinativo auditorial anteriormente exarado.

Na sequência, no Relatório de Diligência de fls. Ref.2420456, a Unidade Técnica ratificou as conclusões auditoriais constantes do Relatório conclusivo de fls. Ref.2306342.

Em seguida, os autos foram encaminhados a este Ministério Público de Contas.

É o que cumpre relatar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

A Unidade Técnica, no Relatório de Diligência de fls. Ref.2420456, após realizar o cotejamento entre as informações/documentos apresentados pelos responsáveis e as irregularidades inicialmente identificadas, manteve os seguintes achados auditoriais:

Achados de Auditoria	Item do Relatório

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

Valor expressivo de pagamento de despesas a título indenizatório que não se enquadram em circunstância emergencial	**6.1.1**
Comprometimento do orçamento vigente, devido a irregularidades na gestão orçamentária praticadas em exercícios anteriores	**6.1.2.1**
Enquadramento irregular de Despesas de Exercícios Anteriores (DEA) devido à inconsistência na declaração de saldo orçamentário no exercício de origem da despesa	**6.1.2.2**
Falta de evidências de imputação de responsabilidade nos pagamentos por indenização	**6.1.2.3**
Não comprovação de despesa com patrocínio no montante de R$300.000,00	**6.1.2.4**
Pagamento realizado sem apresentação do relatório do cumprimento do objeto acompanhado dos documentos exigidos nos termos de contrato	**6.1.3.1**
Empenhos em valores simbólicos da despesa subavaliando os valores efetivos dos gastos	**6.1.3.2**
Contratações diretas por Inexigibilidade de Licitação, para viabilizar eventos com cota de patrocínio, desprovidas de parâmetros e critérios técnicos para a escolha	**6.2.1.1**

Dentre as irregularidades acima listadas pela 3ª CCE, convém analisar as mais gravosas, bem como as que vêm sendo cometidas em exercícios sucessivos sem que medidas efetivas tenham sido diligenciadas para o seu adequado saneamento, destacando-se as seguintes:

a) Limitação de escopo auditorial (Item 5 do Relatório de Inspeção):

Foi identificada, pela Unidade Técnica, limitação de escopo aos trabalhos de auditoria imposta pela Superintendência de Fomento ao Turismo do Estado da Bahia – BAHIATURSA, órgão em regime especial de administração direta, ligado a SETUR, consistente na **não disponibilização dos processos de pagamento, inexigibilidades de licitação e convênios discriminados na Tabela 01 do Relatório de Inspeção** (fls. Ref.2306342-5/6). A 3ª CCE informou que a não disponibilização das informações solicitadas ocasionou uma redução, em termo monetário, de aproximadamente 33% da amostra inicialmente prevista para a área orçamentária e financeira e aproximadamente 5,5% para a área jurídica. De igual modo, também não houve o exame dos convênios selecionados, uma vez que tais instrumentos não foram disponibilizados.

É ver que tal situação **caracteriza violação frontal ao disposto no art. 141**, **§ 2º e seguintes**, **do Regimento Interno do TCE/BA c/c §§1º e 2º do art. 10 da Lei Complementar Estadual nº 005/1991**, e sujeita o gestor responsável pelo não atendimento dos pedidos de apresentação dos documentos requeridos às penalidades previstas.

Importante salientar que, ao longo dos trabalhos de Auditoria, a solicitação foi reiterada pela 3ª CCE (06/08/2019 e 26/08/2019, por meio das solicitações nºs JJDL 01 e 04/2019). Ocorre que os pedidos auditoriais destacados alhures não foram totalmente atendidos no prazo estipulado, mesmo após prorrogação, prejudicando a análise pretendida.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

Com efeito, a limitação ao acesso a documentos e informações consideradas imprescindíveis para embasar trabalhos auditoriais e de inspeção consiste em irregularidade grave que enseja a **aplicação de multa ao jurisdicionado**, com fulcro no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual nº 005/91, uma vez que este cerceamento obstrui a própria atribuição fiscalizatória do Tribunal de Contas, impedindo/dificultando a formação de juízo quanto à legalidade das contas prestadas.

A sonegação de informações solicitadas pelo Tribunal de Contas é, portanto, limitadora da própria atribuição do Órgão que, em face do art. 70 da CRFB, tem o dever de zelar pela fiscalização das despesas realizadas pelas Secretarias, Órgãos e Entidades que integram o Poder Executivo Estadual.

Ora, a omissão/morosidade quanto ao dever de fornecer informações e documentos ao Tribunal de Contas restringe o exercício da sua função preventiva e corretiva, posto impedir/dificultar o detalhamento das irregularidades e a indicação dos mecanismos de controle capazes de evitar reincidências e hábeis a proporcionar maior eficiência na realização de determinada política pública.

No caso em deslinde, observa-se que a limitação de acesso às informações solicitadas pela 3ªCCE comprometeu gravemente os trabalhos auditoriais, obstruindo a função fiscalizatória desse Tribunal de Contas, razão pela qual se impõe a **aplicação de medida sancionatória** prevista no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual nº 005/91 ao Sr. **Diogo Rodrigues Medrado**, **Diretor Superintendente da BAHIATURSA**, responsável pelas omissões/atrasos consignados. Ademais, necessário destacar que esta irregularidade já foi constatada pela Unidade Técnica desse Tribunal, no âmbito da BAHIATURSA, em exercícios anteriores, fato que revela a recalcitrância da unidade auditada em não apresentar a documentação requisitada por essa Corte, a exigir que seja valorada esta circunstância na dosimetria da medida sancionatória, a fim de majorar-se o *quantum* da multa a ser aplicada.

b) "Valor expressivo de pagamento de despesas a título indenizatório que não se enquadram em circunstância emergencial" (Item 6.1.1 do Relatório de Inspeção) e "Falta de evidências de imputação de responsabilidade nos pagamentos por indenização" (Item 6.1.2.3 do Relatório de Inspeção):

Foi apurado pela Auditoria um valor expressivo, que, ao fim e ao cabo, representou incremento significativo no pagamento de despesas mediante indenização, sem respaldo contratual e/ou empenho prévio, em comparação ao analisado em Inspeção realizada em 2016.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

Naquela ocasião, foram pagos, de janeiro a julho de 2016, R$3.260.513,90 (três milhões duzentos e sessenta mil quinhentos e treze reais e noventa centavos) pela via indenizatória, enquanto que, na presente Auditoria, verificou-se, somente de janeiro a junho de 2019, foram pagos, pelo menos, R$6.934.943,20(seis milhões novecentos e trinta e quatro mil novecentos e quarenta e três reais e vinte centavos), que representa um crescimento de 112,69% em relação ao total das despesas dessa natureza pagas em 2016.

Outrossim, verifica-se a caracterização indevida dos fatos que motivaram a realização dessas despesas como emergenciais, fato já apontado por essa Corte em exercícios passados e que se mostra reiterado neste exercício. Sobre o tema, destaca-se o Parecer da Procuradoria Geral do Estado da Bahia (PGE) nº PLC-LB-MQ-3952/2008, que visa conferir orientação uniforme à Administração Pública Estadual na procedimentalização dos processos de indenização, o qual detém força normativa.

Ora, o mencionado Parecer da PGE estabelece que, para efetuar pagamentos a título de indenização, é necessária a análise pontual de cada situação, devendo o processo ser instruído com os **fundamentos fáticos e jurídicos que autorizam a prestação dos serviços ou o fornecimento do bem**. Todas as justificativas técnicas trazidas aos autos, no entanto, aduzem genericamente a falta de "*tempo hábil para a devida tramitação do processo administrativo*", o que somente corrobora a **ausência de fundamentação legal e idônea para lastrear os pagamentos por indenização e o flagrante desrespeito aos mencionados termos do Parecer da PGE.**

Nesse sentido, a 3ª CCE informou que, em consulta aos históricos de empenhos das indenizações examinadas, foi observado que **as despesas estão relacionados exclusivamente à realização de eventos e contratações de artistas**, situações que **não se enquadram no conceito legal de circunstância emergencial**. Desta forma, evidencia-se a negligência no planejamento dos ajustes firmados pelos gestores da BAHIATURSA, que deixaram de empreender, em tempo hábil, as medidas necessárias para a realização das contratações, todas previstas ou previsíveis dentro do seu âmbito de competência, considerando que, a maioria delas, se refere a contratação de shows e outros eventos comemorativos, que não se enquadram, de nenhuma forma, em situação emergencial. Em verdade, trata-se de atuação finalística da entidade e por essa razão deveria ser objeto de gestão e planejamento adequado, evitando-se o uso de subterfúgio de escassez temporal para realizar o devido procedimento licitatório, em ordem a não cercear a capacidade de fiscalização desse Tribunal.

Por certo, sabe-se que a dispensa excepcional da exigência de prévio procedimento licitatório pressupõe o preenchimento cumulativo de quatro requisitos, somente podendo ocorrer **(i)** nos casos de emergência ou de calamidade pública; **(ii)** somente para os bens necessários ao

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

atendimento da situação emergencial ou calamitosa **(iii)** para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade e **(iv)** vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

Ademais, frise-se que as situações que autorizam a contratação direta devem ser analisadas criteriosamente. Nesse sentido, conforme doutrina do administrativista Marçal Justen Filho[1], a emergência somente é caracterizada quando configurada uma situação anômala, não prevista ou imprevisível, a exigir o sacrifício de certos valores administrativos:

> O conceito de emergência não é meramente 'fático'. Ou seja, emergência não simplesmente uma situação fática anormal. A emergência é um conceito relacional entre a situação fática anormal e a realização de certos valores. (…) A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de certos valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo.

Com efeito, a reiteração de irregularidades de igual jaez evidencia, além da fragilidade no controle dos processos de pagamento e contratos da entidade, um reiterado e crônico descompromisso da BAHIATURSA com o atendimento aos preceitos legais. Ora, verifica-se que a realização de pagamentos por indenização, *in casu,* decorreu da ausência de deflagração do devido procedimento licitatório e/ou da adequada formalização do procedimento de dispensa/inexigibilidade, mediante a necessária comprovação da situação fática apta a excepcionar a regra constitucional para as contratações públicas, o que consiste em irregularidade gravíssima, por violar princípios constitucionais de natureza cogente (art. 37, *caput* e XXI) e revelar deficiência sistêmica de planejamento na entidade auditada propiciadora de ineficiência e ineficácia da aplicação escassa dos recursos públicos, oportunizando a ocorrência de desvios e atos de corrupção em geral.

Importante salientar que os pagamentos realizados, mediante indenização, sem lastro contratual, configuram espécie de contrato verbal, considerando-se que os serviços foram prestados mesmo sem vigência contratual. Sobre o tema, a Lei nº 9.433/2005 prescreve:

> **Art. 131**. São formalidades essenciais dos contratos administrativos e seus aditamentos:
> **§ 4º** - É nulo de pleno direito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, em regime de adiantamento, de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido para compras e serviços que não sejam de engenharia, na modalidade de convite.

[1] JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Dialética, 12ª edição, 2008, p. 292.

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

Sabe-se que a contratação verbal é estritamente excepcional, permitida somente nas situações previstas no art. 131, **§ 4º, da Lei nº 9.433/2005**. Fora dessas hipóteses, a lei prevê nulidade de pleno direito do contrato e, por conseguinte, as despesas com os serviços prestados sob tais circunstâncias não possuem cobertura contratual.

Ora, ainda que se permita o pagamento dos serviços mediante indenização, sob pena de enriquecimento sem causa da Administração, é imperativo que se responsabilize o gestor que lhe deu causa. Tal orientação já é aplicada na esfera federal, mediante enunciado da Advocacia-Geral da União, fundamentado na Lei n. 8.666/1993 e em julgado do Tribunal de Contas da União, senão veja-se:

> "A despesa sem cobertura contratual deverá ser objeto de reconhecimento da obrigação de indenizar nos termos do art. 59, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993, sem prejuízo da apuração da responsabilidade de quem lhe der causa.
> REFERÊNCIA: arts. 59, parágrafo único, 60, parágrafo único, da Lei nº 8.666, de 1993; art. 63, Lei nº 4.320, de 1964; Acórdão TCU 375/1999-Segunda Câmara."

Nesse ponto, a Lei baiana de Licitações (Lei Estadual nº 9.433/05) perfilhou o mesmo entendimento, veja-se:

> **Art. 128** - A declaração de nulidade do contrato administrativo opera retroativamente, desconstituindo os efeitos jurídicos já produzidos e impedindo os que seriam ordinariamente produzidos.
> **Parágrafo único** - A nulidade não exonera a Administração do dever de indenizar o contratado pelo que este houver executado até a data de sua declaração e por outros prejuízos regularmente comprovados, contanto que não lhe seja imputável, **promovendo-se a responsabilidade de quem lhe deu causa**. (**Grifos nossos**)

A prestação de serviços sem cobertura contratual, portanto, consiste em grave irregularidade, por caracterizar inobservância das normas vigentes, por revelar deficiência sistêmica de planejamento na entidade auditada, e por ter sido identificada em exercícios anteriores e sucessivos, a exigir a **aplicação de multa** aos gestores elencados na Matriz de Responsabilização (fl. Ref.2306346-1/2), **Sr. Diogo Rodrigues Medrado** (Diretor Superintendente da BAHIATURSA) e **Sra. Ângela Fucs** (Diretora Administrativa e Financeira da BAHIATURSA), na medida das suas responsabilidades, com fulcro no art. 35, II, da Lei Complementar nº 05/1991 por terem desrespeitado deliberadamente as balizas legais, mesmo após indicação das irregularidades pela Unidade Técnica desse Tribunal nos Relatórios de auditoria de exercícios pretéritos.

c) "Pagamento realizado sem apresentação do relatório do cumprimento do objeto acompanhado dos documentos exigidos nos termos de contrato" (Item 6.1.3.1 do Relatório de Inspeção) e "Não comprovação de despesa com patrocínio no montante de R$300.000,00" (Item 6.1.2.4 do Relatório de Inspeção):

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

A Tabela 06 do Relatório de Inspeção (fl. Ref.2306342-20) enumera os processos de pagamento. No processo nº 3200190001075, referentes a pagamento de Cota de Patrocínio "Camarote do Turista 2019", em Salvador/ BA, período de 28/02 a 05/03/2019, no importe de R$305.650,00 (trezentos e cinco mil seiscentos e cinquenta reais), verificou-se que não houve apresentação pela Patrocinada de documento obrigatório, a saber o relatório de cumprimento do objeto.

Noutro vértice, verificou-se que, quanto ao processo nº 0000362, referente ao pagamento por indenização à empresa PMKR Promoções Marketing e Representações Ltda, cujo valor foi de R$ 300.000,00, pelo patrocínio do projeto "Lavagem de Irará 2017", restou ausente relatório circunstanciado pela BAHIATURSA, inviabilizando a aferição do cumprimento do objeto.

Com efeito, a prestação de contas pela Patrocinada do cumprimento do evento patrocinado e da realização da contrapartida é imprescindível para viabilizar o controle interno da BAHIATURSA e o controle externo por essa Corte de Contas, em atendimento ao interesse público que consubstanciou o repasse de recursos do erário estadual para apoiar a realização de projetos que se coadunem com os objetivos institucionais da entidade estatal. De fato, a ausência destes documentos obrigatórios dificulta/inviabiliza a aferição do cumprimento da execução da avença em conformidade com o quanto pactuado, limitando a atuação do controle interno e externo.

Ademais, a apresentação do Relatório de cumprimento do objeto é essencial à liquidação da despesa, conforme dispõe a Cláusula Segunda do mencionado Contrato, razão pela qual a sua apresentação é inescusável para que se legitime os pagamentos efetuados pela BAHIATURSA.

Destarte, resta evidenciada a realização de pagamentos pela Superintendência à Patrocinada sem lastro na documentação exigida contratualmente para a comprovação da despesa, e, portanto, sem que fosse verificado o adequado cumprimento do objeto patrocinado, das obrigações contratuais correlatas e, em remate, sem que fosse aferida a regular execução da despesa.

Esta falha revela a fragilidade na fiscalização e acompanhamento da execução dos serviços contratados, em **violação ao art. 154 da Lei n. 9.433/05**, o que importa em inobservância à fase de liquidação da despesa.

É cediço que liquidar despesa pública (ou fase de liquidação) consiste em atestar/declarar que o serviço foi prestado/executado ou que o produto/mercadoria foi fornecido/entregue nas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

exatas condições em que contratado ou adquirido. É fase obrigatória da execução da despesa, sucessora do empenho e antecessora ao pagamento, representando, sobretudo, ato de fiscalização e acompanhamento da execução contratual. Não observar as formalidades legais atinentes às fases executórias da despesa denota falta de zelo com a coisa pública, *in casu*, com o recurso público utilizado.

Sobre o tema, a Lei n. 4.320/64, que estatui normas gerais sobre Direito Financeiro, em seus artigos 62 e 63, prescreve:

> **Art. 62**. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.
> **Art. 63**. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.
> **§ 1°** Essa verificação tem por fim apurar:
> I – a origem e o objeto do que se deve pagar;
> II – a importância exata a pagar;
> III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
> **§ 2º** A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
> I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;
> II – a nota de empenho;
> III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Assim, consiste em irregularidade grave a realização de pagamentos antes da efetiva comprovação do cumprimento do objeto que, no contrato em questão, dar-se-ia com a apresentação dos Relatórios de cumprimento de objeto, em conformidade com o disposto nos termos contratuais.

Conclui-se, portanto, que despesa pública foi executada sem que fosse, de forma concreta, nos moldes estabelecidos na legislação pertinente e no contrato, por instrumento hábil, aferido o cumprimento de obrigações contratuais formais e materiais, de modo que sugere-se a imposição de **determinação** aos responsáveis, elencados na Matriz de Responsabilização (fl. Ref.2306346-3/4) que se abstenham de realizar pagamentos antes da efetiva comprovação do cumprimento do objeto pactuado, em observância aos dispositivos contidos na Lei nº 4.320/64 atinentes às etapas do pagamento e da liquidação de despesa.

d) "Contratações diretas por Inexigibilidade de Licitação para viabilizar eventos com cota de patrocínio, desprovidas de parâmetros e critérios técnicos para a escolha" (Item 6.2.1.1 do Relatório de Inspeção):

A Auditoria constatou que, no período auditado, a BAHIATURSA realizou 10 procedimentos licitatórios e 74 contrações diretas, somando o valor de R$7.809.369,32. Ademais, informou que,

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

nestes autos, foram analisadas as contratações diretas por Inexigibilidades de Licitação nº 03/2019 e nº 085/2019, nos valores de R$450.000,00 e R$302.340,00, respectivamente, que visaram viabilizar eventos com cota de patrocínio.

Nestes contratos foram identificadas, segundo a 3ª CCE, *"ausência de critérios técnicos e pré-requisitos para a escolha das atrações patrocinadas e regulamentação que defina parâmetros do valor do investimento em cada espécie de atração"*.

Neste ponto, convém esclarecer que os contratos provenientes de cotas patrocínio, fornecidas pela Administração Pública, para a realização eventos promovidos por particulares, via de regra, têm como fundamento legal para sua realização a inviabilidade de competição prevista no *caput* do art. 25 da Lei 8.666/1993, uma vez que o ente público, nem sempre, é capaz de assegurar a ampla competição preconizada no art. 37, XXI, da Constituição Federal. No entanto, como é cediço, o ente público deve respeitar as limitações impostas na Lei balizadora, concernentes às exceções nela expressamente disciplinadas, a fim de que estes contratos não fiquem destituídos de formalização, imprescindível para viabilizar o controle dos referidos repasses de recursos do erário.

Assim, os contratos de patrocínio realizados sob a justificativa de inexigibilidade de licitação devem estar devidamente instruídos com a caracterização da circunstância de fato que autorizou a providência, com as razões da escolha do contratado, e com a justificativa do preço, inclusive com apresentação de orçamentos ou da consulta aos preços de mercado, conforme disciplina o art. 65, § 3º, II, VI e VIII, da Lei Estadual 9.433/05. No caso dos autos, todavia, a Unidade Técnica revelou que os processos analisados estavam destituídos de informações que justificassem as escolhas feitas pela Administração e os montantes envolvidos. Isto é, restou ausente a fundamentação para legitimar a escolha dos artistas patrocinados e lastrear os valores pagos, em flagrante violação ao dispositivo legal mencionado alhures, a demonstrar a ausência de respaldo legal idôneo para as aludidas contratações.

Por certo, embora seja verossímil que o procedimento licitatório seja inviável quando se trata de repasse de recursos públicos mediante contrato de patrocínio, é exigível que se garanta a observância dos princípios da competitividade, da isonomia e da moralidade administrativa, por meio de uma seleção para a escolha do patrocinado, pautada em critérios objetivos previamente delimitados e devidamente documentados, ou, caso seja caracterizada a hipótese legal de inexigibilidade de licitação, seja comprovada, na instrução do processo respectivo, o cumprimento dos requisitos dos artigos 60 e 65 da Lei Estadual 9.433/05, para fins de controle, uma vez que a inviabilidade de competição deve ser demonstrada em cada caso concreto. Assim, não pode o gestor se escusar do cumprimento das exigências normativas, notadamente porque a

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

excepcionalidade da contratação por inexigibilidade requer um maior rigor no atendimento aos seus requisitos legais, os quais não podem ser flexibilizados pelo administrador, sob pena de responder por negligência.

Desse modo, ainda que seja possível excepcionar o regular procedimento licitatório para a aquisição de cotas de patrocínio, a Administração não pode afastar-se da observância dos princípios da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da isonomia, que exigem a previsão de parâmetros objetivos que balizem a escolha das atrações patrocinadas e permitam a quantificação dos valores a serem cedidos a título de cota da patrocínio, sempre congruentes com a economicidade e a finalidade pública da entidade, qual seja, o gerenciamento e execução da Política de Fomento e Desenvolvimento ao Turismo, bem como a promoção de eventos turísticos, no âmbito estadual.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União possui julgado recente, cuja orientação encontra-se em sintonia com o entendimento acima colacionado, senão veja-se:

> (…) visando prevenir a repetição de tais falhas, propôs determinação ao Basa para que, em futuras concessões de patrocínio, **observe a necessidade de celebração de contrato administrativo com a formalização de processo: de justificativa da inexigibilidade de licitação; das razões de escolha do patrocinado; das justificativas do preço contratado**; **da ratificação de inexigibilidade pela autoridade superior; da publicação dessa decisão no Diário Oficial da União, da elaboração de relatórios analíticos relativos ao acompanhamento da execução do contrato** e da aprovação prévia pela Secretaria de Comunicação Social da Presidência da República. (Grifou-se)
> (1ª Câmara, Acórdão 4935/2013, Rel. Min. JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, DJ 23/07/2013).

Quanto a este aspecto, no sítio eletrônico da Procuradoria-Geral do Estado da Bahia, consta Parecer da lavra da Procuradora do Estado Ana Cristina Costa Meireles, acolhido integralmente pela Procuradora Assistente Mariana Cavalcante Tannus Freitas, do Núcleo da Procuradoria Administrativa, que indica que a BAHIATURSA já havia sido devidamente orientada quanto à necessidade de estabelecimento de critérios objetivos para a aquisição de cotas de patrocínio, posicionamento reiteradamente exposto pela PGE:

> Parece-me clara a **possibilidade de competição para concessão de apoio a eventos ligados ao carnaval**, tais como têm chegado a esta PGE, atendendo a critérios objetivamente e adredemente postos. Sabe-se que a quantidade de eventos que podem ter repercussão no fomento ao turismo, no Estado da Bahia, é muito grande, não sendo possível que este apoie financeiramente todos eles. Desse modo, **há de fazer uma seleção prévia de que evento deverá e poderá apoiar e, para tanto, devem ser postos critérios prévios e objetivos, sempre tendo em vista a maior possibilidade de fomento ao turismo que é o fim precípuo da Bahiatursa.** (**grifos nossos**)
> (Parecer PA-NLC-ACN-585-2015/Processo nº 5050150009648 e Parecer PA-NLC-ACN-480-2015/Processo nº 3200150003202).

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

Observa-se que as cotas de patrocínio analisadas pela Auditoria foram concedidas sem regulamentação estadual que estabeleça critérios técnicos e de seleção dos artistas patrocinados, sem que sejam estabelecidos parâmetros para a estipulação do valor de cada cota, e sem que haja padronização dos processos analisados, dificultando/impedindo a realização da fiscalização e controle dos recursos repassados para o patrocínio de eventos, em violação ao dever da BAHITURSA de acompanhar a lisura da aplicação dos recursos estaduais a entidades privadas a título de cota de patrocínio.

Como já mencionado, o disposto no art. 65, § 3°, da Lei n. 9.433/2005 é aplicável, no que couber, às concessões de cotas de patrocínio, haja vista a necessidade da apresentação das razões da escolha do evento que será patrocinado e dos fundamentos para o investimento de recursos estatais, em consonância com as características e natureza de cada projeto e em conformidade com prévio plano de patrocínio compatível com a finalidade da BAHIATURSA.

Estabelecendo balizas para as cotas de patrocínio, veja-se, ainda, o Acórdão 2277/2006, do Plenário do TCU que traz elementos esclarecedores sobre a matéria:

> 1. **As concessões de patrocínios** por órgãos e entidades da Administração Pública Federal **devem ser precedidas das devidas justificativas, especialmente os ganhos de mídia que poderão advir com esse tipo de repasse** de recursos públicos a terceiros.
> 2. **Na prestação de contas** a ser apresentada pelo patrocinado **devem constar os documentos comprobatórios que evidenciem o destino dado ao montante recebido às custas do erário**, em consonância com a avaliação sistemática dos resultados obtidos, na forma do art. 3º, inciso VI, do Decreto nº 4.799/2003.
> 3. **Cabe ao órgão ou entidade da Administração Pública Federal que avaliar globalmente os resultados de sua política de patrocínio**, por meio de **pesquisas que ponderem o retorno e a aceitação do público** em relação aos patrocínios concedidos. (**grifos nossos**).

Do exposto, evidencia-se que, nos contratos de cotas de patrocínio listados pela Equipe Técnica, a BAHIATURSA deixou de demonstrar parâmetros e critérios técnicos para a escolha do patrocinado e dos montantes envolvidos, o que caracteriza violação aos princípios da legalidade, da isonomia, da impessoalidade, da moralidade e da transparência pelos gestores da entidade, bem como desrespeito às orientações expressas da Procuradoria-Geral do Estado (Parecer PA-NLC-ACN-585-2015/Processo n. 5050150009648 e Parecer PA-NLC-ACN-480-2015/Processo n. 3200150003202).

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, nos termos da Lei Orgânica e do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, o Ministério Público de Contas **OPINA** pela **juntada** da presente Auditoria ao processo de prestação de contas da Secretaria do Turismo **(SETUR)** e da **BAHIATURSA** – órgão em regime

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

especial de administração direta, ligado a SETUR –, referentes ao exercício de 2019, pugnando para que esse Tribunal de Contas acompanhe as medidas adotadas pelos responsáveis para evitar a reincidência das irregularidades destacadas no Relatório Auditorial e no presente Parecer.

Outrossim, **pugna-se** pela:

a) apuração, por este Tribunal de Contas, de eventual ocorrência de prejuízo ao erário estadual para responsabilização dos agentes envolvidos na irregularidade destacada no Item **6.1.2.4** ***"Não comprovação de despesa com patrocínio no montante de R$300.000,00"***, em razão de terem negligenciado o controle/acompanhamento das atividades financeiras e execução dos contratos ao autorizar o pagamento por indenização de despesas à empresa PMKR Promoções Marketing e Representações Ltda., no valor destacado, sem que fosse previamente aferido o cumprimento do objeto patrocinado, em dissonância com as disposições legais sobre liquidação de despesa e orientações desse Tribunal;

b) aplicação de multa, prevista no art. 35, V e VI, da Lei Complementar Estadual nº 005/91, ao Sr. **Diogo Rodrigues Medrado**, gestor da **BAHIATURSA**, pela limitação de acesso às informações solicitadas pela Coordenadoria de Controle Externo competente (**Item 5 do Relatório de Inspeção**), irregularidade já constatada pela Unidade Técnica desse Tribunal, no âmbito da BAHIATURSA, em exercícios anteriores, fato que revela a recalcitrância da unidade auditada em não apresentar a documentação requisitada por essa Corte, a exigir que seja valorada esta circunstância na dosimetria da medida sancionatória, a fim de majorar-se o *quantum* da multa a ser aplicada.

c) aplicação de multa aos gestores elencados na Matriz de Responsabilização (fl. Ref.2306346-1/2), Sr. **Diogo Rodrigues Medrado** (Diretor Superintendente da BAHIATURSA) e Sra. **Ângela Fucs** (Diretora Administrativa e Financeira da BAHIATURSA), na medida das suas responsabilidades, com fulcro no art. 35, II, da Lei Complementar nº 05/1991, face as irregularidades listadas nos itens **6.1.1** (aplicável a ambos) e **6.1.2.3** (aplicável somente ao Sr. Diogo Rodrigues Medrado), com base na argumentação acima deduzida, notadamente em razão do desrespeito deliberado às balizas legais aplicáveis, mesmo após indicação das irregularidades pela Unidade Técnica desse Tribunal nos Relatórios de auditoria de Exercícios pretéritos.

Em remate, opina-se pela expedição de **determinações** à BAHIATURSA, para que:

a) observe os dispositivos contidos na Lei n. 4.320/64 atinentes às etapas do pagamento e da liquidação de despesa, especialmente o comando que impõe que se estabeleça "*a origem e o objeto do que se deve pagar*" antes do desembolso correspondente;

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

b) evite a celebração de contratos verbais e/ou sem a formalização exigida na legislação correlata e, por conseguinte, pagamentos por indenização, decorrentes do fim de vigência contratual sem a adoção de providências tempestivas para renovação ou deflagração de novo procedimento licitatório, ou do surgimento de situações consideradas emergenciais atribuíveis unicamente à falta de planejamento adequado e tempestivo da Administração;

c) evite a contratação direta por dispensa emergencial, sob a alegação do surgimento de situações consideradas "emergenciais", mas que são atribuíveis à falta de planejamento adequado e tempestivo da Administração, notadamente quando se referem a eventos anuais previsíveis pela Administração, como Réveillon, Carnaval, São João, dentre outras;

d) nos futuros contratos de aquisição de cota patrocínio, estabeleça critérios prévios e objetivos para seleção dos artistas a serem patrocinados; justifique adequadamente o preço pago, a fim de atender aos princípios da economicidade e da razoabilidade (custo/benefício da ação patrocinada); a sua viabilidade técnica, econômica e financeira; a justificativa para o interesse do patrocinador no segmento patrocinado; os retornos a serem obtidos, em termos mercadológicos, financeiros e negociais; assim como a avaliação da eficiência, eficácia e efetividade dos resultados pretendidos para o atendimento ao interesse público, em consonância com a jurisprudência do TCU;

e) evite a repetição das mesmas irregularidades nos exercícios subsequentes.

Por fim, requer o **encaminhamento dos autos ao Ministério Público Estadual**, para os fins cabíveis, em razão das irregularidades identificadas por este Tribunal caracterizarem indícios de improbidade administrativa.

É o parecer.

Salvador, 05 de agosto de Julho de 2020.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas

Este documento foi assinado eletronicamente. As assinaturas realizadas estão listadas em sua última página.
Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ

Quadro de Assinaturas

Este documento foi assinado eletronicamente por:

Camila Luz de Oliveira
Procuradora do Ministério Público - Assinado em 05/08/2020

Sua autenticidade pode ser verificada no Portal do TCE/BA através do QRCode ou endereço https://www.tce.ba.gov.br/autenticacaocopia, digitando o código de autenticação: E5NDY4NTUZ