

TC 033.237/2015-8

Natureza: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Ubirajara/SP

Responsável: José Altair Gonçalves (CPF 056.064.258-07)

Advogado constituído nos autos: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: diligência

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur) contra o Sr. José Altair Gonçalves, prefeito de Ubirajara/SP no período de 1/1/2009 a 31/12/2012, por impugnação total das despesas do Convênio MTur/Município de Ubirajara - SP nº 704408/2009, celebrado em 11/8/2009, no valor de R\$ 105.000,00, sendo R\$ 90.000,00 do concedente e R\$ 15.000,00 referentes à contrapartida.

2. O convênio, cujo termo se encontra na peça 1, p. 33-50, com vigência no período de 11/8 a 27/11/2009, tinha por objeto apoiar o “1º Festival Cultural Solidário” realizado no dia 15/8/2009, por meio da contratação de show da dupla sertaneja “Guilherme e Santiago”.

HISTÓRICO

3. Os recursos (R\$ 90.000,00) foram liberados em 13/10/2009 por meio da OB 2009OB801489 (peça 1, p. 52) e eram originários de emenda parlamentar do Deputado Federal Dr. Nechar (peça 1, p. 21).

4. Em 3/12/2009, por meio do Ofício nº 1241/2009, a Prefeitura encaminhou ao MTur a prestação de contas (peça 1, p. 60).

5. Em 12/4/2010, o MTur emitiu o Parecer de Análise de Prestação de Contas – Parte Técnica nº 625/2010, reprovando a documentação por não ter demonstrado a divulgação do evento em rádio e em carro de som (peça 1, p. 61-7).

6. Em 29/5/2012, o Ministério elaborou a Nota Técnica de Análise nº 511/2012 com ressalvas à prestação de contas (peça 1, p. 68-73) porque as fotos juntadas não eram suficientes para comprovar a realização do evento e porque o contrato de exclusividade dos artistas era restrito à data e à localidade do evento e não estava registrado em cartório.

7. Em 30/5/2012, o Ministério enviou ao responsável o Ofício nº 598/2012 – CGMC/SNPTur//MTur notificando-o das ressalvas e fixou o prazo de quinze dias para que a prefeitura enviasse a documentação complementar comprobatória da regular utilização dos recursos públicos aplicados no âmbito do convênio sob pena de inscrição no Cadin/Siafi e instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 74).

8. Em 15/6/2012, mediante o Ofício nº 68/12, a prefeitura respondeu o Ofício nº 598/2012 – CGMC/SNPTur/MTur encaminhando documentos complementares (peça 1, p. 76).

9. Em 29/10/2012, o ex-prefeito, José Altair Gonçalves, solicitou cópia do processo (peça 1, p. 77).

10. Em 26/12/2012, o Ministério emitiu a Nota Técnica de Reanálise nº 1111/2012 reprovando a prestação de contas em razão da falta de comprovação da divulgação do evento em rádio (peça 1, p. 81-5).
11. Em 28/12/2012, o Ministério enviou ao responsável o Ofício nº 1447/2012 – CGMC/SNPTur//MTur, fixando o prazo de quinze dias para que a prefeitura enviasse a documentação complementar comprobatória da regular utilização dos recursos públicos aplicados no âmbito do Convênio sob pena de inscrição no Cadin/Siafi e instauração de tomada de contas especial (peça 1, p. 86).
12. Em 31/12/2012, por meio do Ofício Especial S/N, o ex-prefeito encaminhou ao Ministério documentação complementar (peça 1, p. 88).
13. Em 19/12/2013, o Ministério emitiu a Nota Técnica de Reanálise nº 0161/2013 em que apontou a falta de comprovação da divulgação do evento pelo rádio, impugnando o valor de R\$ 4.996,00 (peça 1, p. 91-3).
14. Em 30/1/2015, o Ministério enviou à prefeitura e ao ex-prefeito os Ofícios nºs 203 e 204/2015/CGCV /SPOA/SE/MTur notificando-os da reprovação da prestação de contas (peça 1, p. 95-7).
15. Em 30/1/2015, o Ministério emitiu a Nota Técnica de Análise Financeira nº 60/2015 reprovando o contrato de exclusividade da Usina de Promoções de Eventos Ltda. com os artistas, pois não observavam as determinações contidas no Acórdão nº 96/2008 - TCU – Plenário (peça 1, p. 98-104).
16. Em 13/2/2015, o ex-prefeito encaminhou ao Ministério carta para se defender das imputações constantes do Ofício nº 203/CGCV /SPOA/SE/MTur (peça 1, p. 105-15).
17. Em 7/4/2015, o Ministério enviou à prefeitura e a o ex-prefeito os Ofícios nºs 40 e 41/2015/CEPC/SPOA/SE/MTur notificando-os da reprovação da prestação de contas e encaminhando em anexo a Nota Técnica de Análise Complementar Financeira nº 44/2015 com o exame efetuado na prestação de contas do convênio (peça 2, p. 24-7).
18. O Relatório de Tomada de Contas Especial nº 361/2015 sintetizou as irregularidades constatadas na execução do convênio e apontou o Sr. José Altair Gonçalves como responsável por ser o gestor e ter feito toda a movimentação financeira do projeto, devendo ser restituído ao Tesouro Nacional o valor integral recebido (R\$ 90.000,00), atualizado monetariamente (peça 2, p. 43-7).
19. O Relatório de Auditoria, o Certificado de Auditoria e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno, todos de nº 1883/2015, confirmaram a irregularidade das contas (peça 2, p. 67-71).
20. O Pronunciamento Ministerial pela irregularidade das contas do convênio foi emitido em 11/11/2015 (peça 2, p. 79).
21. A instrução contida na peça 3 propôs a citação do ex-prefeito, pelo valor impugnado de R\$ 4.996,00 (quatro mil, novecentos e noventa e seis reais) para que apresentasse alegações de defesa e documentos que pudessem comprovar a divulgação do evento em rádio.
22. Foi também proposta a audiência do ex-prefeito em relação à contratação do show da dupla sertaneja por inexigibilidade de licitação em desconformidade com o art. 25 da Lei 8.666/1993 e com o Acórdão 96/2008 – TCU – Plenário.
23. No entanto, o Ministro-Relator, Bruno Dantas, discordou da proposta por entender o seguinte (peça 6):

[...]

5. Não obstante o habitual zelo da unidade instrutiva, penso que o processo merece outro deslinde, mantendo a harmonia e a coerência com outros julgados do TCU.
6. Antecipo que as ponderações a seguir guardam estreita consonância com despachos que já exarei em outros processos (p.ex., TC's 008.291/2015-2 e 016.922/2015-8) e, principalmente, com a mensagem eletrônica enviada em 20/4/2016 pelo meu Chefe de Gabinete às unidades técnicas que estão instruindo as centenas de tomadas de contas especiais autuadas a partir de 2015 pelo MTur contra entidades de São Paulo.
7. Preliminarmente, destaco que houve potencial execução de despesas antes da celebração do convênio, prática vedada pelo art. 39, inciso V, da então vigente Portaria Interministerial 127/2008, e veementemente combatida por esta Corte (p.ex., Acórdãos 6.051/2012, da 1ª Câmara, 5.165/2011, 1.812/2013 e 2.404/2015, da 2ª Câmara, e 1.934/2009 e 7.320/2014, do Plenário), uma vez que o convênio foi assinado em 11/8/2009, que o evento ocorreu em 15/8/2009 e que os recursos somente foram liberados por meio de ordem bancária datada de 13/10/2009.
8. Assim, não posso concordar com a ilação da unidade instrutiva no sentido de que estaria demonstrado o nexo de causalidade entre os recursos repassados e as despesas realizadas. Embora a prestação de contas tenha sido apresentada pelo responsável, não há nos autos, por exemplo, a nota fiscal da contratação da dupla sertaneja ou o extrato da conta corrente específica do convênio. Assim, não está inequivocamente comprovado o nexo de causalidade entre os recursos federais disponibilizados e as despesas executadas.
9. A jurisprudência desta Corte é no sentido de que tal demonstração é especialmente importante quando se trata de recursos federais geridos por pessoas que, ordinariamente, têm acesso a diversas fontes de recursos públicos e privados. Preocupa nesses casos, pois, a possibilidade de gestores mal-intencionados bancarem uma única despesa com duas ou mais origens distintas, permitindo a apropriação indevida de verbas federais (vide, por exemplo, os Acórdãos 958/2008 e 1.909/2014, ambos da 2ª Câmara).
10. Inclusive, pode até ser que seja o caso de necessidade de citação solidária da empresa contratada para realização do evento e beneficiária dos recursos, nos termos do art. 16, § 2º, alínea "b", da Lei 8.443/1992. A responsabilização solidária de empresas contratadas em situações análogas encontra respaldo em diversos precedentes do TCU, a exemplo dos Acórdãos 8.244/2013, 1.830/2015 e 3.262/2015, da 1ª Câmara, e 5.035/2012, 1.451/2015 e 3.532/2015, da 2ª Câmara. Portanto, tal fato deve ser cuidadosamente avaliado pela unidade instrutiva.
11. Ante o exposto, **DECIDO** retornar os autos para saneamento e reinstrução, devendo a unidade técnica levar em conta as orientações contidas na mensagem circular enviada em 20/4/2016 e as ponderações preliminares tecidas neste despacho.

EXAME TÉCNICO

24. O Convênio tinha por objeto apoiar o "1º Festival Cultural Solidário" a se realizar no dia 15/8/2009, por meio da contratação de show da dupla sertaneja "Guilherme e Santiago".
25. A documentação encaminhada em diversas ocasiões pelo ex-prefeito foi analisada pelas áreas competentes do MTur e foi reprovada por não ter sido suficiente para comprovar a divulgação feita em rádio, no valor de R\$ 4.996,00, e haver contratado o show da dupla sertaneja por inexigibilidade de licitação em desconformidade com o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993 e o Acórdão nº 96/2008 - TCU - Plenário.
26. O ex-prefeito, José Altair Gonçalves, obteve cópia do processo e encaminhou sua defesa em 13/2/2015 perante o Ministério do Turismo (peça 1, p. 105-15). A documentação foi analisada e se manteve a reprovação da prestação de contas nos termos da Nota Técnica de Análise Complementar Financeira nº 44/2015 (peça 2, p. 20-41).
27. A falta de comprovação da divulgação feita em rádio, no valor de R\$ 4.996,00 constitui irregularidade caracterizadora de débito a ser ressarcido pelo ex-prefeito. Embora o valor impugnado seja inferior ao valor estabelecido pelo TCU no art. 6º da Instrução Normativa nº 71/2012, para o qual

fica dispensada a instauração de tomada de contas especial, os fatos aqui apurados são semelhantes aos de diversos processos de tomada de contas especial que chegam a esta Corte originárias do Ministério do Turismo, relativos à contratação de shows por inexigibilidade de licitação em desacordo com a Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do Tribunal. Por essa razão, deve-se dar prosseguimento a este processo para que o responsável se defenda e o Tribunal possa proferir seu julgamento.

28. A contratação do show da dupla sertaneja por inexigibilidade de licitação contraria o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993 e o Acórdão nº 96/2008 - TCU - Plenário, pois a carta de exclusividade da dupla sertaneja apenas para o dia da apresentação dos artistas e restrita à localidade do evento não substitui o necessário contrato de exclusividade dos artistas com a empresa contratada, registrado em cartório.

29. A documentação encaminhada pelo ex-prefeito foi inicialmente considerada por esta Secex suficiente para comprovar execução do objeto, porém a contratação da Usina de Promoções de Eventos Ltda. para a realização do show da dupla sertaneja por inexigibilidade de licitação foi feita de forma irregular, pois o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993 e a jurisprudência do TCU (em especial o Acórdão nº 96/2008 - TCU - Plenário) determinam que shows artísticos só podem ser contratados sem licitação se forem apresentados atestados de exclusividade dos artistas com a empresa registrados em cartório, não sendo suficientes as “cartas de exclusividade” para as datas e localidade dos shows. A ausência de apresentação do contrato de exclusividade com os artistas torna irregular a contratação por inexigibilidade de licitação, pois tal documento é imprescindível para caracterizar a inviabilidade de competição de que trata o art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993.

30. O TCU tem entendido que se ficar comprovado o cumprimento do objeto do convênio e a realização dos shows, com seu devido pagamento, e desde que não haja superfaturamento, não há débito. Porém fica o responsável obrigado a demonstrar que a contratação foi feita de modo regular; caso contrário, está sujeito à multa do art. 58 da Lei 8.443/1992. A esse respeito, vejam-se os seguintes precedentes desta Corte:

Acórdão 5.662/2014 – TCU 1ª Câmara (Relator: Bruno Dantas)

CITAÇÃO PELA NÃO COMPROVAÇÃO DA BOA E REGULAR APLICAÇÃO DOS RECURSOS EM FACE DE DIVERSAS FALHAS NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA. AFASTAMENTO DO DÉBITO. CONTRATAÇÃO IRREGULAR POR INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. FALTA DE COMPROVAÇÃO DO CONTRATO DE EXCLUSIVIDADE ENTRE A EMPRESA CONTRATADA E OS ARTISTAS. CONTAS IRREGULARES. MULTA. Para a caracterização da hipótese de inexigibilidade de licitação prevista no art. 25, inciso III, da Lei 8.666/1993, é necessária a apresentação do contrato de exclusividade entre os artistas e o empresário contratado, não bastando para tanto a autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas. Em caso de contratação irregular por inexigibilidade de licitação, inexistindo indícios de prejuízo ao erário e estando comprovado que o objeto conveniado foi executado com os recursos do ajuste, não há que se falar na glosa dos valores repassados.

Acórdão 6.730/2015 – TCU 1ª Câmara (Relator: Benjamin Zymler)

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO PARA REALIZAÇÃO DE EVENTO. NÃO APRESENTAÇÃO DE CONTRATO DE EXCLUSIVIDADE. INOBSERVÂNCIA DA IN/STN 1/1997. CITAÇÃO. ALEGAÇÕES DE DEFESA INSUFICIENTES PARA ELIDIR IRREGULARIDADES. INEXISTÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO. CONTAS IRREGULARES. MULTA. CIÊNCIA.

31. No mesmo sentido, podem-se mencionar os Acórdãos 5209/2015 – TCU - 2ª Segunda Câmara e 1801/2016 - TCU - 1ª Câmara.

32. Nessas situações, quando não há indícios de dano ao erário, estando comprovados tanto a execução do objeto quanto o nexo causal entre as despesas realizadas e os recursos repassados por força do convênio, a determinação para a devolução dos recursos seria indevida, pois caracterizaria enriquecimento sem causa da União. Cabe, porém, a imputação de multa aos responsáveis, conforme determina o art. 19 da Lei 8.443/1992, reproduzido a seguir:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.

33. Entretanto, considerando o conteúdo do despacho do Ministro-Relator, reproduzido acima, será proposta a realização de diligência ao Ministério do Turismo para que encaminhe toda a documentação apresentada pelo conveniente de modo que se possa apreciar a matéria com maior profundidade, à luz dos mais recentes julgados desta Corte.

CONCLUSÃO

34. Os elementos constantes dos autos demonstram que os recursos do convênio foram repassados e utilizados na gestão do ex-prefeito, José Altair Gonçalves.

35. Todavia, será preciso realizar diligência ao Ministério do Turismo para que encaminhe toda a prestação de contas do convênio, com notas fiscais, extrato da conta corrente específica e outros elementos que permitam, ou não, comprovar a regularidade na aplicação dos recursos federais transferidos ao município para a realização do evento, identificar a existência de eventual débito e seus responsáveis.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

36. Consta dos autos cópia da Ação Civil Pública nº 0000506-38.2015.403.6108 que o município ajuizou perante a 1ª Vara Federal de Bauru/SP para suspender sua inscrição no Cadin (peça 1, p. 117-40 e peça 2, p. 1-19).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

37. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

b) realizar diligência, com fundamento no art. 157 do RI/TCU, ao Ministério do Turismo, para que, no prazo de 30 (trinta) dias, sejam encaminhados a esta Secex/SP toda a documentação relativa ao seguinte processo:

b.1) prestação de contas do Convênio MTur/Município de Ubirajara - SP nº 0826/2009 (Siafi 704408/2009), celebrado em 11/8/2009, cujo objeto era apoiar o “1º Festival Cultural Solidário” realizado no dia 15/8/2009, por meio da contratação de show da dupla sertaneja “Guilherme e Santiago” (processo nº 72031.002110/2015-44); e

b.2) deverá ser dada especial atenção ao envio das notas fiscais emitidas pelas empresas contratadas para o evento (nota fiscal da contratação da dupla sertaneja e outras, se houver), extrato da conta corrente específica do convênio, aplicações financeiras, processos licitatórios, contratos, recibos, processos de pagamentos e outros elementos que possam comprovar, ou não, o nexo de causalidade entre os recursos federais disponibilizados e as despesas executadas.

Secex/SP, em 19/7/2016.



(Assinado eletronicamente)

SERGIO FREITAS DE ALMEIDA

AUFC – Mat. 2715-4