

TC 001.190/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Ferraz de Vasconcelos/SP

Responsável: Jorge Abissamra
(CPF 027.491.428-06)

Interessado: Ministério do Turismo

Procurador: não há

Proposta: de arquivamento

INTRODUÇÃO

1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo, em desfavor do Sr. Jorge Abissamra, ex-prefeito (gestão 2009-2012), em razão de irregularidades na execução física do objeto, que motivou a reprovação da prestação de contas quanto aos recursos repassados ao município de Ferraz de Vasconcelos/SP por força do Convênio 1141/2009 (Siconv 706350), celebrado com aquele órgão, que teve por objeto o apoio à realização do evento intitulado “1ª Festa das Nações e Passeio Turístico de Jeep Cross/Ferraz” (peça 1, p. 34).

HISTÓRICO

Convênio

2. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio, foram previstos R\$ 110.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 99.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 11.000,00 corresponderiam à contrapartida (peça 1, p. 46).

3. Os recursos federais foram repassados em uma parcela, mediante a ordem bancária 09OB801865, no valor de R\$ 99.000,00, emitida em 25/11/2009 (peça 1, p. 76).

4. O ajuste vigeu no período de 7/10/2009 a 11/1/2010, prorrogado por apostilamento, e previa a apresentação da prestação de contas até trinta dias após o término da vigência, conforme cláusula quarta do termo de convênio (peça 1, p. 46 e 78).

Relatórios técnicos do concedente

5. No Parecer Técnico 1151/2009, de 7/9/2009 (peça 1, p. 6-10), o Ministério do Turismo (MTur) concluiu que o objeto do convênio encontrava-se em consonância com os seus fins institucionais, tratando-se de evento a ser realizado no período 9 a 14/10/2009, classificado como “Eventos com Recursos de Emendas Parlamentares”, de acordo com o art. 15 da sua Portaria 171/2008, em consonância com as metas do Plano Nacional de Turismo de 2007/2010, que visa a consolidar a atividade turística utilizando o apoio à realização de eventos por meio de parcerias e da gestão descentralizada.

6. No Relatório de Supervisão *in loco* 186/2009, de 15/10/2009 (peça 1, p. 80-92), concluiu que houve a efetiva execução do convênio, de acordo com o plano de trabalho apresentado, juntando fotos e publicações do evento em jornais, além de listagem de bens e serviços (peça 1, p. 98-116).

7. Na análise técnica do convênio, consignada na Nota Técnica de Análise 725/2012, de 3/9/2012 (peça 1, p. 128-132), realizada mais de dois anos e meio depois da vigência do ajuste, concluiu que não foram atendidos os requisitos de elegibilidade do convênio, estando, salvo melhor juízo, a execução física reprovada, conforme constatações no item ressalvas técnicas. Nestas, observa-se que o único fundamento da reprovação foi o fato de o evento objeto do convênio ter tido como escopo as comemorações ao aniversário do município. Cabe transcrever o argumento:

Ocorre que Portaria nº 171, 19 de setembro de 2008, então vigente à época da celebração do convênio, elenca um rol taxativo de eventos que o Ministério do Turismo deve apoiar, e dentre eles não consta o aniversário da cidade/município. Sendo que os eventos realizados na época da vigência da Portaria supramencionada, com recursos repassados pelo MTur, não podem ter qualquer vínculo ou pertinência com eventual aniversário da cidade/município, conforme consulta realizada a Consultoria Jurídica deste Ministério em 13 de setembro de 2011.

8. Em relação à análise financeira do convênio pelo MTur, esta não foi realizada, conforme se depreende da Nota Técnica de Análise 438/2012, de 12/9/2012 (peça 1, p. 140-144), na qual consta a informação de que *“no caso de a área técnica concluir pela reprovação da prestação de contas, o processo deverá ser encaminhado à área financeira somente para cálculo do montante a ser restituído e notificação ao Conveniente”*.

Outros documentos

9. Verifica-se que houve o encaminhamento da prestação de contas final pelo responsável, embora não conste dos autos a documentação correspondente, listada no expediente que a encaminhou (peça 1, p. 122).

10. Também, há cópia da Ação de Improbidade Administrativa com Liminar de Indisponibilidade de Bens impetradas pelo município, por meio de seu representante legal, em desfavor do responsável nestes autos (peça 1, p. 242-282).

Relatório de Tomada de Contas Especial

11. No Relatório de Tomada de Contas Especial 352/2014 (peça 1, p. 294-302), o Mtur concluiu pela ocorrência de dano ao erário, correspondente à integralidade dos recursos federais repassados, em virtude de irregularidade na execução física do objeto. A responsabilidade foi atribuída ao Sr. Jorge Abissamra (CPF 027.491.428-06), prefeito de Ferraz de Vasconcelos/SP à época (gestão 2009-2012), signatário da avença e responsável pela realização das despesas com os recursos federais.

Controladoria-Geral da União

12. A Controladoria-Geral da União (CGU), por meio do Relatório de Auditoria 1488/2014 (peça 1, p. 326-328), atestou a presença dos elementos e requisitos normativos para o prosseguimento do feito e concluiu que o Sr. Jorge Abissamra (CPF 027.491.428-06) encontra-se em débito com a Fazenda Nacional, pela integralidade dos recursos federais repassados no âmbito do convênio. Deixou assente que houve morosidade nos procedimentos de instauração destas contas, considerando que a vigência do convênio expirou em 11/1/2010 e a instauração da TCE somente ocorreu em 22/11/2013.

13. Com base nas conclusões daquele relatório de auditoria, a CGU exarou o Certificado de Auditoria (peça 1, p. 330) e o Parecer do Dirigente do Órgão de Controle Interno (peça 1, p. 331), conclusivos pela irregularidade das contas do responsável, constando, ainda, dos autos o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 336) em que o Ministro de Estado do Turismo declara haver tomado conhecimento das conclusões contidas nas peças aludidas.

EXAME TÉCNICO

14. Os objetivos da Tomada de Contas Especial (TCE) são obter o ressarcimento ao erário e apurar a responsabilidade pela ocorrência de dano, envolvendo a apuração dos fatos, a identificação dos responsáveis e a quantificação do dano ao erário.

15. De acordo com o relatório do tomador de contas, o dano ao erário nesta TCE configurou-se pela irregularidade na execução física do objeto do convênio, uma vez que foram detectadas evidências de que o evento promovido foi associado indevidamente às comemorações ao aniversário do município, o que contrariou normativo interno do MTur (Portaria 171/2008).

16. Cumpre fixar, desde logo, os conceitos desenvolvidos na jurisprudência desta Corte de Contas acerca de desvio de finalidade e desvio de objeto na aplicação de recursos de convênios e congêneres.

17. Entende-se caracterizado o desvio de objeto de convênio quando o conveniente executa ações outras que não aquelas previstas no termo de convênio, respeitando, contudo, a área para a qual os recursos se destinavam. O desvio de objeto, portanto, representa descumprimento às regras que vinculam o conveniente à consecução do bem ou serviço especificado no termo de convênio, restando respeitada, todavia, a finalidade pública original que motivou a celebração do pacto. Por outro lado, quando há aplicação dos recursos em área diversa da pactuada, com ou sem mudança do objeto, caracteriza-se o desvio de finalidade (Acórdãos 2640/2014-TCU-Plenário e 1584/2015-TCU-2ª Câmara).

18. No presente caso, verifica-se que não se configurou desvio de objeto, uma vez que os recursos transferidos foram materialmente aplicados na realização do evento previsto no plano de trabalho do convênio, inclusive na mesma data (embora o plano de trabalho não conste dos autos, verifica-se a data a partir do parecer técnico do MTur que o aprovou – vide item 5 desta instrução). Não cabe igualmente o enquadramento da situação no conceito de desvio de finalidade, pois o evento realizado mantém estreita relação com o fomento do turismo no município, não se configurando a aplicação em área de atuação governamental distinta que constitui a nota característica do vício de finalidade.

19. Na verdade, as evidências colhidas pelo Ministério do Turismo apontam para aproveitamento indevido do evento pactuado no convênio para, simultaneamente aos fins declarados no termo, celebrar a data magna municipal. Ainda que seja censurável a conduta do gestor, por contrariar as normas do concedente e os termos do acordo, deve-se reconhecer que o evento realizado corresponde materialmente ao previsto no plano de trabalho e que o estímulo ao turismo não deixou de ocorrer em razão da associação indevida com o aniversário (da fundação ou emancipação) do ente federado.

20. Há numerosos arestos em que Tribunal entendeu que a modificação não autorizada do plano de trabalho ou o descumprimento de regras pactuadas, quando não configurem burla à vinculação finalística dos recursos transferidos - como ocorreu no presente caso -, não caracteriza dano ao erário federal e não representa infração com gravidade suficiente para dar azo a julgamento pela irregularidade das contas (Acórdãos 2606/2013-TCU-Plenário, 332/2014-TCU- 2ª Câmara e 1931/2014-TCU-Plenário).

21. Em tais circunstâncias, não estando configurado prejuízo aos cofres da União, deve-se concluir que esta Tomada de Contas Especial carece de pressuposto essencial de constituição e desenvolvimento. Por essa razão, cumpre formular proposição, desde logo, pelo arquivamento do feito sem julgamento do mérito, nos termos do art. 212 do Regimento Interno do TCU c/c o art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012. Também propõe-se encaminhar ao MTur cópia da deliberação que vier a ser profêrida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, com vista a dar ciência àquele órgão de que a situação tratada nestes autos não é motivadora para a instauração de tomada de contas especial.

22. Situação similar a encontrada nestes autos se verifica nos seguintes processos de TCE: TC 001.222/2015-5, TC 001.231/2015-4, TC 001.317/2015-6, TC 001.342/2015-0, TC 001.607/2015-4, TC 003.659/2015-1, TC 003.732/2015-0 e TC 010.939/2015-6. Ou seja, em todos esses processos, pendentes de julgamento do TCU, a única irregularidade que motivou a instauração das contas especiais foi o fato de terem sido detectadas evidências de que os eventos promovidos foram associados indevidamente às comemorações ao aniversário dos municípios convenientes, o que contrariou normativo interno do MTur (Portaria 171/2008). Não houve outras irregularidades na execução física ou financeira apontada pelo órgão repassador.

23. Como apontado anteriormente, o MTur, diante dessa situação, não realizava a análise financeira (vide item 8 desta instrução).

24. O ônus de comprovar a regularidade da integral aplicação dos recursos públicos no objeto do convênio compete ao responsável, por meio de documentação idônea, que demonstre, de forma efetiva, os gastos efetuados e o nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos federais recebidos.

25. Com efeito, a jurisprudência desta Corte informa que a mera execução física do objeto ou de parte dele, por si só, não comprova que os recursos foram aplicados corretamente, cabendo ao responsável demonstrar o nexo causal entre os recursos que lhe foram repassados e os documentos de despesas referentes à execução, tais como notas de empenho, recibos, extratos bancários, de forma que seja possível confirmar que determinado objeto pactuado foi executado conforme o previsto no termo de convênio.

26. Esse entendimento fundamenta-se no dever de prestar contas, previsto no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, bem como em outros normativos infraconstitucionais, como o Decreto-Lei 200/1967. Nesse sentido é o teor dos Acórdãos 426/2010-TCU-1ª Câmara, 3.501/2010-TCU-2ª Câmara, 3.808/2010-TCU-2ª Câmara e 2.436/2009-TCU-Plenário.

27. Cotejando as datas do evento (9 a 14/10/2009) com a do repasse financeiro (25/11/2009), observa-se que os recursos repassados por força do convênio foram efetivamente depositados mais de um mês após a realização do evento, significando que a prefeitura ou arcou com as despesas com recursos próprios, em antecipação aos recursos do convênio, ou foi obrigada a solicitar que os diversos prestadores de serviço aguardassem a liberação dos recursos para efetuar os devidos pagamentos. Em que pese os recursos terem sido liberados intempestivamente, a fiscalização *in loco* atestou que o evento efetivamente ocorreu naquela data (vide itens 3, 5 e 6 desta instrução). Todavia, a ausência de análise financeira não possibilita considerar a prestação de contas do convênio apta para comprovar a realização do objeto.

28. Nesse contexto, adicionalmente à proposta de arquivamento destes autos, cabe dar ciência ao MTur sobre a ausência de parecer financeiro, identificado na análise da prestação de contas do Convênio 1141/2009 (Siconv 706350), o que afronta o disposto no art. 60 da Portaria Interministerial 127/2008 (vigente à época), ou no art. 76 da Portaria Interministerial 507/2011, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes, sem prejuízo de que realize nova análise da prestação de contas daquele convênio e, caso não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, adote as providências necessárias à instauração de nova tomada de contas especial, ressaltando que o fato de terem sido detectadas evidências de que o evento promovido foi associado indevidamente às comemorações ao aniversário do município, contrariando normativo interno do MTur (Portaria 171/2008), não pode ser motivo para a referida instauração.

CONCLUSÃO

29. Tendo em vista que o exame da ocorrência que ensejou a instauração da presente tomada de contas especial evidenciou a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo, cabe propor, desde logo, o arquivamento dos autos, sem julgamento de mérito, nos termos do art. 212 do RI/TCU c/c o art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012 (itens 14-21 desta instrução).

30. Adicionalmente, considerando que a ausência de análise financeira não possibilita considerar a prestação de contas do convênio apta para comprovar a realização do objeto e contraria preceito normativo, propõe-se dar ciência ao MTur sobre esse fato, o que requererá nova análise daquela prestação de contas e, se for o caso, instauração de nova tomada de contas especial, que não pode ser motivada pela ocorrência destas contas (itens 22-28 desta instrução).

OUTRAS INFORMAÇÕES

31. A Secex-GO atua nestes autos em virtude da Portaria-Segecex 22/2015, que transfere estoque de processos de tomada de contas especial relacionados à Subfunção de Governo Turismo entre algumas secretarias de controle externo.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

32. Ante os fatos expostos, submete-se os autos à apreciação, para envio ao Ministério Público junto ao TCU, e posterior encaminhamento ao Gabinete do Exmo. Sr. Ministro-Relator Bruno Dantas, com as seguintes propostas:

a) arquivar a presente tomada de contas especial, ante a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo com fundamento no art. 1º, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c os arts. 169, inciso VI, e 212 do Regimento Interno do TCU e no art. 7º, inciso II, da Instrução Normativa TCU 71/2012;

b) dar ciência ao Ministério do Turismo da deliberação que vier a ser proferida, bem como do relatório e do voto que a fundamentarem, e sobre a ausência de parecer financeiro, identificado na análise da prestação de contas do Convênio 1141/2009 (Siconv 706350), o que afronta o disposto no art. 60 da Portaria Interministerial 127/2008 (vigente à época), ou no art. 76 da Portaria Interministerial 507/2011, com vistas à adoção de providências internas que previnam a ocorrência de outras semelhantes, sem prejuízo de que realize nova análise da prestação de contas daquele convênio e, caso não seja aprovada, exauridas todas as providências cabíveis para regularização da pendência ou reparação do dano, adote as providências necessárias à instauração de nova tomada de contas especial, ressaltando que o fato de terem sido detectadas evidências de que o evento promovido foi associado indevidamente às comemorações ao aniversário do município, contrariando normativo interno do MTur (Portaria 171/2008), não pode ser motivo para a referida instauração.

SECEX-GO, em 4 de setembro de 2015.

(Assinado eletronicamente)

PAULO ROGÉRIO BARBOSA CHAVES

AUFC – Mat. 5055-5