

TC 005.013/2016-0

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Município de Ituporanga/SC

Responsável: Osni Francisco de Fragas (CPF 019.948/599-20)

Advogado ou Procurador: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (citação)

INTRODUÇÃO

Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Ministério do Turismo em desfavor do Senhor Osni Francisco de Fragas, ex-Prefeito de Ituporanga/SC, gestões 2005-2008 e 2009-2012, em razão da impugnação total de despesas do convênio nº 1354/2008 (Siafi nº 700964), firmado, em 11/12/2008, entre o Ministério do Turismo e a Prefeitura Municipal, tendo como objeto a transferência de recursos para a realização do evento “Final de Ano Solidário 2008” (peça 1, p. 35-52)

HISTÓRICO

2. Conforme disposto na cláusula quinta do termo de convênio (peça 1, p.35-52), foram previstos R\$ 106.000,00 para a execução do objeto, dos quais R\$ 100.000,00 seriam repassados pelo concedente e R\$ 6.000,00 corresponderiam à contrapartida, a serem aplicados na contratação de artistas de renome nacional e regional, montagem de estrutura, sonorização, etc., bem assim na divulgação do evento, a transcorrer no Parque de Exposições Prefeito Gervásio Maciel (cópia de Plano de Trabalho peça 1, p. 11-16).

3. Os recursos federais foram remetidos em uma única parcela, mediante ordem bancária 2009OB800113, no valor de R\$ 100.000,00, emitida em 17/02/2009 (peça 1, p. 54),

4. O ajuste vigeu, inicialmente, de 11/12/2008 a 31/03/2009, tendo sido prorrogado até 07/06/2009 (DOU peça 1, p. 52 e 55), com previsão de apresentação das contas em até trinta dias após a vigência do ajuste, conforme estabelecido pela cláusula quarta.

5. Não foi juntada aos autos a prestação de contas inicialmente apresentada ou os documentos acostados após as diligências de que trata o item seguinte, não estando, tampouco, presentes esses elementos no Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse – SICONV.

6. Consubstanciaram a instauração da presente TCE e sua certificação pela irregularidade o “Parecer nº 385/2010” (peça 1, p. 61 e seguintes) e as “Notas Técnicas de Análise nº 113/2012 (NT - peça 1, p. 69 e seguintes) e de Reanálise nº 0815/2013 (peça 1, p. 114 e seguintes), da Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios da Secretaria Nacional de Políticas do Ministério do Turismo, e, ainda, a Nota Técnica de Análise Financeira nº 728/2014, da Coordenação de Prestação de Contas da Secretaria Executiva do mesmo Ministério (peça 1, p.125-132), todas emitidas, após a primeira, em decorrência de diligências sucessivamente realizadas.

7. Da peça 1, p. 122-123 e 124, constam os Ofícios nº 2671 e 2672/2014, de 22/12/2014, de Notificação do município de Ituporanga e do Senhor Osni Francisco de Chagas acerca das conclusões das Notas Técnicas (NT) nº 0815/2013 e 728/2014, que reprovaram as contas em relação à realização do objeto e a irregularidades na aplicação financeira das verbas repassadas.

8. Em face da inscrição do município no Cadastro de Inadimplentes do Sistema de Administração Financeira (Cadin), o Senhor Prefeito sucessor Arno Alex Zimmermann Filho

peticionou e logrou êxito junto ao Ministério do Turismo no sentido de obter a suspensão da medida, adotada em face de ausência de apresentação de elementos complementares à prestação de contas. Apresentou o gestor, em síntese, as seguintes justificativas: i) a não localização de documentos que pudessem auxiliar o prosseguimento do exame das contas; e ii) o ingresso de Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 5001968-66.2013.404.7213, em desfavor do ex-gestor (peça 1, p. 75-113).

9. Por intermédio de petição protocolada em 19/02/2015, o Prefeito responsável pela assinatura do termo requereu a reapreciação da prestação de contas (peça 1, p. 133-139), documento tratado como Pedido de Reconsideração pela Coordenação-Geral de Convênios do Ministério do Turismo e indeferido no mérito, conforme consta informado pelo Ofício nº 697/2015, de 10/07/2015 (peça 1, p. 141).

10. Nesse contexto, foi instaurada a presente tomada de contas especial, cujo relatório do tomador de contas encontra-se à peça 1, p. 157-163, com conclusão pela responsabilização do ex-prefeito Osni Francisco de Fragas, pelo dano no valor original de R\$ 100.000,00.

11. O relatório da CGU manteve a responsabilidade pelo débito com a Fazenda Nacional pelo valor original de R\$ 100.000,00 (peça 1, p. 175-177). O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peça 1, p. 178-179).

12. O Ministro do Turismo atestou haver tomado conhecimento das conclusões constantes do relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno (peça 1, p. 183).

EXAME TÉCNICO:

13. Cumpre assinalar que a firmatura do ajuste é contemporânea à instituição do SICONV (Decreto nº 6.170/2007, de 25/07/2007, com vigência a partir de 01/08/2008, ressalvadas as situações especificadas no artigo 19). Nada obstante o transcurso de tempo desde então, a permitir a recuperação ou a inclusão de documentos no sistema, pouquíssimas informações estão nele presentes, do que decorre a impossibilidade de que se complemente, nesta ocasião, as análises efetuadas.

14. A liberação dos recursos, em 17/02/2009, demonstra a desconexão do atendimento do pleito com o prazo de utilização previsto no Plano de Trabalho inicialmente apresentado, que indicou 28/12/2008 como termo final da execução (v. peça 1, p. 7 a 16). A demora acarretou, assim, o prolongamento da vigência do convênio até 31/03/2009 e, finalmente, até 07/06/2009.

15. No que tange à não aprovação das contas, o Parecer de Análise de Prestação de Contas – Parte Técnica nº 0385/2010, de 17/03/2010, da Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênio do MTur, apresentou as primeiras impugnações, resumidamente as seguintes (peça 1, p. 61-68):

- i) ausência das declarações de autoridade local e do conveniente atestando a realização do evento;
- ii) ausência de relação de pessoas participantes de treinamento/capacitação;
- iii) necessidade de apresentação de fotos e vídeos relativamente a itens de estrutura (palco, sonorização, iluminação e tendas);
- iv) idem, em relação aos shows dos artistas contratados;
- v) spots, fotos e amostras de comprovação de inserções de divulgação em rádio e carros de som, bem assim dos panfletos e outdoors programados.

16. Posteriormente, a Nota Técnica de Análise nº 113/2012 (peça 1, p. 69-74), da mesma Coordenação, referendou as inconsistências indicadas pelo Parecer e acrescentou duas outras questões: a ausência de declarações do conveniente atestando: i) a exibição de vídeo institucional do MTur; e ii) a gratuidade do evento, ou a comprovação de utilização dos valores arrecadados com ingressos no objeto pactuado.

17. Ouvida em diligência, realizada por intermédio do Ofício 02862012/CGCV/DGI/SE/MTur, de 16/2/2012, reiterada pelo Ofício 0150/2012/CGCV/DGI/SE/MTur (*sic*), de 27/03/2012, a Prefeitura, ainda sob a gestão da autoridade signatária do convênio, apresentou, em 07/05/2012, os documentos complementares requisitados (Ofícios e resposta à peça 1, p. 75-80).

18. Passo seguinte, foi emitida, em 06/09/2013, a Nota Técnica de Reanálise nº 815/2013, ainda pela Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênio (peça 1, p. 114-119), a qual deu como suprida apenas a exigência relativa à apresentação das declarações do conveniente quanto à gratuidade dos espetáculos, à exibição de vídeo institucional e à própria realização do evento.

19. Nova diligência foi proposta por essa NT em relação às questões não esclarecidas, listadas no parágrafo 15, itens ii a v da presente instrução. A diligência visava, ainda, a obter esclarecimento quanto à data de realização do evento, informada na declaração de realização como sendo 27/12/2008, diferentemente do programado no PT (28/12/2008). Entretanto, por meio de Despacho de 24/10/2013 (peça 1, p. 120), a Coordenadora-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênio decidiu pela reprovação imediata das contas, sem novas oitivas.

20. Da peça 1, p. 121, conta o Ofício nº 04/2014, de 1/07/2014, de lavra da Prefeitura Municipal de Ituporanga, então sob nova gestão, onde foi requerida a suspensão da inadimplência registrada no Sistema Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias – CAUC. O expediente fez referências ao Ofício 1311/2014/CGCV/SPOA/SE/MTur e à Nota Técnica nº 0335/2014. Todavia, nenhum desses documentos encontram-se nos autos, o que leva à suposição de que o Ofício versou sobre outro termo firmado ou que há omissão de elementos na documentação recebida.

21. A análise da prestação de contas prosseguiu em 15/12/2014, um ano e três meses após a NT anterior, por intermédio da Nota Técnica de Análise Financeira nº 728/2014, de responsabilidade, desta feita, da Coordenação de Prestação de Contas da Secretaria Executiva do mesmo Ministério (peça 1, p.125-132).

22. Essa Nota (de análise financeira) somou-se à NT nº 815/2013 (de análise da execução física) para consubstanciar a reprovação das contas e a conseqüente decisão pela instauração de tomada de contas especial. Novas ocorrências foram nela elencadas, dessa feita em relação à contratação de bens e serviços, a seguir listadas (v. itens 2.1 e 2.4 da NT 728/2014):

i) contratação dos serviços de divulgação (rádio, carro de som, panfletos e outdoors) e de montagem da estrutura (sonorização, iluminação, palco e tendas) com inexigibilidade de licitação;

ii) contratação dos artistas de renome nacional e regional, igualmente, por inexigibilidade, sem a demonstração da exclusividade do empresário em relação a aqueles.

23. Não houve, nesse documento, a análise dos demais aspectos da prestação de contas, a seguir relacionados, uma vez que foi adotado o entendimento de que as irregularidades acima referidas, por si só, justificariam a não continuidade dos exames:

Itens não analisados:

i) item 1 da NT 728/2014 e subitens – Dos Relatórios Financeiro, de Execução da Receita e da Despesa e de Pagamentos Efetuados;

ii) item 3 – Do contrato;

- iii) item 4 – Documentos de Liquidação;
- iv) item 5 – Pagamento/Movimentação Financeira; e
- v) item 6 – Das Declarações.

24. Salienta a NT, ainda, no campo “Análise (peça 1, p 126), que o artigo 87, §§ 2º e 4º, da Portaria MTur nº 112/2013, reservariam a essa subunidade (Coordenação de Prestação de Contas) apenas a tarefa de calcular o montante a ser restituído e notificar o conveniente, sendo a reprovação financeira consequência da reprovação indicada pela “área técnica” (o que ocorreu por intermédio da Nota de Análise de Reanálise nº 815/2013).

25. Do exposto, constata-se que a prestação de contas foi rejeitada pela “não comprovação de realização do objeto” (execução física reprovada pela NT 0815/2013) e “por irregularidades na aplicação financeira dos recursos (ausências de licitações indicadas na NT 0728/2014), sendo essas as impugnações elencadas pelo concedente, às quais se agregam os dispositivos infringidos:

i) aquisição de bens e serviços comuns do convênio por meio de inexigibilidade de licitação, quando deveria ter sido contratada por intermédio de Pregão, preferencialmente eletrônico, contrariando o artigo 49, § 1º, da Portaria Interministerial nº 127/2008, que estabeleceu à obediência à Lei 10.520/2002 e ao Decreto 5.450/2005 para os gastos originados de transferências voluntárias (Nota Técnica de Análise Financeira nº 728/2014, peça 1, p.125-132);

ii) contratação e pagamento de cachês de artistas consagrados pela opinião pública com inexigibilidade de licitação, por meio de empresa intermediária, sem o encaminhamento de cópia do contrato de exclusividade dos empresários, em afronta ao artigo 25, III, da Lei nº 8.666/93 e o Acórdão TCU nº 96/2008-Plenário (idem);

iii) ausência de comprovação da regular execução da despesa quanto aos estágios de liquidação e de pagamento, em afronta aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, em relação aos seguintes itens (Nota Técnica de Análise nº 113/2012, peça 1, p. 69-74, e Nota Técnica de Reanálise nº 815/2013, peça 1, p. 114-119):

- não apresentação de spots/mídia com o conteúdo das inserções e a comprovação das divulgações em rádio;
- ausência de fotografias com as devidas identificações em anúncios de outdoors;
- não remessa de exemplares dos panfletos pagos;
- ausência de filmagens e de fotografias das apresentações artísticas e musicais;
- ausência de filmagens e de fotografias relativas aos itens de montagem/infraestrutura (palco, iluminação, sonorização e tendas);
- falta de declaração do prestador de serviços e ausência de fotografias relativas à difusão por intermédio de carros de som;

iv) não apresentação de filmagens e de fotografias da realização do próprio evento e inconsistência em relação à data informada de realização, uma vez que o Plano de Trabalho indicou o dia 28/12/2008 enquanto o material de divulgação registrou 27/08/2015, em confronto com o estabelecido na cláusula terceira, inciso II, “a”, do termo de convênio;

v) ausência de declaração de autoridade local atestando a realização do evento, o que configura falta de atendimento à cláusula décima segunda, parágrafo segundo, “g”, do mesmo termo.

26. Por intermédio dos Ofícios nº 2671 e 2672/2014, de 22/12/2014, a Prefeitura Municipal de Ituporanga e o Senhor Osni Francisco de Chagas foram notificados acerca das Notas Técnicas finais 0815/2013 e 728/2014 (peça 1, p. 122-123 e 124), com fixação de prazo de dez dias úteis para a quitação do débito, no valor original de R\$ 100.000,00 e devidas atualizações, tendo transcorrido *in albis* o prazo estabelecido.

27. De fato, incide sobre o gestor o ônus de provar a aplicação regular dos recursos públicos repassados, por força do que dispõe o art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, bem assim o art. 93 do Decreto-Lei 200/1967 c/c o art. 66 do Decreto 93.872/1986.

28. Tal entendimento, confirmado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança (MS 20.335/DF, de 12/10/1982 da Relatoria do Ministro Moreira Alves), é também consolidado nesta Corte de Contas, conforme se verifica nos Acórdãos 4.869/2010-TCU-1a Câmara, 2.665/2009-TCU Plenário, 5.798/2009-TCU-1a Câmara, 5.858/2009-TCU-2a Câmara, 903/2007-TCU-1a Câmara e 1.656/2006-TCU-Plenário. Desse modo, o responsável deve fornecer todas as provas da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em conformidade com os normativos vigentes e reiterada jurisprudência do TCU.

29. Como registrado no relatório do Tomador de Contas, a responsabilidade por esta TCE recai – inicialmente, assinale-se – sobre o Senhor Osni Francisco de Fragas, por força do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal. Na condição de prefeito municipal foi quem celebrou o convênio e foi responsável por gerir os recursos.

30. Ausentes, no momento, elementos de convicção que indiquem a realização do evento ou, mesmo, a utilização parcial dos recursos de forma que possa ter gerado algum benefício para o município para fins de co-responsabilização desse pela prática dos atos impugnados.

31. Nem a Ação Civil Pública por Ato de Improbidade Administrativa nº 5001968-66.2013.404.7213, movida em desfavor do ex-gestor (peça 1, p. 75-113) visando a que providenciasse os documentos pendentes para análise nem o Pedido de Reconsideração por esse apresentado, denegado no mérito (v. peça 1, p. 133-139), trouxeram elementos nesses sentidos.

32. Isso dito, em razão de não estar demonstrada nos autos a regular aplicação dos recursos federais destinados à execução do Convênio 1354/2008, o responsável deve ser citado para apresentar alegações de defesa e/ou recolher aos cofres públicos a integralidade dos valores federais repassados.

33. Finalmente, registre-se, ainda, para subsidiar a análise de mérito deste processo, que o prazo para apresentação de contas foi fixado em 07/07/2009, tendo sido a primeira análise técnica realizada em 17/03/2010. Desde essa data, seis anos passaram-se até a chegada dos autos ao TCU, em fevereiro corrente.

34. Ressalte-se, a título de exemplo, um intervalo de 2 anos sem ação do Ministério repassador, o que responde por 1/3 do prazo citado, nitidamente observado na Coordenação-Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios da Secretaria Nacional de Políticas do Turismo, traduzido pela aprovação da NT 113/2012 (p. 70 e seguintes) em 06/02/2012 ante o recebimento da prestação de contas em 17/03/2010 – 2 anos e 1 mês (p. 68);

CONCLUSÃO:

35. O exame das ocorrências descritas na seção “Exame Técnico” permitiu, a partir das informações prestadas pelo órgão concedente e pela Controladoria-Geral da União, definir, na forma dos artigos 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992, combinado com o artigo 202, incisos I e II, do RI/TCU, a responsabilidade do Senhor Osni Francisco de Fraga e apurar adequadamente o débito a ela atribuído, inicialmente. Propõe-se, por conseguinte, que se promova a citação da responsável (itens 15-23 desta instrução).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

36. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

a) realizar a citação do Senhor Osni Francisco de Fragas (CPF 019.948/599-20), ex-Prefeito de Ituporanga/SC, com fundamento nos artigos 10, § 1º, e 12, incisos I e II, da Lei 8.443/1992 combinado com o artigo 202, incisos I e II, do RI/TCU, para que, no prazo de quinze dias, apresente alegações de defesa e/ou recolha, aos cofres do Tesouro Nacional a quantia de R\$ 100.000,00, atualizada monetariamente a partir de 17/2/2009 até o efetivo recolhimento, abatendo-se, na oportunidade, quantia eventualmente ressarcida, na forma da legislação em vigor, em decorrência da impugnação total das despesas do Convênio 1354/2008 (Siafi 700964) em razão das irregularidades adiante elencadas quanto às execuções física e financeira do ajuste (valor atualizado até 30/03/2016: R\$ 213,363,47):

i) aquisição de bens e serviços comuns do convênio por meio de inexigibilidade de licitação, quando deveria ter sido contratada por intermédio de Pregão, preferencialmente eletrônico, contrariando o artigo 49, § 1º, da Portaria Interministerial nº 127/2008, que estabeleceu a obediência à Lei 10.520/2002 e ao Decreto 5.450/2005 para os gastos originados de transferências voluntárias;

ii) contratação e pagamento de cachês de artistas consagrados pela opinião pública com inexigibilidade de licitação, por meio de empresa intermediária, sem o encaminhamento de cópia do contrato de exclusividade dos empresários, em afronta ao artigo 25, III, da Lei nº 8.666/93 e o Acórdão TCU nº 96/2008-Plenário;

iii) ausência de comprovação da regular execução da despesa quanto aos estágios de liquidação e de pagamento, em afronta aos artigos 62 e 63 da Lei nº 4.320/64, relativamente aos seguintes itens:

- não apresentação de spots/mídia com o conteúdo das inserções e a comprovação das divulgações em rádio;
- ausência de fotografias com as devidas identificações em anúncios de outdoors;
- não remessa de exemplares dos panfletos pagos;
- ausência de filmagens e de fotografias das apresentações artísticas e musicais;
- ausência de filmagens e de fotografias relativas aos itens de montagem/infraestrutura (palco, iluminação, sonorização e tendas);
- falta de declaração do prestador de serviços e ausência de fotografias relativas à difusão por intermédio de carros de som;

iv) não apresentação de filmagens e de fotografias da realização do próprio evento e inconsistência em relação à data informada de realização, uma vez que o Plano de Trabalho indicou o dia 28/12/2008 enquanto o material de divulgação registrou 27/08/2015, em confronto com o estabelecido na cláusula terceira, inciso II, “a”, do termo de convênio;

v) ausência de declaração de autoridade local atestando a realização do evento, o que configura falta de atendimento à cláusula décima segunda, parágrafo segundo, “g”, do mesmo termo.



b) informar ao responsável que, caso venha a ser condenado pelo Tribunal, o débito ora apurado será acrescido de juros de mora, nos termos do § 1º do art. 202 do RI/TCU.

c) encaminhar cópia desta instrução ao responsável.

Secex-SC, em 30/03/2016.

(Assinado eletronicamente)
José Ricardo Tavares Louzada
Aufc matr. 2925-4