



TC 027.823/2015-6

Tipo: Tomada de Contas Especial

Unidade jurisdicionada: Prefeitura Municipal de Paudalho/PE

Responsáveis: José Fernando Moreira da Silva, CPF: 611.778.814-20

Advogado constituído nos autos: não há

Interessado em sustentação oral: não há

Proposta: preliminar (diligência)

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo (MTur), em desfavor do Sr. José Fernando Moreira da Silva, ex-prefeito do município de Paudalho/PE na gestão 2009-2012, em razão da impugnação total das despesas do Convênio 703233/2009 SICONV 703233 (peça 1, p. 36-53), firmado com o Ministério do Turismo, e tendo por objeto “Festival da Cultura de Paudalho”, com vigência estipulada para o período de 24/4/2009 a 25/8/2009 (peça 1, p. 204).

HISTÓRICO

2. Os recursos previstos para implementação do objeto do referido convênio foram orçados no valor total de R\$ 111.112,00 (peça 1, p. 42), com a seguinte composição: R\$ 11.112,00 de contrapartida da Conveniente e R\$ 100.000,00 à conta do Concedente, liberados mediante Ordem Bancária nº 2009OB800592, de 27/5/2009 (peça 1, p. 55).

3. A documentação da prestação de contas do convênio em tela foi analisada pela Coordenação - Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios do MTur por meio das seguintes notas técnicas: Nota Técnica de Reanálise nº 0002/2013 (peça 1, p. 84-87); Nota Técnica de Análise Financeira nº 0332/2013 (peça 1, p. 146-151); Nota Técnica de Reanálise Financeira nº 0702/2013 (peça 1, p. 156-162 de 7/11/2013). Esta última nota técnica [Nota Técnica de Reanálise Financeira nº 0702/2013 (peça 1, p. 156-162 de 7/11/2013)] opinou pela reprovação da prestação de contas, ensejando glosa integral das despesas do convênio decorrentes de irregularidade na execução financeira.

4. O fundamento para a instauração da tomada de contas especial, conforme apontado na Nota Técnica de Reanálise Financeira nº 0702/2013 (peça 1, p. 156-162), foi a impugnação das contratações de artistas, decorrente da irregularidade na execução financeira do objeto avençado. (peça 1, p. 36-53).

5. Por meio dos Ofícios nºs 1820/2010/CGMC/SNPTur/MTur [Prefeito] (peça 1, p. 76-81); 2407/2013/CGCV/DGI/SEMTur [Prefeitura] (peça 1, p. 144); 2408/2013/CGCV/DGI/SEMTur [Prefeito] (peça 1, p. 145); 110/2015/CGCV/SPOA/SE/MTur [Prefeitura] (peça 1, p. 153-154); e 111/2015/CGCV/SPOA/SE/MTur [Prefeito] (peça 1, p. 155), o Ministério do Turismo notificou o responsável e o município de Paudalho/PE das ressalvas financeiras, embora a conveniente tenha enviado os esclarecimentos e documentação correspondentes [peça 1, Ofício nº 421/2011 GAB/PREF(peça 1, p. 83)] as análises processadas pelo órgão concedente glosaram todas tentativas de saneamentos dos autos.

6. Diante do não saneamento das irregularidades apontadas e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial. Conclui-se que o prejuízo importaria no valor total dos recursos repassados, imputando-se a responsabilidade ao Sr. José Fernando Moreira da



Silva, ex-prefeito do município de Paudalho/PE na gestão 2009-2012, uma vez que ele foi o gestor do convênio.

7. O relatório de auditoria 1578/2015 da Controladoria Geral da União (peça 1, p. 217-220) também chegou às mesmas conclusões. Após serem emitidos o Certificado de Auditoria, o Parecer do Dirigente e o Pronunciamento Ministerial (peça 1, p. 221 222 e 229), o processo foi remetido a esse E. Tribunal.

EXAME TÉCNICO

8. A ideia de se prestar contas não é nova. A bíblia, livro maior dos cristãos, já mostrava no Novo Testamento (Mt: 25) o Senhor da vida pedindo informações sobre as providências adotadas em relação às moedas recebidas, na famosa “Parábola dos talentos”. A Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, documento basilar da Revolução Francesa, já asseverava que “(...) todos os cidadãos têm direito de verificar, por si ou pelos seus representantes, da necessidade da contribuição pública, de consenti-la livremente, de observar o seu emprego e de lhe fixar a repartição, a coleta, a cobrança e a duração.” E ainda que “(...) a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração.”

9. A responsabilidade (*accountability*), como se vê, corresponde sempre à obrigação de executar algo, que decorre da autoridade delegada e ela só quita com a prestação de contas dos resultados alcançados e mensurados pela Contabilidade. A autoridade é a base fundamental da delegação e a responsabilidade corresponde ao compromisso e obrigação de a pessoa escolhida desempenhá-lo eficiente e eficazmente. Verifica-se que a palavra *accountability* significa a obrigação de prestar contas dos resultados conseguidos em função da posição que o indivíduo assume e do poder que detém.

10. De acordo com a definição do Egrégio Tribunal de Contas da União, o conceito de prestação de contas consiste essencialmente na obrigação de que alguém, pessoa física ou jurídica, justifique o adequado uso de determinada quantia ou mesmo de determinado objeto, instrumento ou ato, não se restringindo apenas a valores financeiros.

11. A prestação de contas está prevista desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão (1789), que previa que “a sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração”. Por sua vez, segundo o Decreto-Lei nº 200-1967, art. 93, “quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas”. A Constituição Federal de 1988 (arts. 34 a 36) considera a prestação de contas um princípio constitucional sensível. Assim, caso seja desrespeitado, é permitido à União intervir nos Estados. Do mesmo modo, os Estados podem intervir nos seus respectivos Municípios, a fim de restabelecer a normalidade da prestação de contas.

12. Ademais, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, prevê que “prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens, valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”. A prestação de contas é norteada pelo princípio da supremacia do interesse público e pelo princípio da indisponibilidade. O primeiro assevera que o interesse público deve prevalecer sobre o interesse particular. Nesse sentido, é de interesse de toda a sociedade conhecer como os recursos públicos foram aplicados.

13. Já de acordo com o princípio da indisponibilidade, os bens e direitos são confiados ao administrador apenas para sua gestão, nunca para a sua disposição. Assim, os atos administrativos, tais como licitações, contratos, alienações, utilização e guarda de bens e recursos públicos, devem ser geridos pelo responsável com respeito aos poderes e deveres conferidos por lei.

14. A sistemática de prestação de contas decorre da Teoria de Agência, também denominada Teoria do Agente - Principal. Conforme definido pelo Instituto Brasileiro de Governança Corporativa, essa teoria é considerada a principal abordagem formal para a governança corporativa, tendo sido formalizada no artigo de Jensen e Meckling (1976), que definem o relacionamento de agência como um contrato no qual uma ou mais pessoas – o principal – engajam outra pessoa – o agente – para desempenhar alguma tarefa ao seu favor, envolvendo a delegação de autoridade para a tomada de decisão. Dessa forma, o agente deve prestar contas ao principal da gestão dos recursos sob sua responsabilidade.

15. Pode-se considerar, no setor público, que o principal (delegante de recursos) é a sociedade, pois a Constituição Federal de 1988 dispõe que todo poder emana do povo. Porém, a sociedade é representada por parlamentares escolhidos pelo povo nas eleições. Do outro lado, encontram-se aqueles que recebem os recursos públicos para aplicar em benefício de toda a sociedade, que são os delegados ou agentes, representados pelos Governadores, Prefeitos, Presidente da República e demais gestores. Logo, a prestação de contas dos recursos aplicados pelos gestores deve ser apresentada ao Poder Legislativo, que representa a sociedade. Por exemplo, no caso de um ente federativo utilizar recursos oriundos de transferências voluntárias da União, a prestação de contas deve ser apresentada ao órgão ou entidade federal que concedeu os recursos. Posteriormente, essas contas serão julgadas pelo TCU, que auxilia o Poder Legislativo.

16. A prestação de contas relaciona-se com o nível de transparência pública do ente governamental. A Constituição Federal de 1988, no art. 31, § 3º, prevê que “as contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”. Por sua vez, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2001), no art. 49, dispõe que “as contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade”.

17. No âmbito do TCU, por exemplo, tem-se como regra geral a obrigação dos gestores públicos de demonstrar a correta aplicação dos recursos públicos, ao passo que a responsabilidade de recompor o erário surge após o descumprimento daquela obrigação ou dever jurídico originário. De forma distinta do que ocorre no processo penal, o gestor dos recursos federais repassados por meio de convênio tem o dever jurídico de prestar contas e, por via de consequência, comprovar a boa e regular gestão das verbas que lhe são confiadas. A responsabilidade nos processos dos tribunais de contas se origina de conduta comissiva ou omissiva do agente, dolosa ou culposa, cujo resultado seja a violação dos deveres impostos pelo regime de direito público aplicável àqueles que administram recursos do Estado ou ainda aos que, sem deter essa condição, causarem prejuízo aos cofres públicos.

18. A questão substantiva para instauração da presente tomada de contas especial está circunstanciada pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos do Convênio 703233/2009 SICONV 703233 (peça 1, p. 36-53), decorrentes de irregularidade na execução financeira da avença.

19. Pelo olhar processual do subscritor dessa peça instrutória, o Sr. José Fernando Moreira da Silva, ex-prefeito do município de Paudalho/PE na gestão 2009-2012, à época da ocorrência dos fatos (Gestão: 2009-2012) era gestor dos concedidos recursos pelo Ministério do Turismo, devendo ser chamado aos autos, após as medidas preliminares necessárias, pois foi o ex-prefeito do município de Paudalho/PE quem firmou o convênio em questão e aplicou (ou deveria aplicar) os recursos conveniados, portanto deveria ter executado os recursos conveniados conforme o objeto planejado e não o fez. Impende registrar que houve fiscalização *in loco* do convênio por parte do Ministério do Turismo, consoante Relatório de Supervisão nº 031/2009 (peça 1, p. p. 60-66).



20. No concernente à observância dos princípios da ampla defesa e do contraditório, assim como do devido processo legal (incs. LIV e LV da CF), no âmbito interno da presente TCE, o responsável foi notificado (peça 1, p. 76-81, 144-145, 153-154 e 155) para apresentar a documentação e os esclarecimentos pertinentes às pendências técnicas e financeiras da prestação de contas. Houve justificativas do gestor responsável a respeito das irregularidades apontadas pelo concedente [Ofício nº 421/2011 GAB/PREF. (peça 1, p. 83)], porém as mesmas não foram aceitas pela entidade concedente.

21. Observa-se que o responsável apresentou a prestação de contas cuja análise foi processada pela Coordenação - Geral de Monitoramento, Fiscalização e Avaliação de Convênios do MTur, no entanto o conjunto material probatório e os documentos da prestação de contas não constam nos autos. Tais documentos, assim, são fundamentais para que se possa realizar a análise sobre a execução do convênio em toda a sua extensão técnica e financeira administrativa pelo Controle Externo.

22. Dessa forma, torna-se necessária a realização de diligência ao Ministério do Turismo para que encaminhe, no prazo de quinze dias, a documentação referente à prestação de contas do Convênio 703233/2009 SICONV 703233 (peça 1, p. 36-53), apresentada pelo Sr. José Fernando Moreira da Silva, consoante as notas técnicas: Nota Técnica de Reanálise nº 0002/2013 (peça 1, p. 84-87); Nota Técnica de Análise Financeira nº 0332/2013 (peça 1, p. 146-151); e Nota Técnica de Reanálise Financeira nº 0702/2013 (peça 1, p. 156-162 de 7/11/2013).

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

23. Diante do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo-se a realização de diligência, nos termos dos arts. 10, § 1º, e 11 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 157 do RI/TCU, ao Ministério do Turismo para que encaminhe, no prazo de quinze dias, a documentação referente à prestação de contas do Convênio 736461/2011 SICONV 736461 (peça 1, p. 45-63) apresentada pelo Sr. José Fernando Moreira da Silva, consoante notas técnicas discriminadas, Nota Técnica de Reanálise nº 0002/2013 (peça 1, p. 84-87); Nota Técnica de Análise Financeira nº 0332/2013 (peça 1, p. 146-151); Nota Técnica de Reanálise Financeira nº 0702/2013 (peça 1, p. 156-162 de 7/11/2013), ausente dos autos, até o presente momento, do processo de tomada de contas especial (processos nºs 72000.001495/2009-41 e 72031.002230/2009-01)

Secex-PE, 2ª Diretoria, 24/10/2016.

(Assinou eletronicamente)
Manoel Joaquim Gomes de Lima
Auditor Federal de Controle Externo
Mat.2390-6