

## PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Trago à apreciação deste Colegiado Tomada de Contas Especial instaurada pelo Ministério do Turismo, tendo como responsável o Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, Prefeito de Goiana/PE, na gestão de 2009-2012, em decorrência da impugnação total das despesas realizadas com os recursos públicos oriundos do Convênio 763.019/2011 (peça 9), cujo objeto era incentivar ações de promoção turística para o Município de Goiana/PE, no âmbito do Programa “Campanhas para promoção do turismo no mercado nacional”.

2. Nos termos do Plano de Trabalho aprovado, o ajuste contemplava duas metas: uma relativa à produção de material promocional (agendas, folder e folder mapa) e a outra referente à ativação da campanha por meio da produção de material de apoio (camisas de malha branca e cartazes). Os materiais promocionais seriam distribuídos nos aeroportos de João Pessoa e Recife, nas empresas do setor turístico e no próprio Município de Goiana/PE, em locais com maior circulação de turistas (peça 3).

3. A referida avença foi firmada no total de R\$ 326.125,00, sendo R\$ 300.000,00 de recursos federais e o restante de R\$ 26.125,00 de contrapartida do conveniente. Efetivamente a União transferiu ao município a quantia de R\$ 266.197,40, em 06/7/2012 (peça 16).

4. A Secretaria de Controle Externo de Tomada de Contas Especial – Secex-TCE, após examinar os autos, promoveu a citação do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho (peça 84) para que recolhesse o valor do débito apurado em R\$ 266.197,40, com os devidos acréscimos legais, e/ou apresentasse alegações de defesa pela não comprovação da boa e regular aplicação dos recursos oriundos do Convênio 763.019/2011 no objeto pactuado, tendo em vista a não apresentação da documentação necessária para a prestação de contas do aludido convênio, conforme constou das ressalvas do Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 45/2014 (peça 42) e nas irregularidades elencadas no Parecer Financeiro PGTUR 17/2017 (peça 55).

5. Citado, o ex-gestor não encaminhou sua defesa ao TCU nem recolheu o valor do débito, situação que caracteriza a sua revelia e autoriza o prosseguimento do feito, a teor da disposição do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.

6. No mérito, os pareceres da Secex-TCE e do Ministério Público/TCU são pela irregularidade das contas do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, fundamentada no art. 16, inciso III, alínea **a**, da Lei 8.443/1992, com a condenação ao pagamento do débito e com a aplicação da multa proporcional ao dano ao erário.

7. Assiste razão à unidade técnica e ao **Parquet** quanto à irregularidade das contas do responsável, com a imposição do débito e da multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

8. De fato, o conjunto de documentos constantes dos autos não permite afirmar o correto emprego dos recursos públicos na execução do objeto pactuado no Convênio 763.019/2011, sobretudo pela falta de apresentação da documentação complementar à prestação de contas então exigida pelo órgão concedente capaz de comprovar tanto a aquisição dos produtos promocionais como também a distribuição desses produtos ao público alvo, de modo a promover efetivamente o turismo no Município de Goiana/PE.

9. A Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade do Ministério do Turismo, emitiu Parecer Técnico de Análise de Prestação de Contas 45/2014 (peça 42) quanto à matéria de sua competência técnica e concluiu pela necessidade de o responsável encaminhar os elementos/documentos para sanear as seguintes pendências, todas relacionadas às peças promocionais constantes do plano de trabalho do Convênio 763.019/2011 (agendas promocionais, folder mapa, camisas, cartazes e folder): i) não apresentação de exemplar das peças produzidas; ii) falta de documento assinado, com a devida identificação do autor da assinatura, emitido pelo conveniente, atestando o recebimento das peças promocionais; iii) falta de documento assinado, com a respectiva identificação de seu autor, emitido pelo conveniente, com a destinação dada à totalidade das peças promocionais.

10. Já a Coordenação de Análise de Prestação de Contas do Ministério do Turismo, ao realizar o exame financeiro (peça 55), assinalou não constar do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse do Governo Federal – Siconv os documentos que se seguem: relatório de execução da receita e despesa; relação de pagamentos (Siafi)/pagamentos efetuados (Siconv); relatório de execução físico-financeira; edital, publicação, homologação e adjudicação, ata da licitação e contrato da execução dos serviços inerentes ao objeto do Convênio; cópia do contrato assinado e vigência de acordo com o plano de trabalho; certidões negativas, prazo de validade, declaração de guarda da documentação e de gratuidade.
11. A falta desses documentos requeridos pela aludida Coordenação-Geral de Marketing e Publicidade compromete a análise da regularidade da correta aplicação dos recursos públicos no objeto da avença. O responsável não comprovou a efetiva distribuição dos materiais promocionais nos aeroportos de João Pessoa e Recife, nas empresas do setor turístico e nos locais com maior circulação de turistas no Município de Goiana/PE.
12. Nem mesmo apresentou um exemplar de cada produto promocional para que a equipe de marketing e publicidade do concedente pudesse atestar a respectiva qualidade frente ao objetivo do ajuste. Em síntese, não foram comprovadas a qualidade e a distribuição dos produtos promocionais, tampouco se conseguiu aferir o impacto dessas ações na promoção do turismo municipal.
13. Na área financeira, a não apresentação dos documentos relacionados constitui descumprimento aos termos do ajuste que previa a correspondente inclusão no Siconv (peça 9).
14. Do Parecer Financeiro emitido pela mencionada Coordenação de Análise de Prestação de Contas do órgão concedente (peça 55, p. 6), chama a atenção o registro de que a nota fiscal 0072, de 07/11/2012, além de não conter o número do convênio a que se refere, tem discriminação genérica de serviços, o que impediu o concedente de aceitá-la como documento capaz de comprovar eventuais despesas incorridas com os recursos do ajuste. À peça 34, de fato pode-se constatar que o documento fiscal não detalha os serviços contratados e ostenta uma rasura relativa ao número do convênio.
15. Ainda nesse Parecer Financeiro, o concedente ressaltou que os extratos bancários da conta do Convênio 763.019 indicam movimentação de valores distinta da esperada para o referido ajuste, porque contempla créditos em valores superiores aos do repasse feito pelo concedente e débitos diversos, de modo que não foi possível fazer uma conciliação, tampouco firmar o necessário nexo de causalidade entre os recursos públicos federais e as despesas para a execução do objeto pactuado (peça 55, p. 6 e 7).
16. Ao compulsar os autos, verifica-se na peça 20, p. 2, extrato bancário da “conta 00199 – Convênio 06319” do Banco do Brasil, de titularidade da “PM Goiana 169-2”, que consta o crédito de R\$ 266.197,40, referente à cota federal do ajuste, e de R\$ 26.125,00, relativo à contrapartida.
17. Na sequência, tem-se cópia de extrato da “conta 00009 – Convênio 763019” do Banco do Brasil (peça 20, p. 3), em que há o registro do crédito da verba federal de R\$ 266.197,40, mas também há diversos outros créditos, alguns oriundos de transferência de valores, como por exemplo R\$ 265.000,00, R\$ 15.000,00, R\$ 10.231,28.
18. Há um total de R\$ 598.447,40 de débitos e de R\$ 609.126,89 de créditos no extrato bancário da peça 20, p. 3. Esses lançamentos confirmam a constatação feita pelo órgão concedente de uma movimentação financeira dissociada dos valores firmados no Convênio 763.019 e, de fato, impedem a formação do necessário nexo causal entre os recursos federais da avença e a eventual despesa incorrida na execução do objeto pactuado.
19. A jurisprudência do TCU é firme no sentido de exigir do gestor público a demonstração do nexo causal entre os recursos públicos federais repassados por meio de convênios ou instrumentos congêneres e a efetiva realização de despesas para a consecução do objeto pactuado e/ou a execução das ações relativas a programas custeados, de forma integral ou parcial, com o dinheiro federal. Eis alguns precedentes sobre a matéria, cujos enunciados bem retratam a questão da imprescindibilidade do nexo causal para a comprovação do regular emprego dos valores públicos (Jurisprudência Seleccionada do TCU):

“A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.” Acórdão 997/2015 – Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler).

“A mera execução física do objeto ou de parte dele não comprova o regular emprego dos recursos de convênio firmado com a União. É necessário que o responsável demonstre o nexo causal entre os recursos por ele geridos e os documentos de despesas referentes à execução, como notas de empenho, ordens bancárias, cheques, recibos ou notas fiscais e extratos bancários, com vistas a confirmar a utilização dos recursos da União no ajuste.” Acórdão 5.170/2015 – 1ª Câmara (rel. Min. Walton Alencar Rodrigues).

“A falta de conciliação entre notas fiscais, cheques emitidos e extratos bancários impede o estabelecimento de correlação entre os documentos informados na relação de pagamentos.” Acórdão 6.173/2011 – 1ª Câmara (rel. Min. José Múcio Monteiro).

“A congruência entre a movimentação bancária e os comprovantes de despesas é elemento crucial para o estabelecimento do nexo de causalidade entre as despesas realizadas e os recursos transferidos, indispensável para a aprovação das contas. Demonstrar a existência desse nexo faz parte do inafastável ônus do gestor de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos colocados sob sua administração.” (Acórdão .6582/2010 – 1ª Câmara, rel. Min. Subst. Marcos Bemquerer Costa).

“A comprovação do correto emprego dos recursos públicos enseja a demonstração do nexo causal entre tais recursos e a execução do objeto pactuado, não sendo cabível a substituição dos comprovantes de despesa por excesso de contrapartida, pois afasta a necessária conexão entre o dinheiro público e o correspondente emprego no objeto acordado.” Acórdão 845/2014 – 2ª Câmara (rel. Min. Ana Arraes).

20. A não apresentação da documentação complementar exigida pelo órgão concedente aliada às inconsistências na documentação financeira impuseram a reprovação das contas do ex-Prefeito naquela instância. E, nesta Corte, diante das constatações do órgão concedente e na falta de defesa do responsável, a conclusão caminha no mesmo sentido de reprovação das presentes contas.

21. Importa destacar que, na condição de gestor público, o responsável tem o ônus de demonstrar o regular emprego dos recursos federais recebidos, a teor das disposições dos arts. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 93 do Decreto-lei 200/1967 e 66 do Decreto 93.872/1986.

22. Assim, como já havia mencionado alhures, acolho os pareceres exarados nos autos para sustentar a irregularidade das contas do Sr. Henrique Fenelon de Barros Filho, com débito, porém, o faço com base na alínea **c** do inciso III do art. 16 da Lei 8.443/1992, que melhor representa a situação fática constatada. Portanto, deixo de acolher o fundamento sugerido nos pareceres precedentes – o da alínea **a** do inciso III do art. 16 da citada lei –, porquanto o caso versado não diz respeito à omissão no dever de prestar contas.

23. Por fim, considerando a gravidade que o caso encerra, cabe também aplicar ao ex-gestor a multa proporcional ao dano causado ao erário, prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992.

Diante do exposto, manifesto-me por que seja adotada a deliberação que ora submeto a este Colegiado.

T.C.U., Sala das Sessões, em 19 de maio de 2020.

MARCOS BEMQUERER COSTA  
Relator