

ÓRGÃO: SECRETARIA EXT. PROJETOS ESPECIAIS

TIPO: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CONVÊNIO

DATA DE JULGAMENTO: 10/08/2004

PRESIDENTA E RELATORA : CONSELHEIRA TERESA DUERE

PUBLICADO: 22/10/2004

RELATÓRIO

Prestação de Contas de Convênio nº 41220142/00 firmado entre a Unidade Técnica do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - Prorural e a ASSOCIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO ASSENTAMENTO DO CALDEIRÃO DO PERIQUITO que foi auditada e analisada pelos Técnicos deste Tribunal, sendo elaborado o Relatório Preliminar às fls. 60 e 61, concluindo que a referida Associação não realizou a devida prestação de contas nos termos do que dispõem os artigos 70 da Constituição Federal, 173 do Código de Administração Financeira e da Cláusula Sexta do Convênio firmado, razão pela qual seria passível de devolução ao erário a importância objeto do presente convênio de valor igual a R\$ 43.752,54 (quarenta e três mil setecentos e cinquenta e dois reais e cinquenta e quatro centavos).

Notificada por AR, a Sra. Alzira Maria Lopes, responsável pela associação, não apresentou defesa escrita. Ressalte-se que nos autos consta a informação de que a interessada não procurou os correios para receber a correspondência.

Foi realizada a notificação pelo Diário Oficial, não tendo, também, logrado êxito.

Determinei, ainda, que fossem realizadas diligências pelo Departamento de Controle Externo para ser localizada a interessada, sendo enviado, inclusive, ofício ao Prorural, tendo o mesmo informado que a interessada possuía residência na área rural, sem endereço padronizado.

Portanto, apenas com a realização de diligências ao local é que seria possível tentar localizar a interessada. Destaco, por fim, que há uma cota da chefe de Divisão da Administração Direta de fls. 76, informando que não é prática deste Tribunal proceder à notificação pessoal.

Muito bem, Senhores Conselheiros. A questão dos convênios firmados pelo Prorural há muito tempo tem me causado grande inquietação. Isso porque algumas associações recebem o dinheiro público, deixando, todavia, de apresentar a devida prestação de contas. Como consequência desta inadimplência, os processos são remetidos ao Tribunal que, após analisá-los, emite o relatório. Contudo, pelo fato de não haver dados nos autos, quase sempre tornam-se sem sucesso as diversas tentativas de se notificar os interessados para que apresentem suas devidas prestações de contas.

Ocorre que, pelo fato de não se lograr êxito nestas notificações, a jurisprudência dominante deste Tribunal tem caminhado no sentido de julgar ditas prestações de contas irregulares. Entretanto, tem-se que, certamente, na fase de execução destes títulos, haverá a mesma dificuldade para se localizar os responsáveis pelos recursos, tornando-se praticamente impossível o retorno destas importâncias aos cofres públicos.

Em sendo assim, entendo que esta Corte deve adotar providências urgentes para pôr fim a esta situação. E que providências poderiam ser estas?

Vejamos, então, algumas premissas que precisam ser observadas:

- 1) Dentre as competências estabelecidas para o Tribunal de Contas da União, na Constituição Federal de 1988, no artigo 71, destacam-se:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município(grifos nossos)

IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

- 2) Por seu turno, a Constituição do Estado estabelece nos artigos 29 e 30 que:

Art. 29 –

§ 2º - *É obrigatória a prestação de contas por qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda ou que, em nome deste, assumam obrigações de natureza pecuniária*(grifos nossos).

Art. 30 - O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

II - o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, inclusive das fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, e das contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outras irregularidades que resulte prejuízo à Fazenda;

VIII - o exame e aprovação de auxílios concedidos pelo Estado a entidades particulares de natureza assistencial;

IX - a aplicação aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, das sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

X - a concessão de prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, quando verificada a ilegalidade; (grifos nossos)

3) Nossa nova Lei Orgânica, Lei nº 12.600, de 14 de junho de 2004, ao tratar dos convênios, deixou bastante clara a competência desta Corte para sua fiscalização, senão vejamos:

Art. 2º Ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco compete na forma estabelecida na presente Lei:

VII - fiscalizar e julgar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado ou Município a pessoas jurídicas de direito público ou privado, mediante convênio, acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento congênere, bem como a aplicação das subvenções por eles concedidas a qualquer entidade de direito privado; (grifos nossos)

X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, se verificada ilegalidade, nos termos do inciso X do artigo 30 da Constituição Estadual(grifos nossos)

4) Portanto, a primeira premissa é a de que resta caracterizada, com base nos dispositivos supra, a competência para fiscalização dos convênios pelos Tribunais de Contas.

- 5) A segunda premissa tem por base o parágrafo único do artigo 31 da Constituição do Estado, senão vejamos:

Art. 31 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

Parágrafo Único - Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou abuso, dele darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária(grifos nossos).

- 6) Com base neste dispositivo, identificadas irregularidades ou mesmo ausência da prestação de contas dos convênios, subvenções sociais, verbas destinadas pelo Sistema de Incentivo Cultura, etc., tem sido prática dos órgãos repassadores destes recursos, automaticamente encaminhar estes processos ao Tribunal de Contas para que sejam adotadas as providências devidas.
- 7) Todavia, no meu entendimento, este não seria o caminho adequado a ser seguido pelos órgãos repassadores dos recursos. Isto porque, o artigo 36 da nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas de Pernambuco, adotando a mesma redação do artigo 10 da antiga Lei Orgânica do TCE, estabeleceu que:

Art. 36. Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Município, da existência de desfalque, desvio de bens ou valores ou ainda da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade competente deverá, imediatamente, após vencidos os prazos regulamentares determinados pela legislação pertinente, adotar providências com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. (grifos nossos)

- 8) Portanto, temos como terceira premissa o fato de que caberia à autoridade competente, no caso o Prorural, após vencidos os prazos regulamentares determinados pela legislação pertinente, adotar providências com vistas à instauração da Tomada de Contas Especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano. Apenas na hipótese de não terem sido feitas as diligências acima é que caberá, de ofício, a este Tribunal determinar a instrução da tomada de contas.

- 9) Cabe aqui lembrar as brilhantes palavras proferidas pelo eminente Ministro Marcos Vilaça, no prefácio da obra "*Tomada de Contas Especial*", de autoria do Conselheiro do Tribunal de Contas do Distrito Federal, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, acerca das fases da Tomada de Contas Especial:

"A obra acentua, também dois aspectos importantes, ao perquirir a natureza jurídica da TCE. O primeiro refere-se ao fato de a TCE constituir verdadeira garantia dos direitos dos jurisdicionados às Cortes de Contas, na medida em que se lhe assegura a apuração dos fatos em processo próprio e especial, com vigorosa submissão ao postulado da ampla defesa.

Em segundo lugar, o autor cogitou delimitar a verdadeira natureza jurídico-processual da TCE. Postula que, no âmbito da Administração, a TCE não constitui processo, stricto sensu, haja vista a ausência de parte antagônicas, ou mesmo, da possibilidade do exercício da jurisdição. Nesta fase, dita interna, a TCE tem o caráter de procedimento de controle, que se restringe ao aspecto da natureza verificadora e investigatória. Já na fase externa, a TCE configura o processo propriamente dito, com substância e natureza de lide, destinado ao julgamento quanto à regularidade das contas e da conduta dos agentes no trato da coisa pública."

- 10) Pois bem, é exatamente acerca deste procedimento não adotado no âmbito deste Tribunal, que gostaria de trazer à baila para discussão. Os processos enviados pelos convênios firmados pelo Prorural chegam, em regra, a este Tribunal, incompletos, sem a identificação precisa dos responsáveis, com elementos mínimos para localizá-los e sequer com a identificação do efetivo dano causado ao erário. Ou seja, a conclusão é que não está sendo realizada, nos âmbito dos órgãos repassadores, a fase interna da Tomada de Contas Especial.
- 11) Convém ainda destacar que os termos do convênio padrão firmado pelo Prorural e seus conveniados, deixa claro que ao Prorural, nos termos da cláusula terceira, cabe não só o acompanhamento e a execução das obras e serviços, como também a aprovação das prestações de contas.
- 12) Por seu turno, o órgão executor, nos termos da cláusula sexta, se compromete a apresentar ao Prorural a prestação de contas mensal dos recursos recebidos e aplicados durante a vigência do contrato.

No caso do processo que ora examino, observo que o convênio avençado entre as partes tinha por objeto a aquisição de 10 reprodutores caprinos, 200 matrizes mestiças, construção de 1 quilômetro de cerca, implantação de 1 hectare de pastagem de capim e de 1 hectare de palma forrageira no Caldeirão do Periquito, nos termos da cláusula primeira de fls. 09.

Consta nos autos laudo de supervisão do Prorural, nas fls. 07, informando que o projeto foi concluído e que está em funcionamento. Devo ressaltar que há observação feita pelo técnico do Prorural Geraldo Severino de Lima de que a prestação de contas está em vias de conclusão.

Ora, se o projeto foi concluído e está em funcionamento, não se afigura razoável determinar a devolução de todo o recurso recebido. Por outro lado, há ofício do Prorural, datada de 19 de agosto de 2002, informando que o órgão repassador encontrava-se inadimplente com sua prestação de contas.

Mas que providências foram adotadas pelo Prorural? Dos autos, o que se pode inferir é que, inexistindo a prestação de contas, a ação imediata foi encaminhar o processo a este Tribunal.

Todavia, o procedimento correto pelo Prorural deveria ter sido o de instaurar a Tomada de Contas Especial, realizando diligências no local onde se encontrava a interessada em sua Associação, providenciando inclusive sua notificação de prazo, para que apresentasse a devida prestação de contas, sob pena de multa. Ressalte-se que os supervisores do Prorural sabem onde ficam estas entidades, posto que são eles mesmos que fazem a verificação e supervisão do andamento das aplicações dos recursos.

Ademais, conforme informações verbais obtidas em reunião realizada em meu gabinete com a Sra. Brenda Pessoa Braga, Coordenadora Geral do Prorural, tomei conhecimento de que estes projetos são submetidos aos Conselhos Municipais de Assistência Social, os quais recebem 01(hum)% do valor do projeto. Estes Conselhos conhecem quem são e onde residem as pessoas que pedem recursos ao Prorural, podendo facilmente identificá-las, sob pena de solidariedade. Caso estas medidas fossem adotadas, certamente os processos chegariam ao Tribunal bem melhor instruídos, evitando sobremaneira o desperdício de dinheiro público.

É o relatório.

VOTO DA RELATORA

Considerando que não foi realizada a prestação de contas da aplicação dos recursos públicos, no valor de R\$ 43.752,54;

Considerando que, apesar de notificada, por AR e pelo DOE, a Sra. Alzira Maria Lopes não apresentou defesa;

Considerando que, de acordo com Laudo do Prorural, o projeto encontra-se concluído e em funcionamento;

Considerando o disposto nos artigos 71, incisos II, VI e IX da Constituição Federal, artigos 29, §§ 1º e 2º, 30, incisos II, VII, IX e X e artigo 31, parágrafo único, da Constituição do Estado e *caput* do artigo 36 da nova Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (com a mesma redação do antigo *caput* do artigo 10 da Lei nº 10.651/91);

Voto no sentido de que esta Câmara determine à Coordenação do Programa Estadual de Apoio ao Pequeno Produtor Rural - Prorural que, diante da omissão no dever de prestar contas dos recursos provenientes do BIRD, repassados através de convênio à ASSOCIAÇÃO DOS BENEFICIÁRIOS DO ASSENTAMENTO CALDEIRÃO DO PERIQUITO, da não comprovação da aplicação desses recursos na forma prevista pelo artigo 173 do Código de Administração Financeira do Estado, da ocorrência de desfalque ou desvio, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou anti-econômico de que resulte dano ao Erário, adote providências imediatas com vistas à instauração da tomada de contas especial, para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis (deverá ser informado endereço completo, bem como, prova documental de que tiveram ciência dos fatos que lhes estão sendo imputados) e quantificação do dano, sob pena de responsabilidade solidária da autoridade administrativa competente, devendo a conclusão dos trabalhos ser remetida a este Tribunal no prazo máximo de 60 dias.