



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº: 416094/17
ASSUNTO: CONSULTA
ENTIDADE: PARANÁ TURISMO
INTERESSADO: MANOEL JACÓ GARCIA GIMENES
RELATOR: CONSELHEIRO ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO

ACÓRDÃO Nº 1102/19 - Tribunal Pleno

Consulta. Instâncias de Governança Regionais. Municípios. Participação. Possibilidade. Necessidade de previsão legal. Repasse de valores. Legislação orçamentária. Prestação de Contas. Resolução n.º 28/11-TCE-PR.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Consulta apresentada por **MANOEL JACÓ GARCIA GIMENES**, Diretor-Presidente da PARANÁ TURISMO, que questiona “(...) *a possibilidade dos Municípios por meio de Lei, manterem cooperação técnica, administrativa e financeiras com as IGRs, fundamentando-se no caráter associativo de natureza única para este serviço de Regionalização do Turismo*”.

A assessoria jurídica da Entidade emitiu o Parecer n.º 058/18 (peça n.º 12), no sentido de que, em suma:

“(...) havendo Lei específica e regulamentação dos critérios para a concessão de recursos públicos às atividades turísticas, contendo, a previsão de entrega e de análise de projetos, a finalidade, os objetivos a serem alcançados, a destinação dos recursos, a forma, prazo e responsabilidades na prestação de contas, dentre outras disposições, entende-se que não haja proibição na contribuição com entidades não governamentais, desde que (...) haja regulamentação dos objetivos e que haja analisar quanto a finalidade pública do projeto, para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

permitir o controle da contribuição pública e garantir a observância do princípio da impessoalidade nessa participação”

Admitida a consulta (peças n.º 07), a **Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca** informa a inexistência de consultas ou precedentes que tratem especificamente do tema, embora indique os acórdãos n.º 4588/15 e 1158/07, ambos do Tribunal Pleno, que tangenciam a matéria.

A **Coordenadoria de Gestão Municipal**, mediante a Instrução n.º 4961/18 (peça n.º 15), responde as indagações do Consulente, concluindo pela *“possibilidade de que o município efetue contribuições para as Instâncias de Governança Regionais, desde que exista autorização em lei específica, bem como previsão nos instrumentos orçamentários”*.

Por sua vez, o **Ministério Público junto ao Tribunal de Contas**, por meio do Parecer n.º 62/19 (peça n.º 16), manifesta-se no mesmo sentido da Unidade Técnica.

É o relatório.

II – VOTO

Em análise aos requisitos de admissibilidade previstos no artigo 38 da Lei Complementar Estadual nº 113/2005, verifica-se que: (a) a autoridade consulente é legitimada para formular consultas; (b) há quesitos objetivos, indicando precisamente as dúvidas; (c) a observância do diploma regulamentar se insere na competência fiscalizatória do Tribunal de Contas; (d) o parecer jurídico local aborda conclusivamente o tema; e (e) não há vinculação à caso concreto.

Limitam-se os questionamentos do Consulente à possibilidade de manutenção de cooperação técnica, administrativa e financeira pelos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Municípios em sede de Instâncias de Governanças Regionais – IGR, voltadas a políticas de públicas de turismo.

Segundo dispõe o art. 180 da Constituição Federal, “*A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão e incentivarão o turismo como fator de desenvolvimento social e econômico*”.

Complementando, o art. 5º, VI, da Lei n.º 11.771/08¹ prevê que a Política Nacional de Turismo objetiva, dentre outros aspectos:

“(...) promover, descentralizar e regionalizar o turismo, estimulando Estados, Distrito Federal e Municípios a planejar, em seus territórios, as atividades turísticas de forma sustentável e segura, inclusive entre si, com o envolvimento e a efetiva participação das comunidades receptoras nos benefícios advindos da atividade econômica; (...)”

Seguindo, por meio da Portaria n.º 185/18, o Ministério do Turismo validou o Plano Nacional de Turismo 2018-2022, prevendo em seu art. 1º que referido plano “*deverá ser executado em regime de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios*”

No âmbito no Estado do Paraná, a Lei Estadual n.º 15.973/08, no que é pertinente a matéria consultada, os artigos 3º, §1º, II, e 6º, IV e VI, bem como seu §º, dispõem que:

“Art. 3º. A Política de Turismo do Paraná está estruturada nas áreas estratégicas de Gestão e Fomento ao Turismo Estadual; Desenvolvimento de Destinos Turísticos; e Promoção e Apoio à Comercialização.

§ 1º. Na área estratégica de Gestão e Fomento ao Turismo Estadual, pretende-se:

¹ Dispõe sobre a Política Nacional de Turismo, define as atribuições do Governo Federal no planejamento, desenvolvimento e estímulo ao setor turístico e dá outras providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

(...)

II - articular e incorporar o turismo às políticas dos vários setores interdependentes, em uma visão de integração horizontal e vinculação vertical, compatibilizando as questões federais, macrorregionais, estaduais e municipais;

(...)

Art. 6°. Compete à Secretaria de Estado do Turismo a definição de diretrizes, a proposição e a implementação da política de governo na área do turismo, em todas as suas modalidades de promoção, e a normalização, a fiscalização, a divulgação e o incentivo ao turismo, como fator de desenvolvimento econômico e social, compelindo-lhe para a realização dos seus objetivos:

(...)

IV - a articulação institucional entre suas vinculadas e os atores da atividade turística, no âmbito municipal, estadual, nacional e internacional;

(...)

VI - a celebração de contratos, convênios e outros instrumentos legais, com entidades públicas e privadas, objetivando a perfeita execução dos programas e projetos que decorram do Plano de Desenvolvimento do Turismo do Paraná;

(...)

§ 3°. As atividades e ações da Secretaria de Estado do Turismo deverão estar em consonância com a normatização existente nas esferas federal, estadual e municipal.”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Em paralelo, depreende-se a partir do sítio da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, do Ministério do Turismo, que:

“A Instância de Governança Regional é uma organização com participação do poder público, do setor privado e de outras entidades representativas do turismo dos municípios componentes das regiões turísticas, com o papel de coordenar o Programa em âmbito regional. Elas passam a ser responsáveis pela definição de prioridades, pela coordenação das decisões a serem tomadas, pelo planejamento e execução do processo de desenvolvimento do turismo na região turística. Essa instância pode, dentre outros formatos, ser um conselho, um fórum, um consórcio regional de municípios.”²

Em termos legais, dispõe o art. 8º, III, da Lei n.º 11.771/08, que as instâncias de governança macrorregionais, regionais e municipais consistem em órgãos que compõem o Sistema Nacional de Turismo.

Neste contexto, denota-se que o sistema normativo constitucional e infraconstitucional que trata da implementação de políticas de desenvolvimento do setor de turismo, não só autorizam, como incentivam a cooperação entre entidades públicas e privadas visando o desenvolvimento da atividade, em especial, em nome dos princípios da descentralização e regionalização³.

Considerando que as Instâncias de Governança Regional possam se dar por meio de conselho, fórum, comitê, consórcios ou associação⁴, deve-se observar as especificidades de cada figura jurídica, observando-se, em todo caso, que a formalização do vínculo deverá ser prescindida de lei, a fim de se observar o princípio da legalidade.

² Disponível em: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=91&Itemid=273>. Acessado em 08/03/19.

³ Nos termos do art. 4º, V e VI, da Lei Estadual n.º 15.973/08.

⁴ Neste sentido, destaca-se o teor da cartilha Roteiros do Brasil – Programa de Regionalização do Turismo – Módulo Operacional 3 – Institucionalização da Instância de Governança Regional, disponível no sítio da Secretaria Nacional de Estruturação do Turismo, do Ministério do Turismo: <http://www.regionalizacao.turismo.gov.br/images/roteiros_brasil/institucionalizacao_da_instancia_de_governanca_regional.pdf> . Acessado em 08/03/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

Igualmente, existindo repasse de recursos à pessoa jurídica de direito privado, imperiosa a observância do disposto no art. 26 da Lei n.º 101/00, rogando, portanto, de lei específica assim autorizando, além de previsão nos instrumentos orçamentários, sendo necessária a fiscalização sobre o emprego de tais recursos.

Igualmente, como bem ponderado pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em existindo repasses para projetos específicos, deve ser observado o regramento da Resolução n.º 28/11 desta Corte de Contas.

III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, **VOTO** pelo **CONHECIMENTO** da presente Consulta e, no mérito, pela **RESPOSTA** dos questionamentos, diante das uniformes manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no sentido de que é possível *“a filiação de Municípios às Instâncias de Governança Regionais, até mesmo quando estiverem constituídas sob a forma de associação de direito privado, exigindo-se, para tanto, previsão legal autorizativa, bem como previsão na legislação orçamentária, caso envolvido o repasse ordinário de recursos financeiros para a manutenção do ente. Repasses de recursos financeiros para projetos específicos, vinculados à política de turismo, deverão ser formalizados por convênios específicos, segundo as regras deste Tribunal de Contas (Resolução nº 28/2011), e com a devida prestação de contas”*

VISTOS, relatados e discutidos,

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, por unanimidade, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

CONHECER a Consulta formulada por **MANOEL JACÓ GARCIA GIMENES**, Diretor-Presidente da PARANÁ TURISMO, uma vez presentes os pressupostos de admissibilidade, e, no mérito, **RESPONDER** os questionamentos, diante das uniformes manifestações da Coordenadoria de Gestão Municipal e do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, no sentido de que é possível “a filiação de Municípios às Instâncias de Governança Regionais, até mesmo quando estiverem constituídas sob a forma de associação de direito privado, exigindo-se, para tanto, previsão legal autorizativa, bem como previsão na legislação orçamentária, caso envolvido o repasse ordinário de recursos financeiros para a manutenção do ente. Repasses de recursos financeiros para projetos específicos, vinculados à política de turismo, deverão ser formalizados por convênios específicos, segundo as regras deste Tribunal de Contas (Resolução nº 28/2011), e com a devida prestação de contas”

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO, FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e IVENS ZSCHOERPER LINHARES.

Presente o Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Sala das Sessões, 24 de abril de 2019 - Sessão nº 13.

ARTAGÃO DE MATTOS LEÃO
Conselheiro Relator

NESTOR BAPTISTA
Presidente