



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC nº: **02588/10**

Parecer: **01762/11**

Natureza: **Denúncia**

Exercício: **2008**

Denunciantes: **Laurenir Verônica Silva de Sousa Farias e Nivaldo Pereira Nunes**

Denunciado: **Inácio Amaro dos Santos Filho**

Unidade Administrativa: **Prefeitura Municipal de Ouro Velho**

Advogado: **Josedeo Saraiva de Souza**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. DENÚNCIA. PAGAMENTO A MAIOR A CREDORES. DESPESAS SEM ESCLARECIMENTO DE FINALIDADES. CHEQUES DEPOSITADOS EM CONTAS DE TERCEIROS SEM JUSTA CAUSA. DESPESAS NÃO COMPROVADAS COM PAGAMENTO DE DIÁRIAS. SONEGAÇÃO DE DOCUMENTOS REQUERIDOS. MP DE CONTAS. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA DENÚNCIA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM E RECOMENDAÇÕES DE ESTILO AO GESTOR.

P A R E C E R

I – DO RELATÓRIO

Trata-se de Denúncia em que os Vereadores Laurenir Verônica Silva de Sousa Farias e Nivaldo Pereira Nunes relatam fatos referentes a despesas públicas supostamente irregulares realizadas pelo Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho, na condição de Prefeito Municipal de Ouro Velho, durante o exercício de 2008.

Documentação inicial encartada às fls. 04 a 97.

Pedido de documentação inserto às fls. 101 a 107.

Documentos encaminhados pela Secretaria de Estado da Receita a partir da fl. 108 e pela Cooperativa de Crédito Rural do Alto Pajeú a partir da fl. 186. Documentos remetidos pela Agência de Monteiro do Banco do Brasil a partir da fl. 208.

Relatório Inicial, de fls. 314 a 408, concluindo pela existência de diversas irregularidades.

Citação do Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho, por meio do Ofício n.º 3100/11 – 1ª Câmara à fl. 410, com AR assinado pela Sr.ª *Antônia Taciana dos A. Bernardo*.

Defesa aviada pelo Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho (Documento TC n.º 15404/11), às fls. 413 a 423, subscrita pelo Dr. Josedeo Saraiva de Souza, advogado com procuração nos autos.

Relatório de Análise de Defesa, às fls. 444 a 473, concluindo conforme se transcreve:

Conclusão da análise da defesa apresentada

Irregularidades ratificadas, decorrentes dos fatos denunciados:

- Pagamento, a maior, efetuado ao Credor Barbosa e Cia Ltda, no valor de R\$ 22,90, devendo a importância ser devolvida aos cofres públicos pelo Gestor, Sr. Inácio Amaro dos Santos Junior (item 8.0).
- Despesas com finalidades desconhecidas, no valor de R\$ 964,05, relativas a pagamentos efetuados ao Credor José Ivanildo Pereira da Silva Junior, devendo a importância ser devolvida aos cofres públicos pelo Gestor, Sr. Inácio Amaro dos Santos Junior (item 16).
- Cheques nominais ao Credor José Ivanildo Pereira da Silva Junior, depositados em Contas bancárias de terceiros, inclusive na Conta do Sr. José Cassiano Neto, apontado como cunhado do Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Junior (item 16).
- Impossibilidade de confirmação, junto ao Fisco Estadual, das notas fiscais emitidas pelo credor José Ivanildo Pereira da Silva Junior a Prefeitura de Ouro Velho. Não foi apresentado o livro de registro de saídas nem cópias das notas fiscais de saída, destruídos de forma irresponsável e/ou duvidosa (item 16).
- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 12.160,00, com pagamentos de diárias ao Clips II Hospital Menino Jesus Ltda, devendo a importância ser devolvida aos cofres públicos pelo Gestor, Sr. Inácio Amaro dos Santos Junior (item 18).
- Sonegação de todas as informações e documentos solicitados à Prefeitura de Ouro Velho, contrariando o art. 56 da Lei Orgânica deste Tribunal, sendo passível de aplicação de multa, no valor de R\$ 7.882,17 (fl. 101/105, Vol. I).

Total de irregularidades com imputação de débito: R\$ 13.146,95.

Irregularidades elididas, em virtude da ausência de provas substanciais:

- Pagamento em duplicidade, efetuado ao Credor Barbosa e Cia Ltda, no valor de R\$ 124,60 (item 8.0).
- Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 2.809,00, relativas a pagamentos efetuados ao Credor José Ivanildo Pereira da Silva Junior (item 16).
- Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 14.803,21, relativas a pagamentos efetuados a Construtora Ferreira e Nascimento Ltda, em virtude da não confirmação dos cheques, pelo sistema de microfilmagem do Banco do Brasil (item 20).
- Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 8.404,30, efetuadas ao Credor José Cassiano Neto, cujos cheques não foram confirmados pelo sistema de microfilmagem do Banco do Brasil (item 22).
- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 12.000,00, efetuadas ao Credor Dioclécio Mandu Oliveira Produções, CNPJ 07.271.425/0001-84, para a contratação de show musical (item 27.2).

Vinda da matéria ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas em 04/11/2011, ocasião em que me foi distribuída.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Em harmonia com aquilo posto pela DIAGM VI.

Discorra-se, inauguralmente, acerca das preliminares levantadas pelo patrono do gestor cujas condutas foram invectivadas.

Em primeiro lugar, o causídico alega não deter o Tribunal de Contas o poder de quebrar o sigilo bancário do Município, informando, em segundo plano e por consectário lógico, que a Auditoria de Contas Públicas não pode officiar instituições bancárias.

Não merecem lograr as preliminares su sustentadas. Embora o Alcaide aqui denunciado traga excerto de decisão promanada do Supremo Tribunal Federal (Mandado de Segurança n.º 22.801/DF), o referido Acórdão visa, precipuamente à proteção da intimidade e ao resguardo da vida privada, **conceito que não alcança entes públicos**, senão vejamos:

EMENTA Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. Banco Central do Brasil. Operações financeiras. Sigilo.

1. A Lei Complementar n.º 105, de 10/1/01, não conferiu ao Tribunal de Contas da União poderes para determinar a quebra do sigilo bancário de dados constantes do Banco Central do Brasil. O legislador conferiu esses poderes ao Poder Judiciário (art. 3º), ao Poder Legislativo Federal (art. 4º), bem como às Comissões Parlamentares de Inquérito, após prévia aprovação do pedido pelo Plenário da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do plenário de suas respectivas comissões parlamentares de inquérito (§§ 1º e 2º do art. 4º).

2. Embora as atividades do TCU, por sua natureza, verificação de contas e até mesmo o julgamento das contas das pessoas enumeradas no artigo 71, II, da Constituição Federal, justifiquem a eventual quebra de sigilo, não houve essa determinação na lei específica que tratou do tema, não cabendo a interpretação extensiva, **mormente porque há princípio constitucional que protege a intimidade e a vida privada, art. 5º, X, da Constituição Federal, no qual está inserida a garantia ao sigilo bancário.**

3. Ordem concedida para afastar as determinações do acórdão n.º 72/96 - TCU - 2ª Câmara (fl. 31), bem como as penalidades impostas ao impetrante no Acórdão n.º 54/97 - TCU - Plenário.

(STF - MS 22801 / DF - DISTRITO FEDERAL - Relator: Min. MENEZES DIREITO - Julgamento: 17/12/2007 - Tribunal Pleno - DJe-047 DIVULG 13-03-2008 PUBLIC 14-03-2008 - IMPTE.: BANCO CENTRAL DO BRASIL E OUTRO / IMPDO.: TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO).

Nesta esteira, o Aresto acima transcrito encerra fundamento para impedir a quebra de sigilo bancário dos gestores públicos, mas não do próprio ente federativo. Foi este o entendimento adotado pelo Banco Central por meio do DESPACHO/2005/06140/PGBCB/GABIN, em que a Procuradoria-Geral do Banco Central do Brasil deu pela inaplicabilidade do sigilo bancário nas operações bancárias envolvendo recursos públicos, tendo em vista os princípios da moralidade de publicidade insculpidos no artigo 37, *caput* da Constituição Federal, *verbis*:

2. *Realça bem o parecer, assim como o despacho condutor, homenageando anteriores pronunciamentos lavrados sobre o assunto, que a proteção legal do sigilo bancário não socorre as operações realizadas mediante a utilização de recursos titulados, subsidiados ou repassados pela Administração Pública, cuja atuação é regida pelos princípios da publicidade e da moralidade, ambos de índole constitucional e, portanto, aptos a subjugar interesses secundários, nessa área de domínio, relativos à intimidade dos beneficiários, eis que voltados para a realidade subalterna de natureza privada.*

3. *Assim decantado o objeto da controvérsia sob o prisma da supremacia do interesse público, à luz dos princípios da publicidade e da moralidade, com abrigo em cláusula constitucional, tenho como imperiosa a conclusão de que as operações ativas e passivas realizadas por instituições financeiras, mediante a utilização de recursos públicos, em qualquer das esferas de poder estatal, não se encontram sujeitas à incidência da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, podendo a elas ter acesso, sem a necessidade de intervenção judicial, os órgãos constitucionalmente investidos de poderes de fiscalização e controle, nos limites de sua competência específica.*

4. *Cumprе assinalar, a propósito, que não se trata de restrição formal à disciplina instituída por essa lei complementar, porém de situação real de não-incidência do regramento nela estabelecido para o sigilo bancário, em razão do disposto no artigo 37 da Constituição da República, mais precisamente com relação aos princípios da publicidade e da moralidade – pilares do dever de transparência na Administração Pública –, cuja natureza não permite a subtração dos recursos públicos aos mecanismos de fiscalização e controle instituídos pela sociedade, por intermédio de seus órgãos próprios, a exemplo do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público.*

5. *Diante, pois, de todo o exposto, como a manifestação legal não inova a posição antes firmada por esta Procuradoria-Geral a respeito do sigilo bancário relativo a operações fundadas na utilização de recursos públicos, fazendo embora vigorosa consolidação dos precedentes assentados sobre o tema, adoto o parecer de autoria da procuradora Tânia Nigri, nos termos do despacho condutor, como repositório de consulta no exame desta específica matéria no âmbito do Banco Central, sem prejuízo da visita subsidiária aos pronunciamentos nele referenciados como fonte primária.*

Este argumento, então, é suficiente para eliminar de vez ambas as preliminares levantadas, pois, como não há falar em aplicabilidade do sigilo bancário de entes públicos para órgãos de fiscalização, a DIAFI, como órgão integrante do Tribunal de Contas, tem a atribuição, sim, de provocar, para fins de instrução de processo, instituições bancárias, com vistas a receber dados relativos à movimentação financeira entre contas titularizadas por entes públicos.

Antes de adentrar no mérito, cumpre esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, contida no relatório técnico da DIAFI, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como na vertente. Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Em outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu a Suprema Corte do país.¹

¹ HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009: EMENTA: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa. Precedente.

Também é digno de destaque, *ab initio*, o fato de a Constituição lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. Sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, pois do contrário terão por viciadas e nulas as suas condutas.

Nesse diapasão, o Pretório Excelso, em decisão digna de nota e oportuno registro, assim se manifestou:

Todos os atos estatais que repugnem à Constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.²

Neste sentido, cumpre aos gestores da coisa pública respeito à Constituição Federal devendo pautar seu agir de acordo com seus preceitos e, mormente, de acordo com o princípio integrativo, visto que o agir do gestor e a interpretação da Constituição Federal realizada deve sempre visar à unidade social integrando todos os setores da sociedade. Assim sendo, deve-se buscar o bem comum. Qualquer ato de governo ou gestão contrário ao que foi mencionado deve ser refutado.

É sabido que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação dos débitos nos valores expostos pela Auditoria. Importante destacar, ainda, que a realização de despesa sem comprovação cabal vai de encontro a todos os princípios da Administração Pública, mais, especificamente, os da moralidade e da publicidade,³ sendo considerado ato de improbidade administrativa. A esse respeito, dispõe a Lei n.º 8.429/1992, em seu art. 10, XI, textualmente:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

(...)

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.

Ademais, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade

II - Ordem denegada.

² RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello.

³ José Afonso da Silva, na clássica obra Curso de Direito Constitucional Positivo (São Paulo, Malheiros, 2000, p. 653) assenta que: "A publicidade sempre foi tida como um princípio administrativo, porque se entende que o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo".

no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexa entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes. (DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)

Cai à fiveleta citar lição extraída do livro **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**, de autoria do professor Jorge Ulysses Jacoby Fernandes (Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197): *"Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas"*.

Logo, o ônus da demonstração da legalidade na aplicação dos recursos públicos recai sobre o gestor, sendo sua obrigação apresentar os documentos que elidirão a irregularidade apontada ou denunciada, o que, cabalmente, não ocorreu no caso. Desta forma, na conformidade com as conclusões da Unidade Técnica de Instrução, dou pela imputação dos valores por ela mencionados ao Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho, na qualidade de Prefeito de Ouro Velho.

Represente-se ao MP Comum, na pessoa do Senhor Procurador-Geral de Justiça, proceda-se às recomendações de estilo e comunique-se o teor da decisão a ser oportunamente baixada aos Edis denunciantes.

III – DA CONCLUSÃO

Isto posto, pugna esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, preliminarmente, pelo reconhecimento da legalidade da instrução do processo e, no mérito, pela **procedência parcial** da Denúncia, e, especificamente, pela:

1. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ 13.146,95 ao Sr. **Inácio Amaro dos Santos Filho**, por ilegalidades da qual resultaram dano ao erário no manejo das contas públicas do Município de Ouro Velho, além de malferimento de princípios constitucionais reguladores da atuação administrativa;

2. **APLICAÇÃO DA MULTA PESSOAL PREVISTA** no art. 55, bem como a do art. 56, VI da LOTC/PB;

3. **REPRESENTAÇÃO DE OFÍCIO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM**, para fins de instauração de procedimento e/ou inquérito administrativo visando a investigar os fortes indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa pelo Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho;

4. **RECOMENDAÇÕES DE ESTILO** ao nominado Prefeito de Ouro Velho, no sentido de evitar, a todo custo, incorrer nas mesmas irregularidades aqui esquadrihadas e

5. **COMUNICAÇÃO** do teor da decisão aos denunciantes, Srs. *Laurenir Verônica Silva de Sousa Farias* e *Nivaldo Pereira Nunes*, Vereadores da Câmara Municipal de Ouro Velho.

João Pessoa (PB), 14 de dezembro de 2011.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ
Procuradora do Ministério Público junto ao TC-PB

fs