



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC Nº 02250/08

PARECER Nº 02066/10

ORIGEM: Prefeitura Municipal de Patos

NATUREZA: Prestação de Contas Anuais de 2007 - Recurso de Reconsideração

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TEMPESTIVIDADE. LEGITIMIDADE. RAZÕES RECURSAIS PARCIALMENTE ACATADAS. COMPROVAÇÃO PARCIAL DE DESPESA OBJETO DE IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. REDUÇÃO DO *QUANTUM* IMPUTADO. REFLEXO NA MULTA APLICADA. ELEVAÇÃO DO PERCENTUAL DE APLICAÇÃO EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE. MANUTENÇÃO DOS DEMAIS TERMOS DA DECISÃO. CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL. Preliminarmente, estando preenchidos os pressupostos de admissibilidade, o recurso de reconsideração deve ser conhecido. No mérito, verifica-se que os elementos recursais mostraram-se suficientes para reduzir o débito imputado e elevar o índice de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, mantendo-se os demais termos da decisão recorrida.

PARECER

Trata-se de Recurso de Reconsideração manejado pelo Prefeito de Patos, Senhor **NABOR WANDERLEY DA NÓBREGA FILHO**, contra decisões do TCE/PB sobre sua prestação de contas de 2007 – Parecer PPL TC 180/2010 e Acórdão APL TC 889/2010.

Em suma e com relevo, os arestos recorridos consignaram as seguintes decisões desfavoráveis ao recorrente:

- **Emitir e encaminhar** ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Patos este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Contas do Prefeito Municipal de Patos, Sr Nabor Wanderley da Nóbrega Filho;

- ***Julgar irregulares*** as referidas contas, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93;
- ***Imputar débito ao Gestor, Srº Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, com responsabilidade solidária*** para o Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico–INTERSET e para o seu Presidente, Sr. Filogônio Araújo de Oliveira, ***relativo aos danos pecuniários causados ao Erário***, no valor total de R\$ 1.636.005,43 (hum milhão, seiscentos e trinta e cinco reais e quarenta e três centavos) - atinente às despesas irregulares e não comprovadas com a execução de Termos de Parceria;
- ***Aplicar a multa pessoal*** ao Gestor, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, no valor de R\$ 163.600,54 (cento e sessenta e três mil, seiscentos reais e cinquenta e quatro centavos), com espeque no art. 55, da LOTCE correspondente a 10% do dano suportado pelo erário, com o qual o mesmo concorreu;
- ***Aplicar multa pessoal*** ao Gestor, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com espeque no inciso II, art. 56, da LOTCE/PB.

Inconformado com as decisões que lhe foram desfavoráveis, o gestor ingressou com o pedido de reconsideração, pleiteando as reformas dos julgados para considerar aprovadas as contas, assim com para desconstituir o débito imputado e a multa aplicada.

Depois de examinar os elementos recursais, a Auditoria lavrou relatório (fls. 8451/8465), por meio do qual concluiu pela:

1. Regularidade do percentual aplicado em saúde;
2. Imputação do débito exclusivamente à INTERSET;
3. Exclusão da multa aplicada ao Prefeito;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

4. Alteração de R\$ 163.600,54 para R\$ 152.054,83 no valor da multa aplicada ao INTERSET.

É o relatório.

Dos pressupostos recursais.

É assegurado às partes que possuem processos tramitando nesta Corte de Contas o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis. Tal possibilidade está prevista no Regimento Interno (Resolução TC Nº 02/2004), que em seu Título IX, Capítulos I a V, cuida da admissibilidade dos recursos, da legitimidade dos recorrentes, das espécies de recursos de que dispõe a parte prejudicada, assim como estabelece seus prazos e as hipóteses de cabimento.

Neste sentido, assim prevê o art. 185, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sobre a possibilidade de interposição do Recurso de Reconsideração:

Art. 185. O recurso de Reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito, uma só vez, no prazo de quinze dias após a publicação da decisão recorrida ou da decisão sobre embargos de declaração.

Verifica-se, portanto, que o prazo para manejo do Recurso de Reconsideração é de 15 (quinze) dias a contar da publicação da decisão a qual se pretende impugnar. De acordo com caso em tela, a decisão recorrida foi publicada no dia 27 de setembro do corrente ano, sendo o termo final o dia 13 do mês subsequente, já que no dia 12 daquele mês não houve expediente (feriado). Nestes termos, o presente recurso mostra-se **tempestivo**.

Quanto ao requisito da legitimidade, o Recurso de Reconsideração deve ser interposto por quem de direito. No caso em epígrafe, o recorrente, Sr. **NABOR WANDERLEY DA NÓBREGA FILHO**, mostra-se como **parte legítima** para a sua apresentação.

Portanto, preliminarmente, entende o Órgão Ministerial que o recurso ora examinado **merece ser conhecido**, porquanto foi tempestivo e adveio de parte legítima.



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Do mérito.

Em sua derradeira manifestação, concretizada após análise das razões recursais, a d. Auditoria sugeriu elidir a falha relacionada à aplicação do percentual mínimo em saúde, excluir a multa pessoal ao ex-Prefeito, imputar débito exclusivamente à INTERSET e ao seu Presidente reduzido a R\$ 1.520.548,36, com reflexo na multa aplicada.

Em que pesem as considerações do Órgão Técnico, este *Parquet* Especial não comunga integralmente com elas.

Inicialmente, no que tange ao índice de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde, o recorrente conseguiu comprovar determinados gastos, os quais, depois de considerados, serviram para elevação do percentual, ultrapassando, pois, o mínimo constitucionalmente estabelecido. Nesse diapasão, tal mácula deve ser retirada dentre o rol daquelas que levaram à emissão de parecer contrário à aprovação das contas.

No que tange à redução do valor a ser imputado, também não prosperam os argumentos recursais, já que, depois da análise efetuada, a Auditoria dessa Corte constatou que alguns dos gastos anteriormente não comprovados o foram desta feita. Portanto, diante da prova das despesas, deve-se reduzir o montante imputado, com reflexo na multa.

Já no que diz respeito à sugestão de imputação de responsabilidade exclusivamente à INTERSET e ao seu Presidente, o Órgão Ministerial diverge do entendimento da Auditoria.

Em síntese, acatando a tese recursal, a Auditoria opinou pela exclusão da multa aplicada ao gestor do Município de Patos e pela imputação de débito exclusivamente à INTERSET e seu Presidente, porquanto o edil teria adotado providências cabíveis para reparação do dano causado aos cofres municipais, na medida que determinou a instauração de tomada de contas especiais.

Essa argumentação trazida à tona pelo recorrente, outrora também exposta na tese defensiva, já foi larga e minuciosamente examinada no judicioso voto do eminente relator das contas anuais, Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, cujo trecho colaciona-se abaixo, *in verbis*:



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

“Das considerações sobre Tomada de Contas Especial.

Na tentativa de afastar a responsabilidade solidária pelos prejuízos impostos ao erário público, decorrente das irregularidades identificadas na execução dos Termos de Parceria, o Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, sob amparo jurídico da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, art. 8º4 combinado com o art. 5º, inciso VI, diante da possibilidade de existência de danos ao erário municipal, suscitada pelo representante do Controle Interno Municipal (fl. 5.719), em 13/10/2009, decidiu, através de despacho (fl. 5.720), em 14/10/2009, instaurar Tomada de Contas Especial (TCE).

Em mesma data, designou, mediante portaria, os membros da Comissão, responsáveis pelos procedimentos de instauração da TCE (004/2009), que iniciou suas atividades em 16/10/2009. Saliente-se que idêntico procedimento foi adotado para apuração de gastos com OSCIP, referente ao exercício de 2006, o qual foi analisado nos mesmos moldes.

O procedimento de tomada de contas especial, criado pelo Governo Federal e reproduzido pelas legislações estaduais, surge como um indispensável instrumento de controle para a Administração Pública.

Segundo Luciano Wagner Firme, “o procedimento de tomada de contas especial não é inovação da legislação contemporânea. Esta presente no ordenamento jurídico brasileiro há muitas décadas. Entretanto, passou a receber aporte de relevância a partir de 1967, com as significativas mudanças no sistema de fiscalização financeira e orçamentária impostas pela Constituição Federal promulgada naquele ano. Foi o Decreto-Lei n.º 200 de 25 de fevereiro de 1967(5), que em seu capítulo IV (Disposições Gerais), Título X (Das Normas de Administração Financeira e de Contabilidade), art. 84, deu-lhe o delineamento de instrumento de controle e lançou o esboço para as redações normativas ora vigentes, suscitando desde então seu caráter de excepcionalidade, em razão de determinados fatos, chamados atualmente ‘fatos ensejadores de tomada de contas especial’”.



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Tribunal de Contas da União (TCU) define, através do art. 3º da IN/TCU nº56/2007, Tomada de Contas Especial (TCE), como segue:

Art. 3º Tomadas de contas especial é um processo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal e obtenção do devido ressarcimento.

Na mesma senda, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

“Tomadas de Contas Especial é um processo de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário.”

Segundo a legislação e a dicção dos conceitos mencionados, a TCE tem como motivo suficiente para ensejar a sua instauração: omissão no dever de prestar contas; irregularidades na prestação de contas e/ou dano causado ao erário e; como finalidades precípuas: a identificação dos responsáveis pelo dano causado com, conseqüente, quantificação e obtenção do ressarcimento deste.

É preciso deixar assente que para se atribuir responsabilidade a um agente político, este deve ter concorrido para o dano em virtude de conduta omissiva ou comissiva praticada com culpa ou dolo.

O art. 8º e parágrafos da LOTCE/PB ensinam que a autoridade administrativa deverá, imediatamente, instaurar TCE, quando presentes fatos ensejadores, sob pena de responsabilidade solidária. Em caso de omissão neste dever, o Tribunal determinará a instauração, fixando prazo. Desta feita, percebe-se que a instauração se dá por ato do agente competente ou por determinação do Tribunal de Contas.

A inteligência do § 2º, do art. retro-citado, remete ao fato de que, após desenvolvidos todos os procedimentos da TCE no âmbito administrativo, as conclusões acerca da responsabilização de agente(s) e quantificação do dano serão encaminhadas ao Tribunal de Contas



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

para julgamento e, na hipótese de confirmação das apurações, imputação de débito, com força de título executivo, ao(s) causador(es) do dano.

Com esteira no sobredito, verifica-se que a TCE apresenta duas fases distintas: uma interna, sob a circunscrição da administração, a qual compete apurar os fatos; e outra externa, cuja competência é exclusiva do Tribunal de Contas.

Em conformidade com o disposto no caput do art. 8º da LOTCE, diante da ocorrência de omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, bem como da existência de dano ao erário, a autoridade competente deverá, sob pena de responsabilização solidária, imediatamente, adotar providências para a instauração de tomada de contas especial, para quantificar o dano e identificar os responsáveis.

Não se pode olvidar que a prestação de contas em apreço avalia a regularidade na aplicação de recursos no exercício financeiro de 2007, realizada pela Prefeitura Municipal de Patos. Desta forma, fica clara a negligência do gestor, na medida em que o alcaide decidiu apurar fatos relativos ao exercício de 2007, apenas, quando decorridos mais de 3/4 do ano de 2009.

Sobre prazo para instauração de tomadas de contas especial, o eminente professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em sua obra Tomada de Contas Especial, ao comentar sobre o artigo 8º da Lei Federal nº 8.443/92 (Lei Orgânica do TCU), de igual teor do art. 8º da LOTCE, assim assentou:

“... esse diploma legal foi mais feliz em não estabelecer prazo fixo em dias, deixando ao prudente arbítrio da autoridade competente responsável o decurso de um prazo que as circunstâncias indicarão como razoável. Por outro lado, essa expressão – imediatamente – não obriga atitudes negligentes que deixam transcorrer in albis o decurso de meses sem



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

qualquer providência indicativa de zelo na guarda do patrimônio público.”

Acerca do mesmo tema, o TCU, através da Instrução Normativa n° 56/2007, assim normatizou:

Art. 1º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos repassados pela União mediante convênio, contrato de repasse ou instrumento congênere, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal, a autoridade administrativa federal competente deve adotar providências para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis, quantificação do dano e obtenção do ressarcimento.

§ 1º A ausência de adoção das providências mencionadas no caput deste artigo no prazo de 180 (cento e oitenta) dias caracteriza grave infração a norma legal e sujeita a autoridade administrativa federal omissa à responsabilização solidária e às sanções cabíveis. (grifei)

*Com arrimo nos termos acima declinados, este Relator entende que a administração não poderia dar à letra legal tal elastério quanto ao tempo para adoção de medidas necessárias à instauração da TCE, portanto, **operou-se a preclusão temporal.***

Outro aspecto processual digno de citação, a saber: em janeiro de 2009, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba; com o auxílio do Ministério Público Estadual, do Ministério Público Federal e do Tribunal de Contas de Pernambuco; efetuou diligências simultâneas às cidades de Sousa, Patos e Taperoá, como também a sede da INTERSET, como o intento de apurar irregularidades na execução dos Termos de Parceria entre aqueles municípios e a OSCIP, levantar o dano ao erário de cada Ente Público e identificar os responsáveis. Em 31/08/2007, o



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Corpo Técnico deste Tribunal emitiu relatório (fls. 5.357/5.377), onde eram levantados os danos ao erário e os possíveis responsáveis.

*Meses depois das providências desenvolvidas pelo Controle Externo, a Administração de Patos, na tentativa de eximir o seu Alcaide de responsabilidade solidária, iniciou procedimento que culminaria na instauração da TCE. Frise-se que a TCE, como dito nas considerações sobre Tomada de Contas, objetiva a quantificação do dano aos cofres públicos e a identificação dos responsáveis, e, posterior julgamento pelo Tribunal de Contas. Por se tratar de procedimento realizado, a destempo, com as mesmas finalidades, bis in idem, das averiguações da Auditoria do TCE/PB, o qual ao final será o Órgão julgador, entende este Relator que no caso concreto **operou-se, também, a preclusão lógica.***

Discorrendo sobre falha semelhante, o ilustre Procurador André Carlo Torres Pontes, alvitando no Processo TC n° 2435/07 (PCA de Patos 2006), através do Parecer n° 979/10, fulminou a pretensão do interessado em afastar a responsabilidade solidária com a instauração da predita TCE, verbo ad verbum:

“No caso dos autos, apesar de o gestor haver determinado a tomada de contas especial contra a INTERSET não cabe lhe afastar a responsabilidade solidária, pois somente veio a adotar tal providência em junho de 2009, para recursos repassados e não comprovados da competência de 2006, e somente o fez quando o exame das contas pelo TCE/PB já assinalava a omissão de prestar contas do parceiro privado do Município, conforme relatório de análise inicial da prestação de contas, lavrado pela Auditoria do TCE/PB em 30/06/2008.

Dessa forma, além de estabelecer parceria à margem da lei, conforme assinalado em decisão já citada que julgou irregulares os termos de parceria firmados em 2006 entre o Município de Patos e a INTERSET, o gestor não agiu de forma imediata e diligente para salvaguardar a edilidade de investidas



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

danosas ao erário. Mesmo ciente das irregularidades, somente diligenciou um ano após para tentar resgatar os valores não comprovados, lhe recaindo, nesse cenário, a responsabilidade solidária pelas despesas não comprovadas relacionadas aos valores repassados à entidade privada.”

Conforme se observa do voto de Sua Excelência, no qual consta inclusive entendimento já externado por este representante do Ministério Público Especial, afasta-se totalmente a tese de não responsabilização solidária do gestor municipal. Nesse norte, a decisão recorrida não merece ser modificada.

ANTE O EXPOSTO, em razão do exame de Recurso de Reconsideração impetrado pelo Gestor NABOR WANDERLEY DA NÓBREGA FILHO, na qualidade de Prefeito do Município de Patos, opina este representante do Ministério Público Especial:

1. **Preliminarmente**, pelo **CONHECIMENTO** do Recurso de Reconsideração interposto; e
2. **No mérito**, pelo seu **PROVIMENTO PARCIAL**, para:
 - a. Retificar o percentual de gastos com ações e serviços públicos em saúde para o patamar de 17,07%, excluindo-o, deste modo, do rol de irregularidades que levaram à emissão do Parecer contrário à aprovação das contas;
 - b. Reduzir o montante do débito a ser imputado, inclusive com reflexo nas multas aplicadas em decorrência do dano causado, conforme valores apurados pela Auditoria após o exame da irresignação interposta;
 - c. Manter os demais termos das decisões recorridas, notadamente quanto à responsabilidade solidária do gestor municipal.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, 14 de dezembro de 2010.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/PB