



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

Origem: Prefeitura Municipal de João Pessoa

Natureza: Denúncia

Denunciante: Carlos Barbosa de Sousa (CBS) - ex-Vereador do Município de João Pessoa

Interessado: Rodrigo Nóbrega Farias – Procurador Geral do Município de João Pessoa

Advogado: Carlos Roberto Batista Lacerda

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

DENÚNCIA. VERIFICAÇÃO DE CUMPRIMENTO DE DECISÃO. Prefeitura Municipal de João Pessoa. Cumprimento, por parte de oito beneficiários, da finalidade estabelecida nos instrumentos normativos de doação dos terrenos avaliados. Regularidade do procedimento. Pendências em outras situações. Prazo para adoção de medidas em decisão apartada.

ACÓRDÃO AC2 – TC 02764/13

RELATÓRIO

Tratam, os presentes autos, de denúncia formulada pelo Sr. CARLOS BARBOSA DE SOUSA, então Vereador do Município de João Pessoa, em face dos atos praticados pelo ex-Prefeito Sr. FRANCISCO XAVIER MONTEIRO DA FRANÇA e seus antecessores, sobre possíveis irregularidades cometidas nas concessões de uso de bens públicos municipais.

Em 03 de março de 2009, os membros da 2ª Câmara deste Tribunal, através da Resolução RC2 - TC 0023/09, resolveram assinar prazo de 60 (sessenta) dias ao atual Procurador Geral do Município de João Pessoa para que adotasse providências visando **a notificação das entidades que não tenham cumprido as condições de validade das outorgas, para o fim de devolver os bens públicos ao domínio do Município**, assinando prazo de 15 (quinze) dias à mesma autoridade, após o decurso do prazo anteriormente estipulado, para comprovar a este Tribunal as providências tomadas.

Notificado da decisão, o interessado veio aos autos por meio do ofício 82/2009, apresentado a documentação referente às providências tomadas. A d. Auditoria procedeu à análise e emitiu relatório de fls. 150/151, concluindo que não houve o cumprimento integral da decisão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

Novamente notificado, o interessado veio aos autos por meio do ofício 145/2009, apresentando justificativas às fls. 154/155, que foram analisadas pela Auditoria em seu relatório de fls. 157/158, concluindo que não houve o cumprimento integral das determinações da Resolução RC2 - TC 0023/09. Em sua análise o Órgão Técnico afirmou que:

“No relatório inicial, fls. 75/86, a Auditoria relacionou 16 casos de concessão de direito de uso onde foi constatado o desvio de finalidade. Nenhum desses casos faz parte do relatório encaminhado pela Procuradoria Geral do Município, fls. 143/148, nem tampouco foi apresentado qualquer esclarecimento sobre o assunto em nenhum momento” ... “não está comprovado com exatidão que a atual gestão do Município tomou todas as medidas administrativas e judiciais para solucionar o problema das concessões de direito de uso onde foi constatado o desvio de finalidade”.

Em pronunciamento, o Ministério Público de Contas proferiu Cota (fls. 166/167), da lavra do Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, ratificada posteriormente às fls. 175, pugnado *“pela baixa de Resolução a fim de cumprir o pedido da Cota de fls. 159 e 160 em que se pugnou a assinatura de prazo ao Procurador-Geral do Município de João Pessoa para que, sob pena de cominação de multa, para apresentar a esta Corte a adoção de medidas assecuratórias do patrimônio público mediante a notificação das entidades que não tenham cumprido as condições de validade das outorgas, sobretudo aquelas listadas pela Auditoria desta Corte de Contas no relatório de fls. 75 a 86, para que sejam verificadas as condições de outorga ou a devolução dos bens públicos ao domínio do Município”.*

Em 28 de agosto de 2012, os membros desta Câmara, através da Resolução RC2 - TC 00327/12, resolveram assinar prazo de 90 (noventa) dias ao Procurador-Geral do Município de João Pessoa, Senhor FÁBIO DE BARROS ARAÚJO, para apresentar a esta Corte, sob pena de multa, a adoção de medidas assecuratórias do patrimônio público mediante a notificação das entidades que não tenham cumprido as condições de validade das outorgas, para que sejam verificadas as condições de outorga ou a devolução dos bens públicos ao domínio do Município, de tudo fazendo prova ao Tribunal, devendo o cumprimento da presente decisão ser apurado na prestação de contas de 2012 advinda da Procuradoria Geral de João Pessoa.

Escoado o prazo, sem apresentação de documentos que buscassem o cumprimento da Resolução RC2 – TC 00327/12 e verificado que até 20/06/2013 não havia sido instaurado processo de prestação de contas de 2012 da Procuradoria Geral de João Pessoa, o Relator, objetivando imbuir eficácia à decisão desta Câmara, após entendimento com o Chefe da DICOP, Auditor de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

Públicas RICARDO JOSÉ BANDEIRA DA SILVA, encaminhou os autos àquela Divisão para diligenciar nas localidades relacionadas ao objeto do processo, objetivando atualizar os dados sobre a situação dos empreendimentos motivadores das doações, especificando e/ou contendo dentre outras informações tidas como relevantes:

- Os dados da concessão/doação, contendo lei autorizativa, Prefeito da época, favorecido(a), finalidade e prazo para cumprimento da avença;
- Localização geográfica com endereço e georreferenciamento;
- Registro fotográfico de todo o empreendimento, detalhado por ambientes e/ou construções;
- Avaliação entre a finalidade da concessão/doação e o empreendimento efetivamente realizado.

Após as diligências solicitadas, o Órgão Técnico, em apurado e minucioso relatório de fls. 237/276, datado de 24/10/2013 e subscrito pelo Auditor de Contas Públicas RANIERE DA SILVA NERY, concluiu pelo regular cumprimento das finalidades estabelecidas nos instrumentos normativos as doações dos terrenos feitas aos seguintes favorecidos:

1. Associação dos Policiais Federais;
2. Associação dos Servidores da Escola Técnica;
3. Associação Promocional do Ancião Dr. João Meira de Menezes - Cristo Redentor;
4. Associação dos Filhos de Itaporanga;
5. Caixa Beneficente da Polícia Militar do Estado;
6. Associação Evangélica do Encontro de Casais com Cristo;
7. Associação Promocional do Ancião – Loteamento Jardim Itabaiana; e
8. Mitra Diocesana da Paraíba – ST 21 – Qd. 356 – Lt. 22 – Loteamento Jardim

América.

A Auditoria entendeu ainda, conforme diagnósticos registrados quando das respectivas avaliações, que são necessárias providências, em virtude de incoerências nos procedimentos de concessão e ocupação das áreas referentes às doações feitas aos seguintes entes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

1. **Lions Clube de João Pessoa** - Construção apenas do muro de contorno e um galpão, em completo abandono e sem qualquer indicativo de funcionamento para a finalidade definida no instrumento de concessão. O cadastro na Prefeitura de João Pessoa registra que o imóvel tem proprietário desconhecido e sem outro endereço para correspondência;

2. **Associação Recreativa IBRAVE e Associação dos Servidores da DRT – ASDERT** - Na área indicada não foram construídas as associações. A planta original do loteamento indica que toda a “*Quadra 576*” seria destinada a “*área verde e equipamentos Comunitários*”, quando parte da mesma foi concedida para uso das associações. A planta atual de cadastro da Prefeitura Municipal de João Pessoa indica que esta área passou para o patrimônio privado, sendo subdividida em 04 grandes lotes. Na vistoria foi observada a construção de uma Igreja Católica no lote 033 e edifícios Residências nos demais lotes 051, 0352 e 0380;

3. **União dos Servidores Municipais – USM - Loteamento Oceania IV** - Na área indicada não foi construída a sede da para funcionamento da USM, conforme definido no instrumento de concessão. A Ficha Cadastral da Prefeitura Municipal indica que toda esta área tem como proprietária a Prefeitura de João Pessoa. Na vistoria e nos limites desta área, foi observada a construção de uma Igreja Católica, um prédio municipal do Programa “Limpinho”, um campo de futebol, um muro de contorno interno, barracas comerciais e um canteiro de obras ocupado por particular, sendo também utilizada para estacionamento de veículos. Também, foram observados fortes indicativos de que a própria área para continuação da Avenida “Oceano Índico” foi irregularmente ocupada;

4. **Associação dos Moradores do Altiplano Cabo Branco** - Na área indicada não foi construída a associação, conforme definido no instrumento de concessão de uso, sendo identificada a construção do prédio da respectiva associação em área compreendida entre as ruas Rui Costa e José Rufino, conforme registro no mapa de localização. Pelas informações disponíveis no processo, não foi possível a identificação segura da área envolvida no termo da concessão formalizada. Os dados de medidas e de confrontações indicam que seria a área próxima aos limites da Igreja Católica e da Associação dos Delegados da Polícia Civil, porém, várias construções particulares foram observadas no local. As informações atuais levantadas pela Prefeitura de João Pessoa indicam que seria na área atualmente funciona uma unidade de saúde do Município. Acrescente-se que a área remanescente vizinha a esta, onde foi construída uma Escola Municipal, tem como proprietário o Sr. Durval M. da Silva, conforme os dados de cadastro obtidos junto a Prefeitura;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

5. **API - Associação Paraibana de Imprensa** – Na área indicada não foi construída a sede para funcionamento da API, conforme definido no instrumento de concessão de uso em análise. A ficha cadastral da Prefeitura Municipal indica que toda esta área tem como proprietária a Prefeitura de João Pessoa e, na vistoria, foi observado que nada foi construído no terreno até o período;

6. **ASES – Associação dos Servidores da SUCAN / MITRA Diocesana – ST 21 Qd. 355 – Lt. 22 - Jardim América** - Na área indicada não foi construída a sede da ASES, conforme definido no instrumento de concessão de uso em análise. Conforme consta dos autos, inicialmente, através da Lei Municipal 5880/88, esta área foi concedida a ASES, mas, posteriormente, através da Lei Municipal 06161/89, foi a mesma concedida a MITRA Diocesana da Paraíba. Na vistoria, efetivamente, foi constatado o funcionamento da Associação dos Trabalhadores do Ministério da Saúde na Paraíba, que também consta como proprietária do imóvel junto ao cadastro do Município. Na área foram construídos os equipamentos para funcionamento da respectiva unidade associativa, composta, dentre outros, por um parque aquático, campo de futebol, apartamentos para hospedagens dos associados, restaurante e outros espaços mostrando-se em pleno funcionamento quando da vistoria, conforme registros;

7. **Associação dos Filhos e Amigos de Pombal** - Na área indicada não foi construída a sede para funcionamento da associação, conforme definido no instrumento de concessão de uso em análise. A ficha cadastral da Prefeitura Municipal indica que toda a área tem como proprietária a Prefeitura de João Pessoa, sendo identificada na vistoria a construção de uma grande praça pública, urbanizada e com quiosque;

8. **ASPAN - Associação Promocional do Ancião Dr. João Meira de Menezes – Loteamento Triana** – Na área indicada não foram construídos o abrigo e a escola profissionalizante pela ASPAN, conforme definido no instrumento de concessão de uso em análise. A ficha cadastral da Prefeitura Municipal indica que toda a área tem como proprietária a Prefeitura de João Pessoa, sendo identificada na vistoria a construção de uma Escola Municipal, um Campo de Futebol e uma Praça Pública;

9. **Secretaria de Segurança Pública** - Na área indicada não foi construída a sede da 12ª Delegacia Distrital, conforme definido no instrumento de concessão de uso em análise. A ficha cadastral da Prefeitura Municipal indica que a área tem como Proprietária a Prefeitura de João Pessoa, sendo nela construído o Mercado Público do Bessa e também uma unidade residencial; e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

10. **União dos Servidores Municipais – USM - Loteamento Jardim América** – Na área indicada não foi construída a sede campestre da USM, conforme definido no instrumento de concessão. A ficha cadastral da Prefeitura Municipal indica que toda esta área tem como proprietária a USM, porém, foi construído o terminal rodoviário de integração do Bessa.

VOTO DO RELATOR

É imperioso frisar a necessidade de todo e qualquer gestor público prestar contas de seus atos, submetendo-se ao controle exercido pelo Tribunal de Contas. Tal obrigação decorre do fato de alguém se investir na administração de bens de terceiros.

No caso do Poder Público, todo o seu patrimônio, em qualquer de suas transmutações (dinheiros, bens, valores, etc.), pertence à sociedade, que almeja testemunhar sempre uma conduta esmerada de seus competentes gestores.

O controle deve agir com estreita obediência aos ditames legais que regem a sua atuação, os quais se acham definidos na Constituição Federal, na legislação complementar e ordinária, bem como em normas regimentais, de âmbitos federal, estadual ou municipal.

O princípio constitucional da legalidade impõe ao controle e aos seus jurisdicionados que se sujeitem às normas jurídicas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já 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”. (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

A rigor os autos cuidam da análise da regularidade de concessões de terrenos efetuadas pela Prefeitura Municipal de João Pessoa a diversas entidades no período entre os anos de 1981 a 1994 e a destinação dada aos terrenos pelas referidas entidades.

No ponto, a Auditoria do Tribunal de Contas identificou que algumas áreas objeto de concessão de outorgas, atenderam aos fins a que se destinaram. Todavia com relação a outras existe a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

necessidade de providências assecuratórias do patrimônio público, no que diz respeito à concessão de outorgas, conforme relatório de complemento de instrução da Auditoria de fls. 237/276.

Em razão dos princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança, tendo em vista o lapso temporal já experimentado, não é a hipótese de se questionar na origem a motivação formal ou material das doações envidadas para aquelas situações em que os objetivos foram atingidos. É que, o desfazimento dos atos (leis, registros, etc.) pode ser mais prejudicial do que sua manutenção, podendo causar repercussões negativas de ordem social.

Sobre o tema, calha transcrever parte do voto do Ministro Celso de Mello quando do julgamento dos Embargos de Declaração no Agravo Regimental do Agravo de Instrumento 633.563 - Rio de Janeiro, a seguir:

Não se desconhece que, na cláusula constitucional que contempla o direito à segurança, inclui-se a positivação do direito à segurança jurídica, sob pena de se ignorar, com grave lesão aos cidadãos, o atributo da previsibilidade das ações estatais, que norteia e estimula a adoção de padrões de comportamento por parte das pessoas em geral (e dos contribuintes em particular).

Os cidadãos **não podem** ser vítimas **da instabilidade** das decisões proferidas pelas instâncias judiciárias **ou** das deliberações emanadas dos corpos legislativos.

Assume relevo, desse modo, **a asserção** segundo a qual *“o princípio da segurança jurídica supõe que o direito seja previsível e que as situações jurídicas permaneçam relativamente estáveis”*.

...



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

A ruptura de paradigma resultante de substancial revisão de padrões jurisprudenciais, por tal razão, impõe, em respeito à exigência de segurança jurídica e ao princípio da proteção da confiança dos cidadãos, que se defina o momento a partir do qual terá aplicabilidade a nova diretriz hermenêutica.

É importante referir, neste ponto, em face de sua extrema pertinência, a aguda observação de J. J. GOMES CANOTILHO (“Direito Constitucional e Teoria da Constituição”, p. 250, 1998, Almedina):

“Estes dois princípios - segurança jurídica e protecção da confiança - andam estreitamente associados a ponto de alguns autores considerarem o princípio da protecção de confiança como um subprincípio ou como uma dimensão específica da segurança jurídica. Em geral, considera-se que a segurança jurídica está conexas com elementos objectivos da ordem jurídica - garantia de estabilidade jurídica, segurança de orientação e realização do direito - enquanto a protecção da confiança se prende mais com as componentes subjectivas da segurança, designadamente a calculabilidade e previsibilidade dos indivíduos em relação aos efeitos jurídicos dos actos dos poderes públicos. A segurança e a protecção da confiança exigem, no fundo: (1) fiabilidade, clareza, racionalidade e transparência dos actos do poder; (2) de forma que em relação a eles o cidadão veja garantida a segurança nas suas disposições pessoais e nos efeitos jurídicos dos seus próprios actos. Deduz-se já que os postulados da segurança jurídica e da protecção da confiança são exigíveis perante ‘qualquer acto’ de ‘qualquer poder’ - legislativo, executivo e judicial.” (grifei)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

Processo TC 01539/95

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 01539/95**, referentes à irregularidades em concessões de uso de bens públicos, **ACORDAM** os membros da **2ª CÂMARA** do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme o voto do Relator em considerar **REGULAR O CUMPRIMENTO** das finalidades estabelecidas nos instrumentos normativos de doação dos terrenos avaliados relativos aos seguintes beneficiários: **1)** Associação dos Policiais Federais; **2)** Associação dos Servidores da Escola Técnica; **3)** Associação Promocional do Ancião Dr. João Meira de Menezes - Cristo Redentor; **4)** Associação dos Filhos de Itaporanga; **5)** Caixa Beneficente da Polícia Militar do Estado; **6)** Associação Evangélica do Encontro de Casais com Cristo; **7)** Associação Promocional do Ancião – Loteamento Jardim Itabaiana; e **8)** Mitra Diocesana da Paraíba – ST 21 – Qd. 356 – Lt. 22 – Loteamento Jardim América.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, de 12 de novembro de 2013.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão
Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB