



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC Nº 03228/09

PARECER N.º 02058/10

ORIGEM: Superintendência de Trânsito e Transporte de Patos

ASSUNTO: Prestação de Contas de Anuais relativas ao exercício de 2008

PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESPESAS IRREGULARMENTE ORDENADAS. DANOS AO ERÁRIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. JULGAMENTO IRREGULAR DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA. OUTRAS COMINAÇÕES.

1) *“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”.*(STF. Min. Celso Mello).

2) Se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.

P A R E C E R

Versam os autos sobre as contas anuais de gestão e de ordenação de despesas do ex-gestor da Superintendência de Trânsito e Transporte do Município de Patos, Senhor **JOSÉ CORSINO PEIXOTO NETO**, relativas ao exercício financeiro de 2008.

Em seu relatório de análise da prestação de contas, a d. Auditoria identificou como irregularidade a transferência de recursos para a OSCIP INTERSET, no montante de R\$ 301.534,72, sem a devida comprovação da aplicação.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ante a hipótese de responsabilidade solidária foi determinada a notificação da INTERSET, através de seu Presidente FILOGÔNIO DE ARAÚJO OLIVEIRA (fl. 698), sem resposta.

É o relatório.

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem, da melhor forma possível, o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. 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).

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

O foco do controle deverá estar sempre no resultado auferido e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores poderia levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da Atividade Financeira do Estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**¹.

Feitas essas explanações gerais, passe-se ao fato apurado pela d. Auditoria.

No exame das despesas executadas no exercício em questão, a d. Auditoria identificou vários gastos sem comprovação, ilegais e ilegítimos, todos reflexivos de danos ao erário.

É cediço dever a prestação de contas apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucionalmente previsto: Veja-se:

CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do

¹ “A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”. VALE, Carlos. Auditoria Pública – um enfoque conceitual. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

Lei nº 4.320/64. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.”

Conclui-se, portanto, que se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares que executaram ou concorreram,



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.

Para o caso dos gastos irregulares por via dos termos de parceria, a **responsabilidade se apresenta na modalidade solidária**, à luz do teor do art. 8º, da Lei Orgânica do TCE/PB, cuja matéria correlata já foi objeto de deliberação, à unanimidade, pelo Plenário do colendo Tribunal de Justiça da Paraíba, em sede de mandado de segurança nº 999.2008.000855-3/001, cujo **impetrante** foi o então Prefeito de Sousa Salomão Benevides Gadelha. Vejamos o voto condutor do aresto, da lavra do MM Desembargador João Alves da Silva:

“No caso dos autos, foram realizadas despesas com operacionalização de diversos programas integrados ao sistema de saúde com a INTERSET, Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, cujos valores transferidos chegam a monte de R\$ 10.000.000,00 (dez milhões de reais)”.

Com a FUBRAS, a edilidade firmou contrato, por dispensa de licitação, com o objetivo de serviços de consultoria no levantamento, identificação e aproveitamento de créditos e outros benefícios tributários, cujos pagamentos naquele exercício somaram R\$ 1.218.731,00 (um milhão, duzentos e dezoito mil, setecentos e trinta e um reais).

Já com o IPEPIS – Instituto de Estudos e Projetos de Interesse Social, o contrato firmado foi no sentido de realizar serviços de acompanhamento e auditoria de convênios e contratos firmados com a Secretaria de Saúde, cujas despesas chegou a monta de R\$ 291.894,00 (duzentos e noventa e um mil, oitocentos e noventa e quatro reais).

Percebe-se, pois, que todas as entidades citadas receberam verbas públicas, no entanto, somente a INTERSET firmou termo de parceria com o Poder Público no sentido de promover ações e programas integrados ao SUS (PACS, PACE, PSF e outros) e, assim tem o dever de prestar contas dos valores recebidos da municipalidade.

De outra banda, tal não ocorre, ao que me parece, com as outras duas instituições citadas pelo impetrante.

Compulsando detidamente os autos percebe-se que com a FUBRAS e com o IPEPIS foram firmados contratos administrativos de prestação de serviços



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

os quais se distanciam, totalmente, dos termos de parceria firmados com as Oscips.

Enquanto o contrato administrativo 'é um tipo de avença travada entre a Administração e terceiros na qual, por força de lei, de cláusulas pactuadas ou do tipo de objeto, a permanência do vínculo e as condições preestabelecidas assujeitam-se a variáveis imposição de interesse público, ressalvados os interesses patrimoniais do contratante privado', os termos de parceria qualificam-se, 'como verdadeiro convênio administrativo, já que as partes têm interesses comuns e visam à mútua cooperação, além do fato de que uma delas será o Poder Público representado por algum de seus órgãos ou pessoas', porém, sem fins lucrativos.

Logo, fica evidente que a prestação de contas no tocante aos contratos administrativos firmados pelo impetrante são única e exclusivamente de sua responsabilidade, pois, como gestor público, deveria acompanhar o desenvolvimento da avença em toda sua plenitude, inclusive, realizando os pagamentos somente com a apresentação da documentação comprobatória da prestação dos serviços contratados, acompanhada das respectivas notas fiscais.

No tocante a INTERSET entendo que o procedimento é diferente. Esta foi agraciada com repasses do erário para desenvolver programas ligados a pasta da saúde. Nessa circunstância, deveria ela ter prestado contas ao impetrante que, em caso de omissão, deveria ter adotado providências no sentido de instaurar tomada de contas especial.

Tal ilação se extrai da própria Lei Orgânica daquela Corte de Contas, vejamos:

Art. 8º - Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Município, na forma prevista no inciso VI do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítima ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá **imediatamente** adotar providências com vistas à instauração



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

§ 1º - Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão.

Como houve omissão do impetrante, este passa a responder solidariamente com a citada entidade,...

No caso dos autos, cabe a responsabilidade solidária, pois, além de estabelecer parceria à margem da lei, o gestor não agiu de forma imediata e diligente para salvaguardar a entidade de investidas danosas ao erário, recaindo, nesse cenário, a responsabilidade solidária pelas despesas não comprovadas relacionadas aos valores repassados à entidade privada.

Por fim, a exemplo do que foi sugerido pela d. Auditoria nos autos do Processo TC n.º 02435/07 (PCA 2006 da Prefeitura de Patos), mostra-se pertinente a possibilidade de declaração de inidoneidade da OSCIP e da feita de várias representações a órgãos e entidades estaduais e federais, em razão dos fatos apurados no presente processo.

A declaração de inidoneidade pelo TCE/PB está autorizada pelo art. 71, VIII da Constituição Federal e pelo art. 46 da Lei Complementar Estadual nº 18/93.

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

*VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as **sanções previstas em lei**, que estabelecerá, entre **outras cominações**, multa proporcional ao dano causado ao erário;*

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Por simetria constitucional compulsória, coube à legislação paraibana estabelecer tais competências ao TCE/PB, em cuja Lei Orgânica – Lei Complementar



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Estadual nº 18/93 - se inserem **outras cominações** além de **multa proporcional ao dano** causado ao erário, nos termos de seus arts. 55 e 46. Vejamos:

Art. 46 - Verificada a ocorrência de fraude à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública.

Parágrafo único - A mesma sanção será aplicada pelo Tribunal à entidade privada que deixar de prestar contas de recursos a ela repassados pelo Estado ou Município, para o fim de firmar novos convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Art. 55 - Quando o responsável for julgado em débito, o Tribunal poderá condená-lo a repor ao Erário o valor atualizado do dano acrescido de multa de até 100% (cem por cento) do mesmo valor.

São justamente as hipóteses dos autos, além de deixar de prestar contas de valores que lhe foram repassados pela entidade, a INTERSET deflagrou atos lesivos ao erário, atraindo-lhe, assim, tanto a possibilidade de declaração de inidoneidade quanto a aplicação de multa por danos causados.

Tangente à comunicação de fatos a órgãos e entidades estaduais e federais não se trata de sanção, mas de disposição de informações a quem, de direito, detém as prerrogativas de avaliar situações sob óticas diversas das do TCE/PB, facultada, até mesmo, a qualquer cidadão, nos termos do art. 5º, XXXIV, 'a', da CF/88.

DIANTE DO EXPOSTO, esta Procuradoria pugna para que esta Egrégia Corte, em razão do exame das contas do exercício de 2008, sob a responsabilidade do Sr. **JOSÉ CORSINO PEIXOTO NETO**, na qualidade de gestor da Superintendência de Trânsito e Transporte do Município de Patos:

1. **JULGUE IRREGULAR** as contas relativas ao exercício de 2008, em razão das despesas irregulares junto à OSCIP INTERSET.
2. **IMPUTE DÉBITO** solidariamente contra o Sr. JOSÉ CORSINO PEIXOTO NETO, a OSCIP/INTERSET e o Sr. FILOGÔNIO DE ARAÚJO OLIVEIRA (Presidente da OSCIP/INTERSET), correspondente ao valor atualizado das despesas danosas ao erário.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

3. **APLIQUE MULTAS** ao Sr. JOSÉ CORSINO PEIXOTO NETO, à OSCIP/INTERSET e ao Sr. FILOGÔNIO DE ARAÚJO OLIVEIRA, por danos ao erário, com base na CF, art. 71, VIII, e LCE, art. 55.
4. **DECLARE A INIDONEIDADE** da OSCIP/INTERSET para o fim de firmar, com entidades e órgãos jurisdicionados do TCE/PB, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, pelo prazo de cinco anos, contado da publicação da decisão, com base na CF, art. 71, VIII, e LCE, art. 46.
5. **COMUNIQUE** os fatos apurados nos relatórios da d. Auditoria (com remessa de cópias) ao Ministério da Justiça, Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco e do Pará, Controladoria Geral da União, Controladoria Geral do Estado/PB, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Delegacia Regional do Trabalho, Receita Federal, INSS, Polícia Federal, Polícia Civil/PB, para as ações cabíveis.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, 14 de dezembro de 2010.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
Procurador do Ministério Público de Contas