



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC n° 2268/08

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Santa Luzia. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2007. Prefeito. Agente Político. Contas de Governo. Apreciação da matéria para fins de emissão de PARECER PRÉVIO. Atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual n° 18/93 - EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2007. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Santa Luzia. Através de Acórdão em separado, atribuição definida no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n° 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): atendimento integral às exigências da LRF, imputação de débito, aplicação de multa, representação à Receita Federal do Brasil e aos Ministérios Públicos Estadual e Federal, formalização de processo de declaração de inidoneidade do CENEAGE, solicitação ao Ministério da Justiça de perda da qualificação do CENEAGE e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.

PARECER PPL – TC-

074/12

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Santa Luzia, relativa ao exercício financeiro de 2007, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº Antônio Ivo de Medeiros.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 2.241/2.252, em 27/03/2009, evidenciando os seguintes aspectos da gestão municipal:

1. Sobre a gestão orçamentária, destaca-se:

- a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 437, de 30 de dezembro de 2006, estimando receita e fixando despesa em R\$ 11.363.829,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 50% da despesa fixada na LOA;*
- b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais no montante de R\$ 5.202.154,38 e R\$ 190.000,00, respectivamente, tendo como fonte de recursos anulação de dotações (R\$ 5.392.154,38);*
- c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 11.738.358,77, superior em 3,3 % do valor previsto no orçamento;*
- d) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 11.362.678,79 inferior em 0,01% do valor previsto no orçamento;*
- e) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 7.791.050,53;*
- f) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 10.926.577,90.*

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresenta superavit equivalente a 3,20% da receita orçamentária arrecadada;*
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 562.983,00, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 0,11% e 99,89%, respectivamente;*
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou superavit financeiro no valor de R\$ 548.790,50, todavia, consoante a Auditoria, para efeito de cálculo do resultado patrimonial, deve-se excluir do ativo financeiro os recursos de convênios cujas despesas ainda não tenham sido empenhadas, no valor de R\$ 247.478,23. Assim procedendo, o superavit financeiro real passa a ser de R\$ 301.312,27;*

- d) a dívida municipal atingiu, ao final do exercício, a importância de R\$ 4.999.719,90, correspondendo a 42,59% da receita orçamentária total arrecadada, sendo que deste total 3,84% é decorrente da Dívida Flutuante e 96,16% da Fundada.

3. Referente à estrutura da despesa, apresentou a seguinte composição:

- a) as remunerações dos Vereadores foram analisadas junto com a Prestação de Contas da Mesa da Câmara Municipal;
- b) as despesas com a Administração Indireta Municipal – Regime Próprio de Previdência Social do Município de Santa Luzia – foi analisado em processo específico;
- c) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 166.480,82 correspondendo a 1,46% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), tendo sido pagos no exercício o montante de R\$ 161.980,07, dos quais R\$ 135.065,07 com recursos federais e R\$ 26.915,00 com recursos próprios.

4. Quanto aos gastos condicionados:

- a) a aplicação de recursos do FUNDEB na remuneração e valorização dos profissionais do magistério (RVM) atingiu o montante de R\$ 1.067.979,19 ou **64,34%** das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 2.401.364,82 ou **30,82%** da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município despendeu, com saúde, a importância de R\$ 1.194.062,03 ou **15,33%** da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 4.286.384,86¹ ou **39,23%** da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 3.996.425,93¹ ou **36,58%** da RCL (limite máximo=54%).

Informa o Órgão Auditor que a Prefeitura Municipal de Santa Luzia celebrou Termos de Parceria com a OSCIP CENEAGE, havendo repassado, no exercício, o montante de R\$ 1.493.693,96, mediante subvenções sociais (elemento de despesa 43), despesas de exercícios anteriores (92) e outros serviços de terceiros – pessoa jurídica (39,; para o desenvolvimento social e econômico da Edilidade.

Ao final do relatório inaugural, a Instrução apontou as falhas seguintes:

Relativas à Gestão Geral:

- 1) Não atualização do tombamento dos bens patrimoniais;
- 2) Não foram apresentados os comprovantes das despesas realizadas pela CENEAGE, a qual recebeu recursos do município no montante de R\$ 1.493.693,96;
- 3) Dos recursos retidos dos servidores, foram repassados a menor aos órgãos previdenciários a quantia de R\$ 40.771,90 ao RPPS e R\$ 33.311,66 ao INSS;
- 4) O ex-Prefeito Sr. Antônio Ivo Medeiros e os secretários municipais: Francisco das Chagas de Medeiros Damascena, Nilton Franklin de Medeiros, Saulo José Araújo de Moraes, Terezinha Medeiros, Ricardo Amâncio de Lima e Terezinha Alves Nóbrega obtiveram empréstimos bancários de forma fraudulenta, através da falsificação de contracheques, e não saldaram seus compromissos com o respectivo Banco (Banco Matone S/A).

Considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório inicial e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 02/04/09 (fls. 2.255), com publicação no DOE em 09/07/2009, a notificação dos herdeiros do Sr. Antônio Ivo de Medeiros, ex-Gestor do município. Estes (Terezinha Medeiros, Ivo Nóbrega de Medeiros e Francisca Nathalia Medeiros da Nóbrega, Viúva e filhos, respectivamente) por intermédio de seu representante legal, fizeram acostar aos autos justificativas, acompanhadas de documentação de suporte (fls. 2.263/2.345).

Atendendo ao despacho exarado pelo Relator (fl. 2.346), o Órgão Auditor, após análise minudente de todos os documentos acostados, em sede de relatório de exame de defesa (fls. 2.347/2.349), em 10/09/2009, manifestou entendimento pela manutenção das irregularidades listadas nos itens 2 e 4 supra e pela elisão das demais.

¹ Considerando a exclusão das despesas previdenciárias, nos termos do Parecer PN TC n°12/07.

Em face da incongruência envolvendo os secretários municipais, o Relator determinou, em 13/10/2009, publicado no DOE em 06/01/10, a citação dos seguintes ex-agentes políticos (secretários municipais): Terezinha Medeiros, Francisco das Chagas Medeiros Damascena, Nilton Franklin de Medeiros, Saulo José Araújo de Moraes, Ricardo Amâncio de Lima e Terezinha Alves da Nóbrega. Os declinados cidadãos atenderam ao chamado, apresentando, através de representante legalmente habilitado, defesa escrita (fls. 2.366/2.3722), em 21/01/2010. Novamente, os interessados, já mencionados, vieram aos autos, em 25/01/2010, para colacionar complementação de defesa, acompanhada de documentação de sustentação (fls. 2.374/2.390).

Em sede de novel análise de defesa (fls. 2.391/2.393), a Auditoria rechaçou os argumentos manejados pelos interessados, permanecendo incólumes as conclusões proferidas em exame anterior.

O Relator, em 23/03/2010, acompanhando posição pacificada do Tribunal Pleno, determinou a notificação do Srº Mario Agostinho Neto, na condição de Presidente da OSCIP CENEAGE (Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego), para integrar no processo, haja em vista a possibilidade de responsabilização solidária por irregularidades na execução de Termos de Parcerias, tendo o mesmo permanecido inerte ante o escoar do prazo regimental, muito embora este Tribunal tenha se utilizado de todas as formas de citação estatuídas.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público emitiu o Parecer nº 0139/11 (fls. 2.409/2.417), da lavra do Ilustre Procurador-Geral Marcílio Toscano da Franca Filho, acompanhando o posicionamento do Órgão de Instrução, propugnou no sentido de que esta Egrégia Corte decida pelo(a):

- a) Emissão de Parecer Contrário à aprovação das Contas da Prefeitura Municipal de Santa Luzia, relativas ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Ivo de Medeiros;
- b) Atendimento integral às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;
- c) Imputação de débito no valor de R\$ 1.493.693,96, solidariamente, ao Espólio do Sr. Antônio Ivo de Medeiros e ao Sr. Mário Agostinho Neto, Presidente da OSCIP CENEAGE, em virtude de despesas não comprovadas;
- d) Envio de cópia dos autos referente à suposta obtenção de empréstimos bancários de forma fraudulenta, através da falsificação de contracheques por ex-Secretários do Município de Santa Luzia para o Ministério Público Comum para providências cabíveis;

O Relator fez incluir o feito na pauta da sessão do dia 23/03/2011, com as intimações de praxe, instante em que, acompanhando voto divergente proferido pelo Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, os Membros do Tribunal Pleno decidiram, à maioria, vencido o Relator, por determinar a instauração de Tomada de Contas Especial junto a OSCIP CENEAGE, com a finalidade de analisar a comprovação das despesas realizadas pela Organização do Terceiro Setor, custeadas com recursos transferidos pela Prefeitura Municipal de Santa Luzia, no exercício sob exame, e sobrestar o presente processo enquanto aguarda o desfecho daquele TCE.

Os interessados (Espólio do ex-Gestor), em dois momentos distintos (Docs. nº 10.005/11, fls. 2.432/2.440; nº 11.900/11, fls. 2.442/2.490), esclareceram que o Poder Judiciário da Paraíba, em 02/03/2011, através de Ação de Prestação de Contas (Processo nº 032.2009.001.514-3, fls. 2.434/2.440), julgou procedente o pedido inicial de prestação de contas à Administração Municipal por parte da CENEAGE – Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego, obrigação já atendida naqueles autos.

Em novo pronunciamento (fls. 2.493/2.495), os Peritos desta Corte de Contas, à luz dos documentos apresentados pela CENEAGE ao Judiciário Paraibano (fls. 2.445/2.489), assim se posicionou:

“A Auditoria esclarece que a documentação apresentada pela CENEAGE ao Poder Judiciário apenas informa os valores das despesas que teriam sido realizadas em cada programa supostamente executado pela referida OSCIP. Desta forma, não foram apresentados os comprovantes de despesas (tais como recibos, notas fiscais, cópias de cheques, folhas de pagamento, etc.) referentes aos supostos gastos incorridos pela OSCIP em função do Termo de Parceria firmado com o Município de Santa Luzia.

Pelo exposto, esta Auditoria mantém o seu entendimento inicial de que não há nos autos comprovação das despesas que teriam sido realizadas pela OSCIP CENEAGE.”

Devido às sucessivas tentativas frustradas dos Correios em entregar a citação ao Sr. Mario Agostinho Neto (Presidente da OSCIP), a Assessoria de Gabinete, em busca pela rede mundial de computadores, identificou que o Sr. Edílmo Vieira de Carvalho funcionou como procurador do dirigente da organização

do terceiro setor perante o TCU. Com base na informação repassada, o Relator determinou a citação do Sr. Edilmo Vieira de Carvalho (que prontamente se habilitou nos autos) e ao Sr. Mario Agostinho Neto.

Aos dezenove dias do mês de outubro de 2011, por meio do documento protocolado sob o n° 19.306/11, o Sr. Mario Agostinho Neto acudiu ao chamado com a oferta de epístola defensiva (fls. 2.503/6.275), demonstrando todas as receitas e despesas, auferidas e incorridas, respectivamente, decorrentes do pacto celebrado com a Prefeitura Municipal de Santa Luzia. No relatório apresentado pela representante da organização social de interesse público constavam receitas no valor de R\$ 1.493.693,96 e despesas de mesmo montante, sendo R\$ 1.256.155,60 (fls. 2.550/2.585) relativas aos gastos operacionais da parceria com os programas pactuados e R\$ 237.540,28 (fls. 2.586/2.622) atinentes às despesas administrativas.

Em sede de análise de defesa (fls. 6.279/6.285), quanto aos gastos operacionais, a Instrução não fez referência a ausência de comprovação da aplicação de tais quantias, muito embora consigne que a utilização da OSCIP não se mostrou economicamente satisfatória, vez que os gastos com pessoal, em saúde, em 2007, superaram aqueles incorridos em 2008, quando a entidade do setor híbrido já não possuía qualquer vínculo com a Edilidade, contrariando a tendência de crescimento de tais despesas em função do acréscimo vegetativo anual.

Relativo às despesas administrativas, entendeu não comprovados os desenhos efetuados com aquisição de gêneros alimentícios e materiais de limpeza, no montante de R\$ 112.559,26, custeados com recursos da Urbe.

Em resumo, a conclusão da Unidade Técnica de Auditoria pode ser assim expressa:

1. Despesas realizadas pela CENEAGE, sem a efetiva comprovação, relativa à aquisição de gêneros alimentícios e materiais de limpeza, contabilizadas como despesas administrativas, no montante de R\$ 112.559,26;
2. Ausência de recolhimento da retenção dos segurados e de obrigações patronais, bem como IRRF;
3. O contrato de parceria foi rescindido em meados do exercício por orientação deste Tribunal e não foram apresentadas as devidas rescisões contratuais com os prestadores de serviços, o que pode vir a proporcionar demandas na justiça trabalhista ao Município, bem como as quitações trabalhistas e previdenciárias correspondentes, causando prejuízos futuros ao Município;
4. Aumento dos gastos com pessoal de forma terceirizada, além de driblar o instituto do concurso público;
5. A utilização da OSCIP onerou os gastos com pessoal da saúde.

No intuito de dar conhecimento acerca do relatório acima sumariado, o Relator determinou a citação dos herdeiros do Sr. Antônio Ivo de Medeiros, como também ao Sr. Mario Agostinho Neto, tendo este apresentado manifestação explicativa (fls. 6.299/6.378).

Debruçando-se sobre os argumentos oferecidos pelo interessado, a Auditoria concluiu remanescerem todas as irregularidades apontadas no relato anterior (fls. 6.279/6.285).

O Parquet, por intermédio do Parecer n° 398/12 (fls. 6.385/6.390), da pena do eminente Procurador Marcílio Toscano Franca Filho, assim pugnou:

“..., este Representante do Ministério Público modifica a manifestação Ministerial inserta às fls. 2409/2417, tão-somente (sic) no que concerne às alterações de valores verificadas pela Auditoria em sua complementação de instrução, ratificando-o, contudo, nos demais termos.”

O Relator fez incluir o feito na pauta da presente sessão, determinando-se as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

Ao se defrontar com a Prestação Anual de Contas do Poder Executivo - momento em que o Gestor é convidado, melhor dizer, obrigado a fazer prova do bom e regular uso dos recursos públicos postos a sua disposição - o TCE/PB exercer com propriedade, no âmbito de sua função (controle externo), duas de suas principais competências.

Inicialmente, auxiliando o Legislativo, porém nunca a ele subordinado, aprecia as contas do gestor e, sobre estas, emite Parecer, o qual servirá de lastro para o julgamento político dos atos de gestão pelos Membros componentes do Parlamento Mirim.

Doutra banda, julga os atos emanados pelo administrador na condição de ordenador de despesas, atestando se este pautou suas ações gerenciais estribadas nos princípios norteadores da Administração Pública, esculpidos, explícita ou implicitamente, na Carta Maior, notadamente, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Economicidade e Eficiência. O Decisum, emanado por esta Corte, guarda, em si, tamanha força que, no mérito, não está sujeito à apreciação/modificação pelo Judiciário.

Traçadas linhas preliminares, volto-me a tecer ponderações individuais sobre as nódoas acusadas pela Auditoria, as quais lastreiam, ao final, meu voto.

- Despesas realizadas pela CENEAGE, sem a efetiva comprovação, relativa à aquisição de gêneros alimentícios e materiais de limpeza, contabilizadas como despesas administrativas, no montante de R\$ 112.559,26.

No caso em disceptação, a Prefeitura Municipal de Santa Luzia repassou a OSCIP CENEAGE a importância de R\$ 1.493.693,96, conforme se extrai do SAGRES, os quais serviram para custear despesas de mesmo valor referentes aos programas arrolados nos Termos de Parceria celebrados, sendo R\$ 1.256.155,60 (fls. 2.550/2.585) relativas aos gastos operacionais da parceria com os programas pactuados e R\$ 237.540,28 (fls. 2.586/2.622) atinentes às despesas administrativas.

Conforme veiculado no relatório adrede esquadrinhado, a Auditoria não questionou a efetiva comprovação dos dispêndios destinados ao pagamento das despesas operacionais (pessoal), no valor de R\$ 1.256.155,60, apesar de fazer alerta para o fato de não existir documentação suficiente, para atestar o recolhimento previdenciário das contribuições retidas dos agentes vinculados à OSCIP, bem como aquele alusivo aos encargos patronais e o IRRF.

Quanto aos desembolsos para pagamento de despesas administrativas indiretas (R\$ 237.540,28), a Auditoria entendeu não comprovada as aquisições de gêneros alimentícios e materiais de limpeza, no valor de R\$ 112.559,26.

Alega a defesa que os gastos administrativos indiretos realizados pela CENEAGE tiveram como objetivo a aquisição de combustíveis, material de escritório, gêneros alimentícios, material de limpeza, refeições, pagamentos de serviços de telefonia, fornecimento de energia elétrica, contabilidade, entre outros, necessários ao funcionamento interno da CENEAGE e rateado por todos os municípios (Remígio, Lagoa Seca, Itaporanga, Santa Luzia e Esperança) que mantinha parceria com Ela, no Estado da Paraíba.

Sobre o tema, considero importante trazer a lume comentários redigidos pela Auditoria (fls. 6.383), in litteris:

“Só a título de ilustração foram gastos no exercício de 2007, 35.400kg de carne de charque, 54.450kg de feijão, 65.100kg de arroz, 14.650kg de leite em pó, 69.180kg de fubá, 30.224 unidades de papel higiênico, 21.100 unidades de sabão em pó (500g cada), 34.160 unidades de lâ de aço e 3.654 litros de água sanitária, para atender ao pessoal administrativo durante o ano de 2007. Consideramos um exagero a quantidade de gêneros alimentícios e materiais de limpeza para atender as pessoas que fazem parte do quadro administrativo da OSCIP, aproximadamente 20 empregados, com base folha de pessoal administrativo (fls.4488/4521), conforme item 1.1.”e” do relatório de análise de defesa, doc. fls. 6280/6283.”

O volume das compras impressiona este Relator que não consegue vislumbrar a relação existente entre as aquisições e as finalidades dos programas celebrados com a Urbe através dos Termos de Parceria e entende que tais compras correspondem a gastos desvestidos de legitimidade.

Chama também a atenção trecho da defesa formulada pelo Sr. Mario Agostinho Neto (fls. 6.303) que admite a impossibilidade de comprovação das referidas despesas, verbis:

“Em que pese ao gasto com alimentação e material de limpeza, impende destacar que o CENEAGE, nos 2 (dois) anos que atuou nos Municípios Parceiros da Paraíba, registrou mais de 2.000 (dois mil) prestadores de serviços, dos quais, boa parte deles era beneficiado com alimentação e cesta básica, **inobstante não se tenha como provar o alegado.**”(grifo nosso)

Desta feita, a conclusão da Auditoria merece subsistir, porquanto o interessado não se mostrou hábil o suficiente para afastar a situação desfavorável.

Frise-se que a não comprovação do emprego dos recursos transferidos a CENEAGE é fato suficiente, para gerar a presunção, juris tatum, de ocorrência de dano ao erário.

Sobre a ausência na comprovação da aplicação dos recursos públicos, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão n° 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade 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 n° 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Nessa vereda, o festejado doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“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 dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Portanto, ao não fazer prova do adequado manejo das verbas públicas o Gestor atraiu, para si, a responsabilidade de recompor ao erário, pelos danos por este suportados.

Em tempo, gostaria de frisar que o dever de ressarcir ao erário pelos danos verificados estende-se, solidariamente, ao Espólio do ex-Gestor municipal, Sr. Antônio Ivo de Medeiros, ao CENEAGE e ao seu Presidente, Sr. Mário Agostinho Neto.

Nesta esteira, trago trechos do voto Ministro Relator Marcos Vinícius Vilaça, proferido no Acórdão 2.643/2007 – Primeira Câmara - TCU, verbis:

“O Tribunal de Contas da União, no exercício de sua competência, não julga as contas de uma entidade ou órgão, e sim dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, conforme o art. 71, inciso II, da Constituição Federal de 1988. Há que se considerar que a Administração Pública per si ou as instituições privadas que atuam em colaboração com o Estado não praticam ato algum, senão por meio de seus representantes legalmente designados, os quais respondem pessoalmente por omissões ou irregularidades decorrentes de atos praticados.”

Na mesma linha, há de se ressaltar trecho do voto do Exmo. Ministro Ubiratan Aguiar, Acórdão n° 27/2004 – 2ª Câmara TCU, Sessão de 22/01/2004, Ata n° 1/2004:

“Por fim, saliento, que todo aquele que gere recursos públicos submete-se, por dever constitucional, à obrigação de demonstrar o seu correto emprego, inclusive no que respeita à observância dos princípios que regem a administração pública, definidos no art. 37 da Constituição Federal. A concretização de tal dever se dá mediante a apresentação, no prazo acertado e na forma definida nas normas aplicáveis, de todos os comprovantes hábeis a mostrar, de forma transparente, a licitude dos atos praticados e o alcance das metas pactuadas. Assim, nos termos do art. 71, inciso II, da Constituição Federal, este Tribunal mune-se de competência para julgar as contas de todo aquele gerir bens e valores públicos, a exemplo dos recursos federais descentralizados por meio de convênios ou outros instrumentos congêneres.”

Na mesma senda, por oportuno, colaciono excerto da ementa do julgamento proferido pelo STF, por meio do Tribunal Pleno, nos autos do MS n° 21.644/DF, sob a relatoria do Ministro Néri da Silveira, nos seguintes termos:

“Mandado de Segurança. Tribunal de Contas da União. 2. Prestação de contas referente à aplicação de valores recebidos de entidade da administração indireta, destinados a Programa Assistencial de Servidores de Ministério, em período em que o impetrante era o Presidente da Associação dos Servidores do Ministério. 3. O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não.”

Considerando a grandeza do montante repassado a OSCIP, por não fiscalizar adequadamente e não exigir a devolução dos recursos em questão, o ex-Gestor, por culpa in vigilando e in procedendo, atraiu para si o dever de repor o dano suportado pelo erário, com responsabilidade solidária para a entidade do Setor híbrido, sem prejuízo da aplicação de multa legal, com espeque no II, do art. 56, da LOTCE. Represente-se ainda aos Ministérios Públicos Estadual e Federal, para adoção das providências de estilo.

Para reforçar o raciocínio externado, vejamos o que estatui o § 3º, art. 116, da Lei de Licitações e Contratos, aplicada subsidiariamente ao caso:

Art. 116 (...)

§ 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes:

I - quando não tiver havido comprovação da boa e regular aplicação da parcela anteriormente recebida, na forma da legislação aplicável, inclusive mediante procedimentos de fiscalização local, realizados periodicamente pela entidade ou órgão descentralizador dos recursos ou pelo órgão competente do sistema de controle interno da Administração Pública;

II - quando verificado desvio de finalidade na aplicação dos recursos, atrasos não justificados no cumprimento das etapas ou fases programadas, práticas atentatórias aos princípios fundamentais de Administração Pública nas contratações e demais atos praticados na execução do convênio, ou o inadimplemento do executor com relação a outras cláusulas convencionais básicas;

III - quando o executor deixar de adotar as medidas saneadoras apontadas pelo partícipe repassador dos recursos ou por integrantes do respectivo sistema de controle interno. (destacamos)

À luz do preceptivo nuper, a liberação mensal de recursos deveria ser precedida da verificação do adimplemento pela OSCIP das obrigações ajustadas nos Termos de Parceria referentes à parcela transferida no mês imediatamente anterior, em outras palavras, para evitar a utilização indevida e/ou irregular dos dinheiros públicos a vigilância, por parte da Administração, haveria de ser permanente, pari pasu. Na hipótese da ausência de comprovação material e formal das ações correspondentes à subvenção repassada, futuras liberações não de ser suspensas, até a regularização situacional e, na continuidade da omissão, mister se faz a instauração imediata da tomadas de contas especial.

In casu, mesmo não havendo, por parte da OSCIP, a comprovação da boa e regular aplicação das parcelas transferidas inicialmente, o ex-Gestor deu sequência aos repasses dos recursos, acentuando ainda mais a culpa in vigilando e in procedendo.

Com esteio nas extensas linhas traçadas anteriormente, este Relator entendeu também existirem elementos suficientes para a declaração de inidoneidade do CENEAGE.

- Ausência de recolhimento da retenção dos segurados e de obrigações patronais, bem como IRRF.

Lembre-mos que a retenção de contribuição previdenciária sem o consequente recolhimento à entidade de destino (INSS) configura ilícito penal tipificado no art. 168-A do Código Penal Brasileiro. Aos Tribunais de Contas, a Constituição Federal não lhes outorgou competência para manifestação jurisdicional acerca de tal ilicitude. Destarte, faz-se necessário representar o Ministério Público Comum e a Receita Federal do Brasil para adoção de medidas a seu cargo.

Quanto às obrigações patronais não recolhidas, urge trazer à baila que os referidos encargos são compromissos de inteira responsabilidade do ente empregador, no caso o CENEAGE. Os prestadores de serviços não possuíam qualquer vínculo empregatício, formal ou não, com a Administração Pública local, sendo o liame insofismavelmente atado à organização do terceiro setor. Cabe comunicar a Receita Federal do Brasil, órgão fiscalizador natural, a respeito da infração identificada.

Em relação ao imposto de renda retido na fonte, o Órgão Auditor foi omissivo no tocante ao fornecimento de subsídios referentes à realização ou não de retenção dos valores dos prestadores de serviços devidos sobre a renda desses. Se não há conhecimento, nos autos, de suposta retenção, também não é possível verificar a ocorrência de apropriação indevida de quantia retida.

- O contrato de parceria foi rescindido em meados do exercício por orientação deste Tribunal, e não foram apresentadas as devidas rescisões contratuais com os prestadores de serviços, o que pode vir a proporcionar demandas na justiça trabalhista ao Município, bem como as quitações trabalhistas e previdenciárias correspondentes, causando prejuízos futuros ao Município.

Em breves linhas, como informado no item anterior, os pseudovoluntários da OSCIP não guardam relação trabalhista com a Edilidade, os mesmos possuem/iam ligações precárias (termos de adesão) com a organização híbrida. Portanto, uma vez findo o acordo firmado pela Prefeitura e pelo CENEAGE, encerra-se, automaticamente, qualquer laço de união entre aquela (PM de Santa Luzia) e os “voluntários” da OSCIP.

Conforme o relatório nuper, é preciso assentar que, por determinação do MPE, o Executivo expediu o Decreto n° 027/2007, datado de 31/07/2007, rescindindo unilateralmente os Termos de Parceria que, a priori, estender-se-iam até 31/12/2008. Extinta a parceria, opera-se o desfazimento da tênue linha que

aproxima os prestadores de serviço do Poder Público, sendo despiendo outro ato administrativo dirigido ao corte da frágil ligação.

- Aumento dos gastos com pessoal de forma terceirizada, além de driblar o instituto do concurso público.

- A utilização da OSCIP onerou os gastos com pessoal da saúde.

Percebe-se que os Termos de Parceria, na maioria das ocasiões, escondiam a terceirização de serviços, prática que se configurou em autêntica burla ao concurso público. Ademais, o fato camuflou a real situação de gastos com pessoal no Município, tendo em vista que a mão-de-obra dos “voluntários”, paga através de reembolso pela OSCIP, não compunha as despesas com pessoal, para fins da LRF.

Por fim, os pactos firmados entre os Primeiro e Terceiro setores da sociedade, quase sempre, mostraram-se antieconômicos e contrários ao interesse público, na medida em que, para além dos valores dispensados para o pagamento de prestadores de serviços, foram acrescentadas taxas administrativas que alcançaram percentuais de até 20% do total aplicado na remuneração dos pseudovoluntários.

A prática aqui descrita apresenta traços de conduta tipificada como crime de improbidade administrativa, situação que clama representação ao MPE e também enseja a cominação de multa pessoal (arrimada no inciso III, art. 56, da LOTCE). Quanto à sanção pecuniária, todavia, não se pode olvidar que esta tem caráter personalíssimo, não alcançando herdeiros e/ou sucessores. Considerando o falecimento do agente político responsável pelo ato antieconômico, a coima não tem a quem ser imposta.

O ex-Prefeito Sr. Antônio Ivo Medeiros e os secretários municipais: Francisco das Chagas de Medeiros Damascena, Nilton Franklin de Medeiros, Saulo José Araújo de Moraes, Terezinha Medeiros, Ricardo Amâncio de Lima e Terezinha Alves Nóbrega obtiveram empréstimos bancários de forma fraudulenta, através da falsificação de contracheques, e não saldaram seus compromissos com o respectivo Banco (Banco Matone S/A).

A irregularidade em foco dispensa maiores comentários, porquanto entendo que a matéria foi haurida, com precisão, pelo Ministério Público Especial, cujo parecer, nesse aspecto, acosto-me à integralidade, in verbis:

“(…) vê-se que tal mácula não se encontra no âmbito de competência desta Corte de Contas, devendo ser encaminhado cópia dos autos relativos e este item a O Ministério Público Comum para as providências necessárias. Registre-se que os empréstimos foram contraídos pessoalmente pelos ex-agentes políticos, não havendo dano ao erário.”

Ante os fatos narrados, considero que, a esta Corte, falece competência, para emitir juízo de valor acerca de possíveis ilícitos penais, mister se faz representar a douta Procuradoria Geral de Justiça para adoção de providências de estilo.

Esposado em todos os comentários extensamente explanados, voto, em harmonia com o Órgão Ministerial, pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Santa Luzia, exercício de 2007, sob a responsabilidade do Sr° Antônio Ivo de Medeiros e, em Acórdão separado, pelo (a):

- I) cumprimento integral das normas da LRF;*
- II) julgamento irregular das despesas com a OSCIP CENEAGE;*
- III) imputação de débito no valor total de R\$ 112.559,26 ao Espólio do ex-Gestor, Sr° Antônio Ivo de Medeiros, com responsabilidade solidária para o Centro Nacional de Educação Ambiental e Geração de Emprego – CENEAGE e para o seu Presidente, Sr. Mario Agostinho Neto, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, atinente às despesas irregulares e não comprovadas com a execução de Termos de Parceria;*
- IV) aplicação de multa pessoal ao Gestor, Sr. Mario Agostinho Neto, no valor de R\$ 5.627,96, correspondente a 5% do dano experimentado pelo Erário, com espeque no art. 55, da LOTCE/Pb;*
- V) assinação do prazo de 60 dias para os devidos recolhimentos supracitados nos itens III e IV, sob pena de cobrança executiva;*
- VI) representação aos Ministérios Públicos Federal e Estadual, a fim de que adote as providências de estilo, notadamente, atinentes à responsabilização penal dos responsáveis pelos danos causados ao erário;*

- VII) *representação ao Ministério Público Comum acerca dos indícios de apropriação indébita previdenciária perpetrada pelo CENEAGE;*
- VIII) *comunicação à Receita Federal do Brasil a respeito do recolhimento insuficiente das contribuições previdenciárias devidas pela Organização do Terceiro Setor;*
- IX) *formalização de processo específico com a finalidade de promover a declaração de inidoneidade da OSCIP CENEAGE;*
- X) *solicitação ao Ministério da Justiça de perda da qualificação como OSCIP da CENEAGE;*
- XI) *recomendação à Prefeitura Municipal de Santa Luzia no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE - PB

*Vistos, relatados e discutidos os autos do PROCESSO-TC-02268/08, os MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), com arrimo na atribuição definida no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV da Lei Complementar Estadual n° 18/93, na sessão plenária realizada nesta data, decidem, à unanimidade, EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Santa Luzia, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal, Srº **Antônio Ivo de Medeiros**, relativa ao exercício de 2007.*

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino*

João Pessoa, 02 de maio de 2012.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Fui presente,

*Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*