



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02535/09

Interessado: Inácio Bento de Moraes Júnior

Objeto: Prestação de Contas Anuais do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba (DER) – Exercício de 2008.

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. DESPESAS SEM LICITAÇÃO. PREJUÍZO AO ERÁRIO. DIVERSAS IRREGULARIDADES. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. IMPOSIÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. REPRESENTAÇÃO.

PARECER 01900/10

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba (DER), sob responsabilidade do Sr. Inácio Bento de Moraes Júnior, ex-Diretor Superintendente.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de algumas irregularidades em seu relatório preliminar (fls. 945/967):

Primando pelos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, procedeu-se à notificação dos interessados para, querendo, apresentar defesa escrita no prazo regimental de 15 dias.

O Órgão Técnico analisou a defesa apresentada às folhas 990/1185, através do relatório às fls. 1187/1199, e constatou a permanência das seguintes irregularidades:

- Utilização indevida e imprecisa das metas físicas registradas no Quadro de Detalhamento da Despesa, componente da Lei Orçamentária Anual do Estado;
- Inexistência de controle e informações relativas às desincorporações e depreciações registradas na Demonstração de Variações Patrimoniais;
- Realização de despesas sem a realização de prévio procedimento licitatório;
- Ineficiência na gestão dos Terminais Rodoviários;
- Falha no controle arrecadatário das TUT - Taxas de Utilização dos Terminais, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 156.603,50;
- Inércia administrativa quanto à execução da cobrança das dívidas que a Autarquia tem a receber das empresas permissionárias;
- Pagamento de juros e multas resultantes de gestão ineficiente, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 1.634,25;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02535/09

- Inércia administrativa quanto à reorganização do quadro de pessoal da Entidade;
- Pagamento irregular de diárias a cidadãos sem vínculo estatutário ou empregatício com o DER, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 59.240,00;
- Falha formal quando do registro contábil e pagamento de Auxílio Funeral;
- Ausência de comprovação escritural de desapropriação de imóveis, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 326.567,60;
- Pagamento de indenização por desapropriação em discordância com preceitos constitucionais e legais.

A seguir, vieram os presentes autos ao Ministério Público a fim de emissão de parecer.

É O RELATÓRIO. PASSO A OPINAR.

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatário qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos.

O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

Neste diapasão, foi editada a LC n.º 101/2000, inserindo no ordenamento jurídico os instrumentos necessários à realização de uma gestão pública responsável, primando sobremaneira pelo planejamento e pela transparência como pressupostos indispensáveis para o equilíbrio das contas públicas.

Com base nas observações genéricas elaboradas acima, faço, a seguir, algumas considerações sobre as principais ocorrências levadas a efeito pelo ex-Diretor Superintendente do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba (DER), Sr. Inácio Bento de Morais Júnior.

O Órgão Técnico desta Corte indicou a utilização indevida e imprecisa das metas físicas registradas no Quadro de Detalhamento da Despesa (QDD), componente da Lei Orçamentária Anual do Estado. Tal fato se baseou no não alcance da maioria das metas físicas. A defesa reconheceu que o QDD não é utilizado como instrumento de gerenciamento, já que:

*“atualmente o Orçamento, em qualquer esfera de governo, tem caráter **apenas autorizativo**. Isso quer dizer que o governo não é obrigado a seguir à risca a Lei*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02535/09

orçamentária aprovada, tendo apenas a obrigação de não ultrapassar o teto de gastos com os programas constantes da Lei”

Outra falha diz respeito ao pagamento de indenização por desapropriação em discordância com preceitos constitucionais e legais, pois tal pagamento no valor de R\$ 3.900.000,00, feito ao Sr. Dante Bellardino Zaccara Filho, devido a um processo irregular de liquidação e pagamento de indenização por desapropriação, foi realizado sem o devido planejamento orçamentário.

É de se reconhecer que o gestor demonstra um profundo desconhecimento de Direito Financeiro. A Lei de Responsabilidade Fiscal surgiu com os objetivos básicos não só de promover a responsabilização do administrador pelos atos que pratica enquanto gere a coisa pública, mas também de **combater o déficit fiscal, reduzir o nível da dívida pública, e primar pelo planejamento como forma de conseguir os mais profícuos resultados**. Esse planejamento é feito através da congruência de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Todos devem apresentar metas harmônicas entre si que estabelecerão quais (e como serão executadas) as prioridades para a efetivação de gastos, enfim, para gerir o dinheiro público. Além disso, representam verdadeiros instrumentos de transparência na gestão fiscal, permitindo o conhecimento pela sociedade dos atos praticados pela Administração Pública. Assim, é de se recomendar aos responsáveis pelo DER, atenção e respeito aos preceitos construídos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e instrumentos orçamentários aprovados pelos representantes do Povo.

Foi identificada a realização de despesas sem o devido procedimento licitatório, no montante de R\$ 10.011.227,85, representando 7,76% da despesa realizada no exercício pelo DER.

A Licitação, por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade. Cumpre destacar que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

A defesa refuta esta irregularidade afirmando que as despesas relacionadas pelo Órgão técnico foram precedidas dos procedimentos licitatórios necessários. Além disto, para cada uma destas despesas, indica números de contratos, convênios ou justificativas para a não realização de licitações. Nenhum destes contratos, aditivo, documento ou procedimento licitatório foi acostado aos autos como prova do alegado. Ora, no processo de prestação de contas, cabe ao gestor a demonstração da lisura de seus atos, consoante preconiza a doutrina, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02535/09

*“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que **o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas**”¹*

No mesmo sentido já decidiu o Tribunal de Contas da União:

*“A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. **Ressalto que o ônus da prova da idoneidade 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.º 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’**” (TCU - Acórdão n.º 8/2006 – Tomada de Contas Especial – Plenário, Relator: Augusto Nardes).*

Do exposto, conclui-se que não há elementos aptos a afastar a irregularidade pela não realização de licitação. Tal falha enseja emissão de parecer contrário à aprovação das contas, com fulcro no Parecer Normativo PN TC 52/04.

Ademais, cumpre denotar que, ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da lei de licitações, que assim preceitua:

*Art. 89. **Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade: Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.***
*Parágrafo único. **Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.***

E a Lei de Improbidade Administrativa, a de n.º 8.429, de 1992, igualmente tipifica enquanto ímprobo o ato, em seus arts. 10, VIII:

*Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário **qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial,***

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02535/09

*desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º desta lei, e notadamente **frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente.***

Represente-se ao Ministério Público Comum acerca do fato, para a adoção das providências cabíveis.

Restou comprovada a falha no controle arrecadatário das TUT's - Taxas de Utilização dos Terminais, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 156.603,50. Este montante foi calculado a partir da comparação entre o valor total arrecadado a este título e o resultado da multiplicação do valor da taxa no exercício pela quantidade de passageiros nos terminais rodoviários, informações prestadas pelo próprio DER. Tal prejuízo causado ao erário deve ser imputado ao responsável.

Também foi identificado um prejuízo aos cofres públicos no valor R\$ 1.634,25 decorrente do pagamento de juros e multas relacionadas a obrigações contratuais junto a PETROBRÁS DISTRIBUIDORA S/A. O argumento da defesa para exclusão da irregularidade concentra-se na problemática operacional que uma boa gestão afastaria. É dever do gestor zelar pelo patrimônio público e, portanto, deve ressarcir o erário da desídia administrativa.

Em relação ao pagamento irregular de diárias a cidadãos sem vínculo estatutário ou empregatício com o DER no montante de R\$ 59.240,00, o interessado se restringiu a descrever a lotação das pessoas relacionadas pelo Órgão Técnico, não se utilizando de nenhuma comprovação que sustentasse o alegado. Como já anteriormente citado, no caso de prestação de contas, o ônus da prova se inverte e cabe ao Gestor comprovar a regular aplicação do recurso público, o que não foi feito. Assim, este membro do *Parquet* pugna pela devolução aos cofres públicos do montante gasto irregularmente com pagamento de diárias.

Outra irregularidade apontada pela Auditoria diz respeito à ausência de comprovação escritural de desapropriação de imóveis, ocasionando dano ao erário no montante de R\$ 326.567,60. Nas palavras do ex-Gestor:

“acontecem casos em que os pagamentos são efetuados através de recibos registrados em Cartório (como forma hábil de conferir segurança jurídica e comprovar materialmente o adimplemento), com o fito de agilizar a liberação da área desapropriada para o regular andamento das construções (em atenção ao princípio da eficiência administrativa e na busca do prioritário interesse coletivo na consecução das obras), sendo posteriormente lavrada a competente escritura pública, sem qualquer prejuízo na excepcional inversão da ordem lógica dos atos preparatórios para a formalização da transferência de propriedade.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02535/09

Dos três casos elencados pela Auditoria como fundamento da supracitada irregularidade, a defesa acostou aos autos escrituras públicas demonstrando a regularização de duas desapropriações. Já em relação ao terceiro caso, conforme o processo administrativo às folhas 522/548, o cheque foi depositado em juízo já que o imóvel está incluído em inventário. Pois bem, diante dos fatos descritos, não é possível afirmar que houve irregularidade, tampouco prejuízo ao erário.

Foram relatados casos de má gestão administrativa como a ineficiência na gestão dos Terminais Rodoviários, a inércia administrativa quanto à execução da cobrança das dívidas que o DER tem a receber das empresas permissionárias e à reorganização do quadro de pessoal da Entidade.

Quanto à gestão dos Terminais, a Auditoria identificou déficit financeiro nos terminais rodoviários, acumulando um prejuízo de R\$ 1.574.234,62 apenas no exercício de 2008. A justificativa da defesa para tal fato concentrou-se na diminuição do fluxo de passageiros e aumento das despesas. Foram relatadas também iniciativas no sentido de reverter tal situação.

A inércia administrativa quanto à execução da cobrança das dívidas que o DER tem a receber de 66 empresas permissionárias, no montante de R\$ 3.821.532,36, sendo que destas, apenas 7 foram judicialmente acionadas, segundo o Órgão Auditor. O interessado acostou aos autos lista com as ações de cobrança em andamento, cópias de acordos e ações de despejos e relatou que no exercício de 2008 não apenas 7, mas 13 interpelações judiciais foram ajuizadas e, somando-se com as outras ações anteriormente iniciadas, há pretensão de recebimento no valor de R\$ 2.497.846,12.

Já a necessidade de reestruturação do quadro de pessoal foi apontada em decorrência dos seguintes fatos:

- O quadro de pessoal do DER foi definido por Decreto e não por lei
- O DER possui 51 servidores cedidos por outros órgãos e 75 funcionários atuando nas Administrações Estadual e Federal.

Sabe-se que o princípio da eficiência foi elevado a nível constitucional, como determinado pelo *caput* do Art. 37 da Carta Magna, *in verbis*:

*“Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: (...)”*

Hely Lopes Meirelles define da seguinte forma o princípio em comento:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02535/09

*“Dever da eficiência é o que se impõe a todo agente público **realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional**. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, **exigindo resultados positivos para o serviço público** e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros.”²*

Pois bem, no Processo TC 020.494/2005-7, do Tribunal de Contas da União, o Relator Aroldo Cedraz assim se posicionou sobre a eficiência requerida:

*“13. **A relação entre custos e benefícios não está desassociada do preceito constitucional da eficiência**. A esse respeito, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, in ‘Direito administrativo’, 14ª ed., São Paulo: Atlas, 2002, p. 81-82, ao tratar de princípios da administração pública, ensina que:*

*‘O princípio da razoabilidade, sob a feição de proporcionalidade entre meios e fins, está contido implicitamente no artigo 2º, parágrafo único, da Lei nº 9.784/99, que impõe à Administração Pública: **adequação entre meios e fins**, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público (inciso VI); observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados (inciso VIII); adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados (inciso IX); (...).’*

14. (...).

*15. Com se vê, **o preceito constitucional da eficiência não é um fim em si mesmo, pois há de se considerar os meios e recursos empregados para alcançá-lo.**”*

Na esteira do que foi aqui traçado, conclui-se que a aplicação do princípio da eficiência não se afere apenas pelo resultado, mas pela atuação do servidor, adequações entre meios e fins e decisões políticas. O déficit financeiro dos Terminais, muito provavelmente, não foi gerado e tampouco será resolvido em apenas um exercício. Cabe ao Gestor buscar e agir em solução para tal problema. Da mesma forma quanto a maior efetividade na cobrança de dívidas e na reestruturação do quadro de pessoal. Os fatos tratados não se apresentam de forma suficiente para configurar irregularidades, mas consubstanciam em importantes observações que poderão contribuir para um melhor resultado do DER. Assim, entendo que a atual Gestão deve ser informada dos achados da Auditoria bem como receber recomendação no sentido de buscar soluções para o déficit financeiro, as dívidas a receber e elaboração de projeto de lei para reestruturação do quadro de pessoal.

² MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 14 ed. São Paulo: RT, 1989, p.86.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02535/09

Por fim foram identificados erros de natureza contábil, como inexistência de controle e informações relativas às desincorporações e depreciações registradas na Demonstração de Variações Patrimoniais e falha formal quando do registro contábil e pagamento de Auxílio Funeral. Tais fatos não chegaram a comprometer a análise da prestação de contas realizada. Neste sentido, tais irregularidades ensejam recomendação no sentido de que não mais se repitam.

Ex positis, alvitra este representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas pela:

- **Irregularidade** da Prestação de Contas Anual da Sr Inácio Bento de Moraes Júnior, ex-Diretor Superintendente do Departamento de Estradas de Rodagem do Estado da Paraíba (DER), relativa ao exercício financeiro de 2008;
- **Aplicação de multa** com fulcro no at. 56 da LOTCE ao ex-gestor;
- **Representação** ao Ministério Público Comum acerca dos indícios relativos ao cometimento de ato de improbidade administrativa e crime licitatório;
- **Imputação de débito** no valor de R\$ 217.477,75, sendo:
 - R\$ 156.603,50, referente aos prejuízos com a arrecadação da Taxa de Utilização dos Terminais;
 - R\$ 1.634,25, decorrente do pagamento de juros e multas;
 - R\$ 59.240,00, devido ao pagamento irregular de diárias a cidadãos sem vínculo estatutário ou empregatício com o DER;
- **Recomendações** à Gestão do DER no sentido de:
 - manter atenção e respeito às diretrizes do Direito Financeiro, Leis de planejamento orçamentário;
 - buscar soluções para o déficit financeiro dos terminais rodoviários, as dívidas a receber e reestruturação do quadro de pessoal
 - evitar a reincidências das falhas contábeis constatadas no exercício em análise.

É como opino.

João Pessoa, 12 de novembro de 2010.

Marcílio Toscano Franca Filho, Dr. jur
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB

rccd