



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO-TC-02435/07

*Poder Executivo Municipal. Administração Direta Municipal. Prefeitura de Patos. Prestação de Contas Anual relativa ao exercício de 2006. 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 nº 18/93 - **Não comprovação de despesas com serviços prestados pela IBLAC – Despesas irregulares e/ou não comprovadas com a OSCIP INTERSET – Burla ao Concurso Público. Transgressões a Princípios da Administração Pública, a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS, exercício 2006. Encaminhamento à consideração da egrégia Câmara de Vereadores de Patos. 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 nº 18/93, julgar as contas de gestão do Chefe do Executivo, na condição de Ordenador de Despesas, pelo(a): irregularidade, atendimento integral às exigências da LRF, imputação de valor ao Gestor municipal com responsabilidade solidária para a INTERSET e seu Presidente, imputação exclusiva de débito ao Alcaide Municipal, aplicação de multa, comunicação ao TCU, CGU, MPF, MPE, PF, TCE/PE, TCE/PA, entre outros, comunicação ao CRC/PE, MPF e OAB/PE, formalização de processo específico para declaração de inidoneidade da OSCIP/INTERSET, formalização de processo específico para apuração de irregularidades na devolução de recursos de convênio, solicitação ao Ministério da Justiça de perda da qualificação como OSCIP da INTERSET e recomendações à atual Administração do Poder Executivo.***

PARECER PPL-T C- 179 /2010

RELATÓRIO

Tratam os autos do presente processo da análise da Prestação de Contas do Município de Patos, relativa ao exercício financeiro de 2006, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Srº Nabor Wanderley Nóbrega Filho.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos, emitiu relatório inicial de fls. 6.012/6.038, em 30/06/2008, 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 3.462/2005, de 26 de dezembro de 2005, estimando receita e fixando despesa em R\$ 57.679.383,00, como também autorizando abertura de créditos adicionais suplementares em 30% da despesa fixada na LOA;*
- b) a Lei Municipal n.º 3.506/2006 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 8.651.907,45, equivalente a 15% da despesa fixada na LOA;*
- c) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 22.402.376,39, tendo como fonte total de recursos anulação de dotações;*
- d) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício totalizou o valor de R\$ 50.226.782,50, inferior em 13,66 % do valor previsto no orçamento;*
- e) a despesa orçamentária realizada atingiu a soma de R\$ 49.800.179,61, inferior em 6,22% do valor previsto no orçamento;*

- f) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a soma de R\$ 26.268.737,99;
- g) a Receita Corrente Líquida - RCL alcançou o montante de R\$ 47.253.630,21.

2. No tocante aos demonstrativos apresentados:

- a) o Balanço Orçamentário apresenta superávit equivalente a 0,85% da receita orçamentária arrecadada;
- b) o Balanço Financeiro registrou um saldo para o exercício seguinte, no valor de R\$ 5.258.120,02, distribuídos entre Caixa e Bancos, nas proporções de 0,6% e 99,4%, respectivamente;
- c) o Balanço Patrimonial evidenciou superávit financeiro no valor de R\$ 2.465.004,89;
- d) a dívida municipal atingiu, ao final do exercício, a importância de R\$ 26.161.571,01, correspondendo a 52,09% da receita orçamentária total arrecadada, sendo que deste total 10,68% é decorrente da Dívida Flutuante e 89,32% da Fundada, e apresenta um acréscimo de 7,06%, quando confrontada com a do exercício anterior.

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 – Instituto de Seguridade Social de Patos – ISSMP; Superintendência Trânsito e Transporte do Município de Patos – STTRANS – foram analisadas em processos específicos;
- c) os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 2.520.125,86 correspondendo a 5,06% da Despesa Orçamentária Total (DOTR), tendo sido pagos no exercício o montante de R\$ 2.184.755,48, dos quais R\$ 533.000,00 com recursos federais e R\$ 1.651.755,48 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\$ 4.578.929,08 ou 71,27% das disponibilidades do FUNDEB (limite mínimo=60%);
- b) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) alcançou o montante de R\$ 6.662.552,25 ou 25,36% da RIT (limite mínimo=25%);
- c) o Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 3.960.703,63 ou 15,08% da RIT;
- d) as despesas com pessoal da municipalidade alcançaram o montante de R\$ 25.240.826,09 ou 53,42% da RCL (limite máximo=60%);
- e) as despesas com pessoal do Poder Executivo alcançaram o montante de R\$ 23.864.052,39 ou 50,50% da RCL (limite máximo=54%).

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 14/07/2008 (fls. 6.039), com publicação no DOE em 24/07/2009, a notificação, do Sr. Nabor Wanderley Nóbrega Filho, gestor do município. Este, por intermédio de seu representante legal, fez acostar aos autos justificativas, acompanhadas de vasta documentação de suporte (fls. 6.046/6.286).

Atendendo ao despacho exarado pelo Relator (fl. 6.287), o Órgão Auditor, após análise minudente de todos os documentos acostados, em sede de relatório de exame de defesa (fls. 6.293/6.295), em 22/09/2010, manifestou entendimento mantendo as seguintes irregularidades atribuídas ao exercício de 2006, sob responsabilidade do então Prefeito, Sr.º **Nabor Wanderley Nóbrega Filho**:

1. Não apresentação dos relatórios, processos, bancos de dados, cadastros ou outros documentos que comprovem a efetiva realização de serviços realizados pela empresa IBLAC, que recebeu da PM de Patos o montante de R\$ 336.300,00, tendo apresentado apenas a nota de empenho n.º 2811, a nota fiscal de serviço n.º 024, o recibo, a cópia de cheque e contrato;
2. Participação majoritária da OSCIP INTERSET nas ações e serviços de Saúde, contrariando o art. 199 da CF/88.

Por fim, a d. Auditoria, em função da ausência da apresentação da documentação comprobatória das despesas com reembolsos pagas aos voluntários da OSCIP, sugeriu a manifestação do Órgão Ministerial acerca deste aspecto levantado.

Instado a se posicionar, o Parquet, através de cota, em apertada síntese, propugnou pelo envio ao Corpo Técnico de Instrução para fins de esclarecimentos dos pontos questionados no relatório de Análise de Defesa, notadamente, para a verificação em termos reais e quantitativos da suposta “elevação de custos” em razão do serviço de intermediação prestado pela OSCIP INTERSET para a contratação de bandas e equipamentos. Acatando a sugestão do MPJTCE, o Relator determinou o reenvio do processo à Auditoria para nitidificação dos pontos perquiridos.

Em atendimento à determinação do Presidente desta Corte de Contas e do Conselheiro Relator, a Auditoria realizou inspeções simultâneas em diversos municípios para o clareamento dos pontos obscuros envolvendo os Termos de Parceria firmados entre a PM de Patos e a INTERSET, das quais resultou a elaboração do Relatório de Inspeção Especial (fls. 7.238/7.257), datado de 01/07/2009. As folhas 7.258/7.259, através de relatório consolidado, a Instrução promoveu a consolidação das irregularidades acusadas no Relatório de Inspeção Especial com as remanescentes da Análise de Defesa preliminar.

Novamente, considerando as falhas apontadas pelo Órgão de Instrução em seu relatório consolidado, e atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou, em 27/07/2009 (fls. 7.260), com publicação no DOE em 14/08/2009, a notificação, do Sr. Nabor Wanderley Nóbrega Filho, gestor do município, e, em 03/11/2009 (fl. 10.846), a notificação do Sr. Filogônio de Araújo Oliveira, Presidente da OSCIP INTERSET. O primeiro, por intermédio de seu representante legal, fez acostar aos autos justificativas, acompanhadas de vasta documentação de suporte (fls. 7.278/10.845), enquanto, o segundo ficou-se inerte sem qualquer manifestação.

Em outras três vezes (21/10/2009, 02/12/2009 e 22/02/2010), o interessado, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, carrou aos autos Complementação de Defesa (fls. 10.850/10.873, 10.876/10.887 e 10.968/12.107), cuja juntada foi determinada pelo Relator.

Dentre os documentos acostados pelo defendente, verificou-se que a PM de Patos instaurou, com fulcro no art. 8º c/c o inciso VI, do art. 5º, todos da LOTCE/PB, procedimento, por ele, nominado de Tomada de Contas Especial (TCE), para fins de analisar a execução dos Termos de Parceria com o Ente do Terceiro Setor. Ao final desta TCE, o Alcaide julgou irregular a prestação de contas apresentada pela INTERSET, imputando-lhe débito de R\$ 1.063.188,01, inscrevendo-o na Dívida Ativa Municipal, com posterior Ação de execução.

Depois de compulsar minuciosamente as peças defensórias, a d. Auditoria emitiu relatório de Análise de Defesa (fls. 12.119/12.134), em 16/03/2010, mantendo as seguintes falhas:

1. Não comprovação de despesas com supostos serviços prestados pela IBLAC, no valor de R\$ 336.300,00, tendo como responsável exclusivo o Chefe do Executivo Municipal;
2. Ausência de comprovação de despesas gerando saldo remanescente do valor cobrado a título de taxa de administração, no montante de R\$ 270.608,43, sugerindo-se a devolução ao erário, com responsabilidade solidária entre a OSCIP e o Chefe do Executivo local;
3. Despesas administrativas não comprovadas, no valor de R\$ 1.063.188,01, sugerindo-se a devolução ao erário, com responsabilidade solidária entre a OSCIP e o Chefe do Executivo local;
4. Despesas não comprovadas com pessoal em diversos programas executados pela INTERSET, no valor de R\$ 243.810,02, sugerindo-se a devolução ao erário, com responsabilidade solidária entre a OSCIP e o Chefe do Executivo local;
5. Pagamento de reembolsos a “voluntários” que ocupam a mesma função, com valores totalmente discrepantes, ferindo os princípios constitucionais da Igualdade e Impessoalidade;
6. Total subordinação dos “voluntários” da INTERSET a agentes da Prefeitura Municipal, em relação às determinações de tarefas, atribuições de serviços;
7. Utilização da OSCIP com intuito de substituir servidores públicos no desenvolvimento de atividades fins, principalmente nas áreas de saúde e educação.

Continuando as considerações conclusivas, a Unidade Técnica de Instrução fez as sugestões que seguem:

- I. Comunicar ao Conselho Regional de Contabilidade de Pernambuco acerca do possível exercício ilegal da profissão, assinar Parecer de Auditoria Independente, cometido pelo Sr. Celso Ciríaco dos Santos, Técnico em Contabilidade, CRC-PE 2955/0-7;
- II. Declaração inidoneidade do Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico – INTERSET;
- III. Solicitar, com base nos arts. 7º e 8º da Lei nº 9.790/99, corroborado com o art. 4º do Decreto nº 3.100/99, junto ao Ministério da Justiça, a perda da qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público concedida a INTERSET;
- IV. Remessa de cópias de peças destes autos a outros Órgãos que apresentam interesses em comum, tais como: TCU, CGU, Ministérios Públicos Federal e Estadual, Ministério Público do Trabalho, Receita Federal do Brasil, INSS, Polícia Federal, TCE-PE e TCE –PA.

Aos dezoito dias do mês de março do ano corrente, o Mandatário, mediante representante legal, veio aos autos informar (Doc. 03610/10) que efetuou com a INTERSET Termo de Parcelamento da dívida, no qual a OSCIP confessava o débito e acordava em quitá-lo em 10(dez) parcelas de igual valor. No mesmo documento, anexou extratos bancários e comprovantes de depósitos suficientes à comprovação do adimplemento da primeira parcela, no valor de R\$ 106.319,00.

Ante os comprovantes carreados ao processo em epígrafe, o Relator determinou o retorno do almanaque processual a DIAGM II para análise da repercussão do referido ajuste sobre as despesas com a OSCIP passíveis de glosa.

Em sede de Análise de Defesa (fls. 12.140/12.141), a Auditoria informa que o valor apurado pela Edilidade, em pretensa Tomada de Contas Especial, e atribuído a OSCIP, no valor de R\$ 1.063.188,01, é inferior ao apontado nos relatórios inaugural e análise de defesa.

Em 21/05/2010, o Prefeito de Patos, novamente, colacionou ao álbum processual a comprovação da quitação da 2ª e 3ª parcelas, no valor total de R\$ 212.637,60.

Chamado aos autos para opinar, o Parquet, através do Parecer nº 979/10, da lavra do eminente Procurador André Carlo Torres Pontes, discorrendo em abundância sobre os temas levantados, propugnou pela:

- Declaração de atendimento dos requisitos de gestão fiscal, previstos na LC 101/2000;
- Emissão de Parecer sugerindo à Câmara Municipal de Patos a Reprovação das contas de gestão geral relativas ao exercício de 2006, em razão das despesas irregulares junto à OSCIP INTERSET;
- Irregularidade das despesas relacionadas ao IBLAC, bem como, aquelas não comprovadas com a INTERSET, porquanto danosas ao erário;
- Imputação de débito contra o Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho correspondente ao valor atualizado das despesas sem comprovação executadas em favor do IBLAC;
- Imputação de débito solidariamente contra o Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, a OSCIP/INTERSET e o Sr. Filogônio de Araújo Oliveira (Presidente da OSCIP/INTERSET), correspondente ao valor atualizado das despesas danosas ao erário, custeadas com recursos municipais e relacionadas à INTERSET, deduzindo-se o montante atualizado recolhido antecipadamente;
- Aplicação de multas ao Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, à OSCIP/INTERSET e ao Sr. Filogônio de Araújo Oliveira, por danos ao erário, com base na CF, art. 71, VIII e LCE nº 18/93, art. 55;
- Declaração de 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, contados da publicação da decisão, com base na CF, art. 71, inciso VIII, e LCE nº 18/93, art. 46;
- Comunicação dos 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 Pará, Controladoria Geral de União, Controladoria Geral do Estado/PB, Ministério

Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Delegacia Regional do Trabalho, Receita Federal do Brasil, INSS, Polícia Federal, Polícia Civil/PB, para ações cabíveis.

O Relator fez incluir o feito na pauta do dia 11/08/2010, com as intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR

A Prestação de Contas é o fim de um ciclo que se inicia com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passando pela Lei Orçamentária Anual e execução de todo orçamento. É neste momento que o gestor é obrigado a vir fazer prova de que a aplicação dos recursos públicos, a ele confiados, deu-se de forma regular e eficiente, atendendo princípios que norteiam a Administração Pública, em todas as esferas.

Para o gestor probro, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, neste instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, àquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses públicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, trazendo, por conseqüência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, lhe serão cominadas as sanções impostas pela lei.

Reste consignado que em nada prejudica o Voto do Relator a análise utilizando fundamentação aliunde, contida em relatório técnico e Parecer Ministerial, contanto que os documentos referidos se encontrem no álbum processual, como se verifica na vertente, entendimento este, inclusive, já pacificado no âmbito do STF¹. No nosso sentir, as peças descritas por si só seriam suficientes para encerrar o assunto trazido à baila, bem como, para servir de sustentáculo à emissão de juízo de valor deste Relator. Contudo, o feito em crivo, por força de sua singularidade, requer, ou melhor dizer, obriga-me a haurir todos os aspectos controversos e polêmicos, aqui encontrados em abundância, com intuito de aparar quaisquer arestas acerca da posição por mim guardada.

Das irregularidades vinculadas à execução de Termos de Parceria firmados entre o Município de Patos e o Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico.

Por dever de justiça, cabe reverenciar o brilhante trabalho da Auditoria (Complementação de Instrução Especial), o qual trata, com riqueza de detalhes impressionante, sobre aspectos inerentes à OSCIP (INTERSET), aos seus Diretores, aos Termos de Parceria celebrados com o Poder Público local e à execução dos objetos pactuados no Termos citados. Em função do exposto, gostaria que restasse consignado em Ata o reconhecimento deste Relator ao magnífico estudo promovido pela Equipe Técnica encarregada do feito e que este constasse na ficha funcional dos Técnicos componentes da Equipe: Leonardo Rodrigues da Silveira, Vladimir Sérgio F. Cavalcante, Helton Alves da Costa e José Alberto de Siqueira Góes.

Outro ponto a ser destacado no vertente feito é o pioneirismo do Tribunal de Contas da Paraíba que - em conjunto com o Ministério Público Estadual e Federal e TCE/PE - realizou diligências, capitaneadas pelo Conselheiro Presidente Antônio Nominando Diniz Filho e o Procurador André Carlo Torres Pontes, à sede da INTERSET (Recife), para a obtenção de documentos necessários à perfeita análise da execução dos Termos de Parceria firmados entre a OSCIP e alguns municípios paraibanos, especialmente, Patos, Souza e Taperoá.

É preciso, ainda, informar que as considerações iniciais deste meu voto seguem linha idêntica da adotada na análise do Processo de Prestação de Contas do exercício de 2007, posto que, ambos,

¹ HC 96310, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa. Precedente.

II - Ordem denegada.

guardam entre si estreita similitude, notadamente quanto às infringências com a execução dos Termos de Parceria com a INTERSET.

As entidades do terceiro setor apesar de não estarem sujeitas à prestação de contas ao TCE, por não integrarem a Administração Pública, são pessoas jurídicas de direito privado que podem vir a ser responsabilizadas perante a Corte de Contas quando gerirem recursos públicos, aliás, como dispõe o parágrafo primeiro, art. 70 da Constituição Estadual²

Antes de adentrar ao mérito das irregularidades postas, é preciso tecer breves comentários acerca das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP), entidades integrantes do chamado Terceiro Setor.

O Terceiro Setor é composto por organizações que são privadas na forma, mas públicas pelo objetivo. São instituições sem fins lucrativos que, segundo as Teorias da Falha de Mercado e da Falha do Governo, existem por causa de uma inerente lacuna ou limitação tanto do mercado, quanto do Estado, em responder as demandas sociais por bens e serviços públicos.

Durante a década de 90, o Governo Federal - com vistas a reduzir o tamanho do Estado - permitiu maior participação da sociedade civil organizada na condução, complementar, de políticas públicas, notadamente, através do fornecimento de alguns serviços públicos, em caráter subsidiário, à sociedade cada vez mais ávida por estes. Para este fim, criaram-se, então, duas figuras jurídicas inexistentes na legislação pátria, a saber: Organizações Sociais e Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público. Esta última disciplinada pela Lei nº 9.790/99 e regulamentada pelo Decreto nº 3.100/99.

Consoante a Lei das OSCIPs, art. 1º, podem qualificar-se como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público as pessoas jurídicas de direito privado, sem fins lucrativos, desde que os respectivos objetivos sociais e normas estatutárias atendam aos requisitos instituídos por esta Lei. Os objetivos sociais reclamados devem estar enquadrados no disposto nos incisos do art. 3º do aludido diploma.

A doutrina e a jurisprudência são, ainda, incipientes sobre este novo ator social. Dos escassos comentários dos publicistas acerca da matéria, destaca-se a interpretação dada no que toca aos Termos de Parceria – forma de ajuste entre o Poder Público constituído e a Organização – os quais teriam natureza de convênio.

No período compreendido entre 2005 a 2008, diversos municípios paraibanos descobriram estas entidades do Terceiro Setor, e com elas celebraram incontáveis Termos de Parceria, para condução de programas públicos nas mais variadas áreas. CEGEPO, CENIAM, CADS, CENEAGE e INTERSET, compõem a lista exaustiva das OSCIPs que pactuaram, especialmente, com o Poder Executivo de numerosas Comunas do Estado.

Dentre as Organizações atuantes no território da Paraíba a INTERSET se sobressai. Entre 2006 e 2008 o Instituto INTERSET celebrou parcerias com Itabaiana (2006), Teixeira (2006), Souza (2006), Taperoá (2006-2008) e Patos (2006-2008), das quais resultaram subvenções sociais na ordem aproximada de R\$ 50.000.000,00.

Ao se debruçar sobre o exame das diversas parcerias entre OSCIPs e Prefeituras, este Egrégio Pleno, na quase totalidade dos casos julgados, deparou-se com numerosas irregularidades no andamento dos pactos firmados, principalmente porque tais instituições serviam, no mais das vezes, apenas de repassadoras de mão-de-obra para as Edilidades, constituindo-se em verdadeiros contratos de terceirização de serviços, provocando, conseqüentemente, o completo desvirtuamento do Instituto das Organizações. Explico:

Os incisos III e IV do art. 3º da Lei nº 9.790/99 indicam que dentre os objetivos das OSCIPs estão: a promoção gratuita da educação (III) e saúde (IV), observando-se a forma complementar de participação das organizações. Já o inciso II e o § 1º, art. 6º, do Decreto nº 3.100/99, estabelecem que se entende por promoção gratuita da saúde e educação, a prestação destes serviços realizada pela Organização da Sociedade Civil de Interesse Público mediante financiamento com seus próprios recursos, cuja obtenção não resulta da cobrança de serviços de qualquer pessoa física ou jurídica, ou de repasse ou arrecadação compulsória.

A gratuidade foi ausente na medida em que as OSCIPs recebiam vultosas somas de recursos públicos para o gerenciamento das atividades mencionadas, e os serviços disponibilizados à comunidade local eram fornecidos por pseudosvoluntários, os quais eram disfarçadamente contratados por intermédio de

² Art. 70 (...)

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

Termos de Adesão, e percebiam seus vencimentos travestidos de verba indenizatória, paga em virtude de possíveis despesas incorridas na execução do mister voluntário.

Sobre os fatos envolvendo a INTERSET, a Auditoria, com propriedade assim discorre:

Os “voluntários” recebem o direito a uma verba dita indenizatória, estabelecida de acordo com a complexidade da atividade desenvolvida, variando desde R\$ 250,00 até R\$ 6.000,00, segundo o Srº Filogônio. Ao desnudar a realidade dos fatos, percebe-se que as pessoas prestadoras de serviços nos municípios, travestidas de voluntários, ligadas a Organização, ocuparam cargos nas áreas elencadas, de provimento efetivo mediante concurso público, em substituição a servidores do município e foram remunerados disfarçadamente por intermédio de reembolso indenizatório. Entre os supostos voluntários encontram-se médicos, odontólogos, enfermeiros, professores, garis, entre outros, que recebiam valores “indenizatórios” condizentes com os percebidos pelos mesmos profissionais contratados diretamente pelo Poder Público. Desta feita, o descrito nas linhas antecedentes, descaracteriza completamente o caráter voluntário da Parceria, demonstrando de fato a terceirização de mão de obra por parte da Oscip.

O tema foi merecedor de importantes manifestações do TCU. Exemplificativamente, trago excerto do entendimento exarado pelo Ministro Relator Valmir Campelo no Acórdão AC – 0715-06/08-1:

“A Lei das OSCIPs, nº 9.790/99, prevê a possibilidade de promoção de serviço por voluntário, todavia, os serviços declarados como prestados pelos voluntários contratados são remunerados por valores fixos, mensalmente, sob o pretexto de reembolso de despesas, além disso, as quantias concedidas são as mesmas para as mesmas funções, caracterizando-as, na verdade, em efetivos pagamentos por prestações de serviços, não podendo, desta forma, tais despesas, se efetivamente executadas, ser classificadas como simples ressarcimento.

É importante esclarecer, que o ressarcimento de despesas efetuado no desempenho das atividades voluntárias ocorre quando há a devolução/reparação/compensação ao terceiro (voluntário) dos valores correspondentes às despesas efetuadas, devidamente comprovadas através das documentações pertinentes (notas fiscais, recibos de passagens, etc.) no exercício de suas atividades (viagens, estadias, alimentação, etc.), como estabelece o art. 3º da Lei nº 9608/1998.

Por outro lado, os vencimentos são direitos garantidos nos incisos IV, V e VII do art. 6º da Constituição Federal e referem-se à retribuição pecuniária pelo efetivo exercício da atividade para a qual o profissional foi contratado.

Quanto à caracterização de vínculo de emprego, é pacífico o entendimento de que a relação de emprego é assinalada pela presença de alguns elementos como a pessoalidade, onerosidade, continuidade, intencionalidade e subordinação.”

Sendo assim, percebe-se que os Termos de Parceria, repito, 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.

Para finalizar as considerações iniciais, imperioso ressaltar que este Tribunal julgou irregulares³ todas as dispensas de licitação envolvendo a Prefeitura Municipal de Patos e a INTERSET e os Termos de Parceria delas decorrentes.

Das considerações sobre Tomada de Contas Especial.

Na tentativa de afastar a responsabilidade solidária pelos prejuízos impostos ao erário público, decorrente das irregularidades identificadas na execução dos Termos de Parceria, o Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, sob amparo jurídico da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, art. 8º⁴ combinado com o art. 5º, inciso VI, diante da possibilidade de existência de danos ao

³ Acórdãos AC1 TC 1407/09; AC1 TC 1561/09 e AC1 TC 0241/10.

⁴ **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, ilegítimo 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 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.

erário municipal, suscitada pelo representante do Controle Interno Municipal, em 29/05/2009, decidiu, através de despacho (fl. 8.341), em 01/06/2009, instaurar Tomada de Contas Especial (TCE).

Em mesma data, designou, mediante portaria, os membros da Comissão responsáveis pelos procedimentos de instauração da TCE (003/2009), que iniciou suas atividades em 10/06/2009. Saliente-se que idêntico procedimento foi adotado para apuração de gastos com OSCIP, referente ao exercício de 2007, o qual foi analisado nos mesmos moldes.

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

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

O Tribunal de Contas da União (TCU) define, através do art. 3º da IN/TCU nº 56/2007, Tomada de Contas Especial (TCE), como segue:

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

Na mesma senda, o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes:

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

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

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

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

A inteligência do § 2º, do art. retro-citado, remete ao fato de que, após desenvolvidos todos os procedimentos da TCE no âmbito administrativo, as conclusões acerca da responsabilização de agente(s) e quantificação do dano serão encaminhadas ao Tribunal de Contas para julgamento e, na hipótese de confirmação das apurações, imputação de débito, com força de título executivo, ao(s) causador(es) do dano.

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

Em conformidade com o disposto no caput do art. 8º da LOTCE, diante da ocorrência de omissão do dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados, bem como da existência de dano ao erário, a autoridade competente deverá, sob pena de responsabilização solidária,

§ 2º - A tomada de contas especial prevista no caput e no parágrafo 1º deste artigo será submetida, desde logo, a julgamento pelo Tribunal de Contas do Estado, se o valor do dano causado ao Erário for de valor igual ou superior àquele fixado pelo Tribunal, para este efeito, em cada ano civil, na forma estabelecida pelo seu Regimento Interno.

§ 3º - Se o dano for de valor inferior à quantia referida no parágrafo anterior, a tomada de contas especial será anexada ao processo da respectiva tomada ou prestação de contas anual do administrador ou ordenador de despesa, para julgamento em conjunto. (grifo nosso)

imediatamente, adotar providências para a instauração de tomada de contas especial, para quantificar o dano e identificar os responsáveis.

Não se pode olvidar que o processo em apreço avalia a regularidade na aplicação de recursos no exercício financeiro de 2006, realizados pela Prefeitura Municipal de Patos. Desta forma, fica clara a negligência do gestor, na medida em que decidiu apurar fatos relativos ao exercício de 2006, apenas, quando decorridos quase dois anos e meio depois de finalizado o período em questão.

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

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

Sobre o esse tema, o TCU, através da Instrução Normativa nº 56/2007, assim normatizou:

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

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

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

Outro aspecto processual digno de citação, a saber: em janeiro de 2009, o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba; com o auxílio do Ministério Público Estadual, do Ministério Público Federal e do Tribunal de Contas de Pernambuco; efetuou diligências simultâneas as cidades de Sousa, Patos e Taperoá, como também a sede da INTERSET, como o intento de apurar irregularidades na execução dos Termos de Parceria entre aqueles municípios e a OSCIP, levantar o dano ao erário de cada Ente Público e identificar os responsáveis. Em 01/07/2009, o Corpo Técnico deste Tribunal emitiu relatório (fls. 7.238/7.257), onde eram levantados os danos ao erário e os possíveis responsáveis.

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

Corroborando com a nossa manifestação, o representante do Ministério Público de Contas, Procurador André Carlo Torres Pontes, de maneira incisiva, fulmina a pretensão do interessado em afastar a responsabilidade solidária com a instauração da predita TCE, verbo ad verbum:

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

Dessa forma, além de estabelecer parceria à margem da lei, conforme assinalado em decisão já citada que julgou irregulares os termos de parceria firmados em 2006 entre o

Município de Patos e a INTERSET, o gestor não agiu de forma imediata e diligente para salvaguardar a edilidade de investidas danosas ao erário. Mesmo ciente das irregularidades, somente diligenciou um ano após para tentar resgatar os valores não comprovados, lhe recaindo, nesse cenário, a responsabilidade solidária pelas despesas não comprovadas relacionadas aos valores repassados à entidade privada.”

Some-se, também, a atitude equivocada do Gestor Municipal, quando, uma vez quantificado o dano e identificados os responsáveis, ao invés de enviar as conclusões da Tomada de Contas Especial ao Tribunal de Contas, decidiu julgá-la, imputando débito aos possíveis responsáveis, usurpando a competência privativa do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Desta feita, assente-se que os atos decorrentes da violação das prerrogativas desta Corte de Contas são passíveis de nulidade.

Neste diapasão, a Auditoria, de forma muito bem fundamentada, assentou:

“Continuando a discorrer sobre as falhas processuais, foi consignado no item 1.1 que a TCE apresenta duas fases distintas: interna e externa. A fase interna é atribuída à administração e visa quantificar o dano, identificar os responsáveis e, posterior, envio ao Controle Externo para julgamento. A fase externa é de competência exclusiva do Tribunal de Contas ao qual a Edilidade esteja vinculada e corresponde ao julgamento e suas repercussões.

De norte diametralmente oposto à legislação vigente, o Prefeito Municipal de Patos, extrapolando de sua competência, julgou e imputou débito à INTERSET, determinando a sua inscrição na dívida ativa municipal e conseqüente ação de execução fiscal.

Diante desta situação fática depreende-se que todos os atos exercidos sem a competência para tanto são nulos de pleno direito.

Por fim, acrescenta-se que a inscrição do débito na dívida ativa municipal, também, desponta como erro crasso. São inscritos na dívida ativa créditos, que gozam de certeza e liquidez, em favor da entidade, contra terceiros. Normalmente, tais créditos têm natureza tributária, cobrados mediante ação de execução fiscal, e apresentam prescrição quinquenal. Já os débitos em comento, não decorrem de cobrança de tributos e sim de danos ao erário, não correndo contra si qualquer prazo prescricional.

Neste veio, percebe-se que o gestor, novamente, foi desatento, para não dizer negligente, quanto às providências a serem adotadas para o ressarcimento ao erário.

Esposado em todas as observações acima esmiuçadas, este Órgão Auditor adverte que os procedimentos adotados pela administração não podem ser tratados com Tomada de Contas Especial, com o seu rito específico. Destarte, a peça denominada TCE será, a partir deste ponto, vista apenas como instrumento de defesa da parte interessada.”

A partir deste ponto, passo a tentar haurir as questões atinentes as pechas relacionadas à execução dos Termos de Parceria.

Ausência de comprovação de despesas gerando saldo remanescente do valor cobrado a título de taxa de administração, no montante de R\$ 270.608,43, sugerindo-se a devolução ao erário, com responsabilidade solidária entre a OSCIP e o Chefe do Executivo local.

Segundo a Auditoria, em 2006 a INTERSET recebeu, a título de subvenção social da Prefeitura de Patos, a quantia de R\$ 10.363.895,09, sendo R\$ 8.636.233,79 referentes aos pagamentos de reembolsos indenizatórios em favor de supostos voluntários e R\$ 1.727.661,30 relativos à cobrança de taxa administrativa, por parte da INTERSET, a qual correspondia a 20% do total pago dos ditos ressarcimentos.

Na hipótese da concessão de subvenção, a legislação da espécie institui o dever de que o valor repassado seja usado integralmente na consecução dos fins pactuados. No caso vertente, chamada a fazer prova da aplicação dos valores recebidos para o custeio administrativo, a INTERSET demonstrou a utilização de R\$ 1.457.052,87, sendo R\$ 1.391.623,30 com despesas administrativas relacionadas ao Município de Patos e R\$ 65.429,57 referentes ao custeio da sede da entidade do Terceiro Setor.

Como base no exposto, restaram recursos na ordem de R\$ 270.608,43 sem despesas correspondentes.

*O § 1º do art. 13, do Decreto nº 3.100/99, estabelece que caso expire a vigência do Termo de Parceria sem o adimplemento total do seu objeto pelo órgão parceiro ou **havendo excedentes financeiros disponíveis com a Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, o referido Termo poderá ser prorrogado.***

À luz deste dispositivo poder-se-ia concluir pela possibilidade da aplicação do citado excedente no exercício seguinte, visto que os Termos de Parceria vigoraram até o ano civil subsequente. Porém, in casu, há de se fazer uma análise sistemática e abrangente.

A Prefeitura Municipal de Patos e a INTERSET foram parceiras de 2006 a 2008, e, durante este período, as análises da Unidade Técnica de Instrução demonstraram que em todos os exercícios foram observadas sobras de recursos não utilizados (taxa de administração) em relação ao valor subvencionado em cada ano, os quais não foram aplicados nos exercícios seguintes.

Como dito alhures, os Termos de Parceria possuem natureza de convênio, e, como tal, se ao final da vigência contratual restarem excedentes não aplicados nos objetivos precípuos convencionados com o parceiro público estes deverão ser devolvidos ao Concedente, no caso a PM de Patos, segundo Instrução Normativa STN 01/97.

Considerando a grandeza do montante repassado a OSCIP, por não fiscalizar adequadamente e não exigir a devolução dos recursos em questão, o 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 Federal e Estadual para adoção das providências de estilo.

Despesas administrativas não comprovadas, no valor de R\$ 1.063.188,01, sugerindo-se a devolução ao erário, com responsabilidade solidária entre a OSCIP e o Chefe do Executivo local.

Como já fora informado, a INTERSET, para comprovar o bom e regular uso dos recursos angariados por intermédio da taxa de administração, acostou documentos que, no seu entendimento, faziam prova do adequado emprego de recursos, no montante de R\$ 1.457.052,87.

Segundo a legislação em vigor, toda a aplicação dos recursos advindos dos repasses deve ter vinculação direta ou indireta com os objetivos estabelecidos nos Termos de Parceria, sendo passíveis de glosa as despesas realizadas à margem dos fins propostos.

Dito isto, passo a comentar acerca das comprovações apresentadas, restringindo-me aos gastos mais volumosos. Quanto ao demais, é despidendo falar, haja vista o assunto ter sido plenamente esgotado pela Unidade Técnica.

Em relação às despesas com o custeio da sede administrativa da INTERSET, no valor de R\$ 65.429,57, resta deixar assente que o valor descrito serviu para o pagamento de incontáveis passagens aéreas para Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, bem como para fazer frente aos gastos com telefonia, móvel e fixa, em favor dos diretores da OSCIP, locação de imóvel em prédio empresarial de alto nível na capital pernambucana, dentre outros. Ou seja, o emprego das verbas não guardava qualquer relação com os objetivos traçados na parceria.

Vê-se, também, que no rol das despesas administrativas ofertadas encontram-se pagamentos a título de remuneração de Diretores, na quantia de R\$ 279.497,84. Cabe esclarecer que, como demonstrado no relatório de Inspeção Especial, não havia amparo legal para a retribuição pecuniária aos diretores da INTERSET.

No tangente à despesa efetuada em favor da Associação dos Servidores da Empresas Públicas, Fundações, e Autarquias do Brasil (ASFAB), no valor de R\$ 299.400,00, um rápido passeio sobre o assunto se faz imprescindível.

Em breves linhas, a INTERSET firmou convênio com a ASFAB para intermediação na contratação de apólice de seguros de vida junto a METLIFE (Metropolitan Life Seguros e Previdência Privada S/A), ou seja, a OSCIP repassava recursos para a Associação e esta contratava a seguradora. Tais apólices teriam, supostamente, a função de segurar os “voluntários” a serviço da INTERSET.

Causa estranheza o fato da mediação da ASFAB, visto que o endereço da INTERSET dista algumas centenas de metros do escritório da METLIFE, no Recife, enquanto a Associação situa-se em Belém, Estado do Pará. É de estarrecer a constatação de que a Seguradora, em 2007, não recebeu qualquer importância por apólices de seguro contratadas pela ASFAB. Sendo assim, claro está o desvio de recursos públicos.

No que pertine às despesas com Auditoria Independente, no valor de R\$ 72.000,00, para dar luzes ao fato trago excertos dos comentários do Corpo Técnico deste Tribunal, verbis:

“...É de bom alvitre informar que a peça em questão apresenta qualidade bastante discutível, constando erros básicos para um trabalho de alta relevância. Segundo, a empresa responsável pelo Parecer, Asserpe- Assessoria e Serviços de Pernambuco Ltda, consoante com documento extraído do sítio da Receita Federal do Brasil (fl. 6916/A), tem como atividade principal o comércio varejista especializado de equipamentos e suprimentos de informática e como secundárias: Locação de automóveis sem condutor, locação de mão-de-obra temporária e atividades de monitoramento de sistemas de segurança, ou seja, não se destina à atividades de Auditoria, ademais, a ASSERPE não tem registro no Conselho Regional de Contabilidade de Pernambuco. Terceiro, o profissional que assina o citado Parecer, Srº Celso Ciríaco dos Santos, é técnico em contabilidade, CRC PE 2955/0-7, sendo assim, e de acordo com o parágrafo que segue encontra-se impossibilitado de exercer tal mister.”

Esposado nas constatações nuperes, entendo que tais gastos são dignos de glosa, bem como vislumbro a possibilidade de comunicar ao Conselho Regional de Contabilidade de Pernambuco acerca de indício de prática de exercício ilegal da profissão, cometida pelo Sr. Celso Ciríaco dos Santos, Técnico em Contabilidade, qual seja: assinar Parecer de Auditoria Independente.

Por fim, os gastos relacionados à locação de veículos junto à empresa ATML Construções, no valor de R\$ 124.980,00, merecem glosa, porquanto a Auditoria (item 7, relatório de Inspeção Especial, fls. 7.245/7.246) discorreu a exaustão sobre as irregularidades verificadas, “in loco”, na empresa em tela, dando conta da completa impossibilidade material das referidas locações.

Em face das exposições, filio-me, in totum, a manifestação exarada pela Auditoria.

Despesas não comprovadas com pessoal em diversos programas executados pela INTERSET, no valor de R\$ 243.810,02, sugerindo-se a devolução ao erário, com responsabilidade solidária entre a OSCIP e o Chefe do Executivo local.

O caso em foco toca ao pagamento de serviços, cuja execução não fora comprovada.

Sobre a ausência na comprovação da aplicação dos recursos públicos, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 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 nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Nesta 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.

A despeito do entendimento pessoal deste relator, o Plenário, seguindo divergência inaugurada pelo Eminentíssimo Conselheiro Umberto Silveira Porto, deliberou por relevar tal imputação, tendo o referido Conselheiro alegado que até os Auditores do Ministério do Trabalho depararam-se com inúmeras dificuldades na comprovação de tais serviços, principalmente, em função da excepcionalidade que os reveste. Portanto, segundo o entendimento de Sua Excelência, seria temerário atribuir responsabilidade de ressarcimento ao Erário por serviços de difícil comprovação, motivo pelo qual afastou a referida pecha do rol das irregularidades, com discordância do Relator no ponto específico.

Em tempo, gostaria de frisar que o dever de ressarcir o erário pelos danos verificados nos três tópicos anteriores estende-se, solidariamente, ao gestor municipal, Sr. Nabor Wanderley Nóbrega Filho, à INTERSET e ao seu Presidente, Sr. Filogônio Araújo de Oliveira.

Nessa esteira, o Ministério Público Especial assim assentou:

“Para o caso dos gastos irregulares por via dos termos de parcerias, 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 Pleno 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.”

Para reforçar o entendimento descrito alhures, colaciono excertos da manifestação do Desembargador João Alves da Silva, proferidos no Mandado de Segurança nº 999.2008.000855-3/001, verbis:

“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)”.

(...)

“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.”

(...)

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

Reforçando a ideia precedente, 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 nº 27/2004 – 2ª Câmara TCU, Sessão de 22/01/2004, Ata nº 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 nº 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.”

Finalizando o invólucro das questões dos itens anteriores, para que não restem dúvidas acerca da competência deste Tribunal em julgar e determinar o ressarcimento ao erário pelo dano sofrido, assente-se que a Auditoria informou que 47,54% dos recursos transferidos a OSCIP tinham origem própria e o restante advinham da União.

As verbas de gênese federal, em sua quase totalidade, destinavam-se ao desenvolvimento de ações do PEJA, PSF, Vigilância Sanitária, SUS e PAB, ou seja, recursos que, uma vez recebidos, incorporam-se

ao patrimônio da Edilidade, cujo controle externo, neste caso, é competência da Corte de Contas sob a qual o Ente encontra-se jurisdicionado, diferentemente das situações envolvendo convênios, cuja responsabilidade fiscalizatória recai sobre o Órgão de Controle da jurisdição do Ente Concedente.

Frise-se que dentre os recursos repassados pela União, apenas, aqueles destinados aos festejos juninos foram transferidos mediante convênio, MTUR 171/2006, os quais, em princípio, seriam fiscalizados pelo TCU/CGU. Após a prestação de contas do citado ajuste, o Ministério do Turismo considerou irregular a aplicação das verbas, com glosa total dos valores transferidos, cuja devolução foi providenciada pela PM de Patos.

Considerando que o Município repassou a INTERSET a quantia destinada para a realização do São João de Patos, e, subsequentemente, se viu obrigado a devolver o montante transferido pela União; considerando, ainda, que a INTERSET não fez retornar aos cofres municipais os valores repassados, porém glosados, por ilação, conclui-se que o erário municipal suportou dano igual ao valor devolvido ao Ministério do Turismo. Sendo assim, não paira dúvida sobre a competência deste Tribunal em julgar o emprego de tais verbas.

Sobre esse possível prejuízo imposto aos cofres municipais, o Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, em bem fundada intervenção, durante a sessão, sugeriu a formalização de processo específico para apuração dos fatos relacionados à devolução dos recursos do convênio MTUR 171/2006, por parte da Prefeitura de Patos, manifestação que concordo e incorporo ao meu voto.

Utilização da OSCIP com intuito de substituir servidores públicos no desenvolvimento de atividades fins, principalmente nas áreas de saúde e educação.

Sobre esta faceta já ponderei anteriormente.

Pagamento de reembolsos a “voluntários” que ocupam a mesma função, com valores totalmente discrepantes, ferindo os princípios constitucionais da Igualdade e Impessoalidade.

Quanto aos critérios remuneratórios estabelecidos pela INTERSET, por se tratar de questão eminentemente administrativa da Organização, abstenho-me de emitir juízo de valor.

Total subordinação dos “voluntários” da INTERSET a agentes da Prefeitura Municipal, com relação às determinações de tarefas, atribuições de serviços, consoante se evidencia nos termos de declarações anexas, aplicados a “voluntários” da Oscip.

A constatação acima denota o nítido caráter de contratação indireta de pessoal, reforçando as observações adrede esquadrihadas no tocante à Terceirização de mão-de-obra.

Com esteio nas extensas linhas traçadas anteriormente, este Relator entendeu, a princípio, existirem elementos suficientes para a declaração de inidoneidade da INTERSET. Todavia, o Pleno deste Tribunal, por sugestão do Conselheiro-Presidente Antônio Nominando Diniz Filho, decidiu pela formalização de processo específico para, ao final deste, declarar a inidoneidade da Organização do Terceiro Setor, proposição por mim incorporada ao presente voto.

Outras constatações.

Ao perscrutar minuciosamente os autos do processo em apreço, deparei-me com uma situação, no mínimo, inusitada, porquanto o representante legal do Prefeito, que até pouco respondia pela defesa deste, Sr. Cláudio Roberto Gomes Pimentel, OAB/PE n° 23.522, também patrocinava interesses da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público, INTERSET.

Há um claro conflito de interesses entre aquele que outorgou poderes de representação perante a este Tribunal e a OSCIP, haja vista a decisão do Chefe do Executivo local em imputar débito a INTERSET, inscrevê-lo na dívida ativa e iniciar processo de execução fiscal.

Segundo a Auditoria, é cediço que o supracitado Bacharel é servidor do Tribunal de Contas da União, Técnico do Controle Externo do TCU, matrícula n° 3559-9, lotado na Secex-PE. Inseto nos autos (fls. 10.888/10964) encontra-se um Processo Administrativo Disciplinar – PAD – movido contra o declinado agente público, cujo desfecho, Acórdão 1674/2006, considerou ilegal e eticamente reprovável, incompatível com o exercício de cargo ou função, a atuação de servidor do TCU seja como interessado, seja como advogado, seja como consultor, seja como procurador, seja como engenheiro, seja como

emissor de parecer técnico, para uso interno ou externo, de qualquer naipe, no exercício de atividade privada, por empresa ou a escritório de advocacia, mesmo que por ele não assinado, que diga respeito, de qualquer modo, com a atividade de fiscalização do TCU.

Nessa decisão, o Ministro Walton Alencar Rodrigues, também, cominou pena suspensiva de 60(sessenta) dias ao Sr. Cláudio Roberto, porquanto o mesmo foi consultor da OSCIP Instituto Atitude Humana de Apoio à Cidadania nas parcerias realizadas com a PM de Itacuruba/PE.

Considerando que o caso guarda estreita similitude com o vertente, entendo necessário Comunicar ao TCU sobre a conduta adotada pelo Sr. Cláudio Roberto Gomes Pimentel, servidor pertencente a sua hoste, para providências que julgar cabíveis.

Outra situação, ainda mais flagrante, repousa nos robustos indícios de patrocínio simultâneo do causídico ao Chefe do Executivo de Patos e a OSCIP INTERSET.

De acordo com o Relatório de Inspeção Especial (fl. 7.253/7.255), item 21.1.1 (Despesas Administrativas), figura como despesas administrativas da INTERSET a prestação de serviços advocatícios, no valor total de R\$ 60.000,00 (recibos de quitação, fls. 3.833/3.844), tendo como beneficiário o Sr. Cláudio Roberto Gomes Pimentel.

Segundo declaração emitida pelo Presidente da INTERSET (fl. 6.499), Sr. Filogônio Araújo de Oliveira, datada de 20/01/2009, o aludido até aquele momento respondia, juntamente com outros, pela assessoria jurídica da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público. Ressalte-se que a primeira peça de defesa subscrita pelo Sr. Cláudio Roberto (fls. 6.046/6.049), no processo em apreço, data de 11/08/2008 e recepcionada neste Tribunal no mesmo dia.

Além de ser preposto do Alcaide municipal no processo em epígrafe, o Sr. Cláudio Roberto ainda formalizou a defesa daquele nos processos de Prestação de Contas Anuais de Patos referentes aos exercícios de 2007 e 2008, os quais a INTERSET teve participação destacada na condução de programas custeados pelo Governo Federal e administrados pelo Município. É ainda responsável pelas peças de defesa dos Chefes do Executivo, relativos à PCA de 2006 do Município de Taperoá e as PCAs de 2006 e 2007 de Sousa, onde a INTERSET teve marcante presença.

*Por último, como a matéria ora agitada não pertence ao amplo rol de atribuições e competências deste Tribunal, sugere-se **Comunicar a Ordem dos Advogados do Brasil**, seccional Pernambuco e Paraíba, para conhecimento e providências que entender cabíveis.*

Das demais irregularidades.

Não comprovação de despesas com supostos serviços prestados pela IBLAC, no valor de R\$ 336.300,00, tendo como responsável exclusivo o Chefe do Executivo Municipal.

Segundo a defesa, o IBLAC teria sido contratado para facilitar a venda da folha de pagamento municipal para instituição financeira, como também para a reestruturação do Fisco Municipal, cooperando na criação da Diretoria de Administração Tributária – DAT; elaboração do novo Código Tributário local; concurso público para a admissão de Agentes Fiscais e; finalmente, criação da nota fiscal série única.

Ato contínuo, afirmou que o resultado das ações implementadas pelo IBLAC culminou no substancial incremento na arrecadação dos tributos municipais, no exercício de 2006.

Consoante com a Unidade Técnica, não foi juntada ao álbum processual qualquer prova da atuação do IBLAC. Ademais, o crescimento arrecadatário no exercício sob exame foi inferior ao observado no anterior.

Como dito alhures, prestar contas é dever de todo aquele que administrar bens alheios, cabendo-lhe o ônus da prova do bom e regular emprego dos recursos postos a sua disposição.

Sobre a prestação de contas o Ministério Público Especial faz o seguinte comentário:

“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 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 resultados para a coletividade.”

Feitas estas ponderações, é possível afirmar que as despesas realizadas em favor do IBLAC foram insuficientemente comprovadas, acarretando a responsabilização do gestor.

Nestes termos, trago excertos do voto vencedor do Ministro Moreira Alves, quando do julgamento do Mandato de Segurança nº 20,335-8/DF, DJU de 25/02/1983, verbis:

“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.”

Arrimado em todos os comentários extensamente explanados, voto, em perfeita harmonia com o Órgão Ministerial, **pela emissão de Parecer Contrário à Aprovação das Contas Anuais da PM de Patos, exercício de 2006, sob a responsabilidade do Sr° Nabor Wanderley da Nóbrega Filho e, em Acórdão separado, pelo (a):**

- 1) Irregularidade das referidas contas de gestão, com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 18/93;
- 2) cumprimento integral das normas da LRF;
- 3) irregularidade das despesas relacionadas ao IBLAC, bem como, aquelas não comprovadas com a INTERSET, porquanto danosas ao erário;
- 4) imputação de débito ao Gestor, Sr° Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, com responsabilidade solidária para o Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico –INTERSET e para o seu Presidente, Sr. Filogônio Araújo de Oliveira, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor total de R\$ 1.577.606,46 (hum milhão, quinhentos e setenta e sete mil, seiscentos e seis reais e quarenta e seis centavos) - atinente às despesas irregulares e não comprovadas com a execução de Termos de Parceria, deduzindo-se do valor imputado o montante já devolvido pela OSCIP, em razão do parcelamento de débito efetuado junto à Prefeitura Municipal de Patos;
- 5) imputação de débito exclusiva ao Gestor, Sr° Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, relativo aos danos pecuniários causados ao Erário, no valor total de R\$ 336,300,00 (trezentos e trinta e seis mil e trezentos reais) - atinente às despesas irregulares e não comprovadas com o IBLAC,;
- 6) aplicação de multa pessoal ao gestor, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, no valor de R\$ 191.390,64 (cento e noventa e um mil trezentos e noventa reais e sessenta e quatro centavos), com espeque no art. 55, da LOTCE, correspondente a 10% do dano suportado pelo erário, com o qual o mesmo concorreu;
- 7) aplicação de multa pessoal ao **Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico –INTERSET**, no valor de R\$ 157.760,64 (cento e cinquenta e sete mil, setecentos e sessenta reais e quarenta e seis reais), com espeque no art. 55, da LOTCE, correspondendo a 10% do dano suportado pelo erário, com o qual o mesmo concorreu;
- 8) aplicação de multa pessoal ao gestor, Sr. Nabor Wanderley da Nóbrega Filho, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com espeque no inciso II, art. 56, da LOTCE/Pb;
- 9) assinação do prazo de 60 dias para os devidos recolhimentos⁵ supracitados nos itens 3, 4, 5, 6 e 7 sob pena de cobrança executiva;
- 10) formalização processo específico, com base na Resolução Normativa RN TC nº 05/2010, tendente a declarar 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, contados da publicação da decisão, com base na CF, art. 71, inciso VIII, e LCE nº 18/93, art. 46;

⁵ Débitos – ao erário municipal;

Multas – ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal – mediante a quitação de Documento de Arrecadação de Receitas Estaduais (DAE) com código “4007” - Multas do Tribunal de Contas do Estado

- 11) *solicitação ao Ministério da Justiça da perda de qualificação como Organização da Sociedade Civil de Interesse Público do Instituto de Desenvolvimento Socioeconômico, Científico, Ambiental e Tecnológico – INTERSET, com esteio nos arts. 7º e 8º da Lei nº 9.790/99, corroborado com o art. 4º do Decreto nº 3.100/99;*
- 12) *formalização processo específico com vistas a apurar a ocorrência de irregularidades na devolução de recursos do Convênio MTUR 171/2006, os quais, quando recebidos, foram repassados a OSCIP, posteriormente, tendo o Ministério do Turismo considerado a aplicação irregular e determinado a devolução destes àquele Ministério, cujo ressarcimento se deu por conta da Edilidade e não da Organização da Sociedade Civil de Interesse Público;*
- 13) *comunicação dos fatos apurados nos relatórios da d. Auditoria (com remessa de cópias) ao Tribunal de Contas da União, Tribunais de Contas dos Estados de Pernambuco e Pará, Controladoria Geral de União, Controladoria Geral do Estado/PB, Ministério Público Estadual, Ministério Público Federal, Ministério Público do Trabalho, Delegacia Regional do Trabalho, Receita Federal do Brasil, INSS, Polícia Federal, Polícia Civil/PB, para ações cabíveis;*
- 14) *comunicação ao Conselho Regional de Contabilidade de Pernambuco, com remessa de cópias (relatórios fls. 7.238/7.257), acerca de indício de prática de exercício ilegal da profissão de Contador, cometida pelo Sr. Celso Ciríaco dos Santos, Técnico em contabilidade, qual seja, assinar Parecer de Auditoria Independente.*
- 15) *comunicação ao Tribunal de Contas da União, com remessa de cópias (relatórios fls. 7.238/7.257), sobre a atuação do Sr. Cláudio Roberto Gomes Pimentel, servidor daquele Órgão, como patrono de causa envolvendo a PM de Patos, como também, a OSCIP/INTERSET junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;*
- 16) *comunicação à Ordem dos Advogados do Brasil, seccional Pernambuco e Paraíba, com remessa de cópias (relatórios fls. 7.238/7.257), para avaliar a conduta de seu membro, Sr. Cláudio Roberto Gomes Pimentel, OAB nº 23,522, frente ao Estatuto da OAB, assim como, ao Código de Ética Profissional..*
- 17) *recomendação à Prefeitura Municipal de Patos 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-02435/07, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), no uso das atribuições que lhes conferem o art. 71, inciso I, c/c o art. 31, §1º, da Constituição Federal, o art. 13, §1º, da Constituição do Estado, e o art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual nº 18/93, à unanimidade, na sessão realizada nesta data, decidem EMITIR E ENCAMINHAR ao julgamento da Egrégia Câmara Municipal de Patos, este **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Patos, Srº **Nabor Wanderley da Nóbrega Filho**, relativa ao exercício de 2006.*

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

João Pessoa, 11 de agosto de 2010

*Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente*

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator*

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Conselheiro Umberto Silveira Porto

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima

Fui presente,

*Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb*