



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC Nº 07005/09

PARECER N.º 01970/10

ORIGEM: Prefeitura Municipal de Areia

NATUREZA: Denúncia

DENUNCIANTE: Élson da Cunha Lima Filho (Prefeito)

**DENUNCIADOS: Pedro Freire de Souza Filho (ex-Secretário)
Ademar Paulino de Lima (ex-Prefeito)**

DENÚNCIA. LICITAÇÕES IRREGULARES. DESPESAS INSUFICIENTEMENTE COMPROVADAS. O manuseio de recursos públicos sem a prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente atrai para os respectivos gestores a consequente responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares que executaram ou concorreram.

P A R E C E R

Cuidam os autos de denúncia apresentada pelo Senhor. ÉLSON DA CUNHA LIMA FILHO, Prefeito de Areia, noticiando diversas irregularidades ocorridas nos exercícios de 2001/2004, de responsabilidade dos Senhores PEDRO FREIRE DE SOUZA FILHO (ex-Secretário) e ADEMAR PAULINO DE LIMA (ex-Prefeito).

Após trâmite processual, com emissão de relatório inicial, notificações de estilo e apresentação de defesa, a d. Auditoria apresentou as seguintes conclusões:

*“Após a análise da defesa permaneceram as seguintes irregularidades, de responsabilidade do Sr. **Pedro Freire de Souza Filho**, Ex-Secretário de Administração e Finanças e então presidente da CPL, no período abrangido pela denúncia:*

Item 1 - Crime de falsificação de documento público, tipificado no art. 297 do CP;



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Item 2 - Prática de crime tipificado no art. 89 da Lei 8.666/93;

Item 3 - Prática de crimes previstos nos arts. 90 e 93, da Lei 8.666/93;

Item 4 - Procedimento licitatório, na modalidade convite, em que houve participação de uma empresa mencionada como fantasma no Ofício do Ministério Público Federal enviada ao Presidente deste Tribunal;

Item 5 - Manipulação na elaboração e decisões nos procedimentos licitatórios;

Item 6 - Fracionamento de despesas para fugir da modalidade de licitação exigida pela lei; e

Item 15 - Prática de atos de improbidade administrativa.

O Sr. **Ademar Paulino de Lima**, então prefeito, apesar ter sido citado e tomado conhecimento dos fatos apontados no relatório inicial, conforme documentos de fls. 4354 e 4380, não apresentou defesa, razão pela qual, contra ele permanecem todas as irregularidades apontadas, que são as seguintes:

Item 1 - Crime de falsificação de documento público, tipificado no art. 297 do CP;

Item 2 - Prática de crime tipificado no art. 89 da Lei 8.666/93;

Item 3 - Prática de crimes previstos nos arts. 90 e 93, da Lei 8.666/93;

Item 4 - Procedimento licitatório, na modalidade convite, em que houve participação de uma empresa mencionada como fantasma no Ofício do Ministério Público Federal enviada ao Presidente deste Tribunal;

Item 5 - Manipulação na elaboração e decisões nos procedimentos licitatórios;

Item 6 - Fracionamento de despesas para fugir da modalidade de licitação exigida pela lei;



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Item 7 - Despesas no total de R\$ 400.750,81, com aquisição de gêneros alimentícios destinados à merenda escolar e creches, sem constar das notas fiscais o carimbo de recebimento ou atestação de recebimento das mercadorias;

Item 8 - Despesas no total de R\$ 39.830,36, com aquisição de materiais de expediente, sem prova da entrega das mercadorias no setor de destino;

Item 9 - Despesas no total de R\$ 86.897,57, com aquisição de material odontológico, sem constar das notas fiscais o carimbo de recebimento ou atestação de recebimento das mercadorias no setor de destino;

Item 10 - Despesas no total de R\$ 130.457,04, com aquisição de medicamentos, sem constar das notas fiscais o carimbo de recebimento ou atestação de recebimento das mercadorias no setor de destino;

Item 11 - Despesas no total de R\$ 44.060,94, com aquisição de equipamentos médicos, sem constar das notas fiscais o carimbo de recebimento ou atestação de recebimento das mercadorias no setor de destino;

Item 12 - Despesas no total de R\$ 60.773,00, com aquisição de material elétrico, sem constar das notas fiscais o carimbo de recebimento ou atestação de recebimento das mercadorias no setor de destino;

*Item 13 - Despesas no valor de **R\$ 3.200,00**, com aquisição de pares de tênis destinados aos agentes comunitários de Saúde, sem a prova do recebimento pelos beneficiários, devendo este valor ser devolvido ao erário;*

*Item 14 - Despesas no total de **R\$ 10.305,00**, desacompanhadas das devidas notas fiscais, devendo este valor ser devolvido aos cofres municipais; e*

Item 15 - Prática de atos de improbidade administrativa.

*Observação: Com relação aos itens **7, 8, 9, 10, 11 e 12** a Auditoria informa que não tem como afirmar se as mercadorias foram entregues em sua totalidade, haja vista o decurso de tempo entre a realização da despesa e a data da inspeção, no entanto, permanece a irregularidade em relação a falta de atestação de recebimento das mercadorias nas notas fiscais.”*

É o relatório.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Preliminarmente, a denúncia merece ser conhecida ante o universal direito de petição insculpido no art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, da Carta da República e, da mesma forma, assegurado pela RN-TC Nº 02/2006, conferindo direito a qualquer cidadão ser parte legítima para denunciar irregularidade e ilegalidade perante o Tribunal de Contas.

No **mérito**, procede a denúncia quanto aos fatos confirmados pela d. Auditoria.

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

A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos”. (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

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



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

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

Nesse contexto se insere a licitação, que em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração **melhores condições** (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, **facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos**. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, eficiência, publicidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração. Eis o teor constitucional:

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:

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Cumprindo recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Desta forma, não licitar conforme manda a lei ou licitar em desacordo com o normativo de regência representa grave irregularidade na gestão pública, além de sujeitar o gestor infrator à multa legal prevista na LCE 18/93, art. 56, inciso II.

A d. Auditoria constatou a ruptura dos principais pilares do instituto da licitação, tanto pelo ex-Secretário quanto pelo ex-Prefeito de Areia, inclusive com indícios de condutas delitivas, atraindo contra os mesmos multas por descumprimento da lei e possibilidade de representação aos órgãos competentes quanto às demais esferas de responsabilidade.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

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

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

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

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

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

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

Contudo, a d. Auditoria somente confirmou a falta de comprovação dos valores relacionados aos itens 13 e 14, vez que, quanto aos demais, como bem observou, não teve como certificar o dano material causado ao erário.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

ANTE O EXPOSTO, opina este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para que seja(m):

1. **CONHECIDA E JULGADA PROCEDENTE** a denúncia ora analisada quanto aos fatos apurados e confirmados pela d. Auditoria;
2. **JULGADA IRREGULAR** a despesa realizada pelo ex-gestor de Areia, Senhor ADEMAR PAULINO DE LIMA, porquanto sem a efetiva comprovação (itens 13 e 14);
3. **IMPUTADO DÉBITO** ao mesmo ex-gestor, em valores atualizados, correspondente ao gasto não comprovado (itens 13 e 14);
4. **APLICADAS MULTAS** ao mesmo ex-gestor nos termos dos arts. 55 e 56, II, da LCE nº 18/93, em razão do dano ao erário e ilegalidades cometidas (descumprimento da Lei 8.666/93);
5. **APLICADA MULTA** ao ex-Secretário Municipal de Areia, Senhor PEDRO FREIRE DE SOUZA FILHO, nos termos do art. 56, II, da LCE nº 18/93, em razão de ilegalidades cometidas (descumprimento da Lei 8.666/93);
6. **REPRESENTADO** ao Ministério Público Estadual o conjunto de fatos com indícios de delitos.
7. **REPRESENTADO** ao Ministério Público Federal o conjunto de fatos com indícios de delitos, tendo em vista a possibilidade de envolver a aplicação de recursos federais.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, 25 de novembro de 2010.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas