



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

Origem: Secretaria de Estado da Administração

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2008

Responsáveis: Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira

Advogado: Alexandre Soares de Melo

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo do Estado. Administração Direta. Secretaria de Estado da Administração. Exercício financeiro de 2008. Preliminar de ilegitimidade. Não acolhimento. Desorganização em procedimentos administrativos. Falhas em registros contábeis. Recomendações diversas. Descumprimento de comandos normativos. Descumprimento parcial da lei de licitações e contratos administrativos. Aplicação de multa. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão decorrente de novos acontecimentos ou achados. Precedentes do TCE/PB. Julgamento regular com ressalvas.

ACÓRDÃO APL – TC 00896/12**RELATÓRIO**

Versam os autos sobre a prestação de contas advinda da **Secretaria de Estado da Administração - SEAD**, de responsabilidade do ex-gestor, Sr. GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, relativa ao exercício financeiro de **2008**.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se vasto relatório inicial de fls. 5124/5190, a partir do qual podem ser colhidos, em suma, os seguintes dados:

- **Apresentação da prestação de contas** no prazo legal, em conformidade com a Resolução RN - TC-99/97;
- Nestes autos, examinam-se as unidades orçamentárias Gabinete do Secretário (19.101) e Recursos sob a Supervisão da SEAD (30.101);
- A **lei orçamentária anual** fixou a despesa da SEAD em R\$78.953,351,00, dos quais R\$10.567.351,00 destinaram-se ao Gabinete do Secretário, correspondendo a 0,19% da despesa total do Estado (R\$5.642.911.000,00). Para a unidade Recursos sob a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

Supervisão da SEAD, foi fixada despesa na órbita de R\$94.090.063,00, equivalente a 1,67% da despesa total do Estado;

- Ao final do exercício, verificou-se o empenhamento da quantia de **R\$9.320.888,92** para o Gabinete do Secretário e **R\$101.398.027,62** para Recursos sob a Supervisão da SEAD;

Concluindo o sobredito relatório, o Órgão Técnico fez a indicação de diversas irregularidades, a seguir sinteticamente listadas:

- 1) Quanto ao pagamento de faturas de energia elétrica em atraso: cobrança de multas e juros no montante de R\$489.796,10;
- 2) Quanto ao pagamento de faturas de telefonia fixa:
 - (i) Pagamentos com atraso;
 - (ii) Apresentação em segunda via, impossibilitando a verificação dos valores pagos por cada evento cobrado;
- 3) Quanto ao pagamento de faturas de telefonia móvel:
 - (i) Ocorrência de pagamentos indevidos, por força de confissão de dívidas firmada em 2007, no valor de R\$234.865,06;
 - (ii) Pagamentos indevidos nas contas referentes ao exercício de 2008, no montante de R\$35.249,08;
- 4) Quanto à desapropriação do prédio da empresa Limoeiro Malhas Ltda.:
 - (i) Infração ao § 2º do artigo 5º do Decreto-Lei 3365, haja vista que inexistente projeto justificando a expansão do Pólo Tecnológico de Campina Grande-PB;
 - (ii) Pagamento a maior, no montante de R\$350.000,00;
 - (iii) Ausência da respectiva escritura pública de desapropriação;
- 5) Quanto à desapropriação do prédio da empresa COTTON – Companhia Têxtil do Nordeste S/A:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

- (i) Infração ao § 2º do artigo 5º do Decreto-Lei 3365, uma vez que inexistente projeto justificando a expansão do Distrito Industrial de João Pessoa/PB;
 - (ii) Ocupação irregular pelo antigo proprietário, comprovada pela ata de assembleia dos acionistas, cadastro da Receita Federal e cadastro do SINTEGRA;
- 6) Quanto à desapropriação do prédio da empresa INK BRASIL LTDA:
- (i) Ausência de certidão vintenária;
 - (ii) Ausência de certidão de regularidade fiscal da empresa expropriada para com o Município de Cabedelo;
 - (iii) Ausência de documento do Cartório de Imóveis e da Prefeitura de Cabedelo, comprovando a propriedade atual do imóvel;
- 7) Quanto à desapropriação do prédio da empresa Medeiros Costa Bar e Restaurante Ltda.:
- (i) Infração à Lei 3.365, de 21 de Junho de 1941, uma vez que não é contemplada, em caso algum, desapropriação de fundo de comércio;
 - (ii) Utilização de dados fictícios pela empresa expropriada, a fim de subsidiar possível valor de indenização;
 - (iii) Pagamento indevido na quantia de R\$815.774,00;
- 8) Quanto à omissão de despesas no exercício:
- (i) Ausência de registros de despesas realizadas e liquidadas no exercício de 2008, pagas no ano de 2009 sob a rubrica “Despesas de Exercícios Anteriores”, nos Encargos Gerais do Estado – Supervisão da Secretaria de Estado das Finanças (300002), atingindo o total de R\$7.604.766,29;
 - (ii) Demonstrações contábeis fictícias;
 - (iii) Despesas realizadas em 2008, sem autorização orçamentária, no total de R\$6.236.993,20;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

9) Quanto aos restos a pagar:

- (i) Ausência de registro em restos a pagar de despesas realizadas em 2008, no montante de R\$7.604.766,29, relativamente à unidade gestora 190001 (SEAD);
- (ii) Cancelamento de restos a pagar processados na unidade 300001 (Encargos Gerais do Estado sob supervisão da SEAD), totalizando R\$799.820,97;

10) Quanto às licitações, convênios e contratos:

- (i) Ausência de procedimento licitatório para as contratações de telefonia fixa, móvel e de dados, cujo valor empenhado no exercício de 2008 importou em R\$14.701.181,45;
- (ii) Aquisição de combustíveis realizada irregularmente por meio de dispensa de licitação, no total de R\$15.942.232,25;
- (iii) Ausência de um controle efetivo sobre os abastecimentos e/ou outros serviços;
- (iv) Ausência de comprovação de despesas com combustíveis por meio de notas fiscais emitidas pelos postos nos quais é abastecida a frota de veículos do Estado;
- (v) Ausência de licitação na aquisição de combustíveis;
- (vi) Não encaminhamento para análise do Convênio firmado entre a SEAD e o CENDAC, no valor de R\$200.000,00;
- (vii) Utilização de Atas de Registro de Preços com vigência extinta para celebrar os contratos de locação de veículos 78/08 e 32/08, com a firma Localiza Car Rental, bem como o 38/08, com a empresa O & J Veículos Ltda.;
- (viii) Realinhamento da Ata de Registro de Preços 0042/07, passando o valor unitário da locação de veículo de R\$1.380,00 para R\$1.515,00, sem embasamento legal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

- (ix) Pagamento a maior à empresa O & J Veículos, no valor de R\$19.120,00, decorrente da disponibilização a menor (18), nos meses de janeiro a abril/08, de veículos locados à conta do Contrato nº 33/08 (20);
- (x) Pagamento a maior à conta do Contrato nº 33/08, no montante de R\$ 143.400,00;
- (xi) Ausência de fiscalização no tocante à execução dos Contratos 32/08 e 78/08, firmados com a empresa Localiza Car Rental S/A, bem como dos contratos nº 33/08 e 07/05, celebrados com a firma O & J Veículos;
- (xii) Ausência de comprovação da participação da Senhora Glauciene Pinheiro Santos em curso de capacitação específica para exercício da atribuição de pregoeira;
- (xiii) Informações contraditórias fornecidas pela empresa de seguros Mapfre Vera Cruz e Previdência Ltda., no tocante à corretora que intermediou a contratação do seguro de vida, objeto do contrato 035/05;
- (xiv) O pagamento do prêmio do seguro supracitado não está sendo efetuado a todos os beneficiários;
- (xv) Ausência de procedimento licitatório para as contratações de imóveis pelo Estado;
- (xvi) Contratos de locação de imóveis omitem cláusulas previstas nos artigos 55 e 60 da Lei 8.666./93;
- (xvii) Despesa irregular com locação de imóveis no montante de R\$313.000,00;
- (xviii) O pagamento do aluguel do prédio locado ao Estado para funcionamento da Casa da Cidadania de Jaguaribe está ocorrendo regularmente, todavia o prédio encontra-se fechado, uma vez que foi interditado pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária para reforma, que até o momento não foi concluída;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

- (xix) O contrato firmado com o Shopping Center Manaíra não atende aos seus objetivos, uma vez que a demanda é pequena e o custo do usuário ao Estado é elevado;
- (xx) Pagamento a maior à conta do contrato firmado com a Verdes Mares Empreendimentos e Administração Ltda, no montante de R\$7.350,00;

11) Quanto ao patrimônio:

- (i) O software utilizado pela SEAD para controle de fluxo de estoque permite inúmeras alterações nos valores previamente registrados, sem a solicitação de senhas do usuário, bem como sem o registro das referidas alterações, comprometendo a confiabilidade do sistema;
- (ii) O Sistema Patrimonial Integrado de Bens Imóveis funciona ineficientemente, não contemplando todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, como também não dispõe de todos os dados relativos aos imóveis, conforme dispõe o Decreto nº 20.107, de 23 de novembro de 1998;
- (iii) Registros de 106 (cento e seis) imóveis com finalidade funcional indefinida e 782 (setecentos e oitenta e dois) imóveis pertencentes ao Estado sem registro em cartório.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foi efetuada a citação da autoridade responsável, a qual, depois de pedido de prorrogação de prazo deferido pelo então relator, Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos, apresentou defesa escrita carreada de vasta documentação (fls. 5201/5767).

Exame da defesa pela Auditoria gerou o relatório técnico de fls. 5773/5830, no qual é registrando o **saneamento** somente das máculas apontadas nos subitens “vi”, “xii” e “xvi”, do item 10 (quanto às licitações, convênios e contratos).

Seguidamente, foi anexada aos autos cópia do Acórdão AC2 - TC 1477/2010 (fls. 5832/5837), por meio do qual os membros da colenda 2ª Câmara julgaram regular a dispensa de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

licitação 07018247-7 e os contratos dela decorrentes, todos materializados pela SEAD, com a finalidade de aquisição de combustíveis para a frota de veículos.

Enviado o processo ao Ministério Público de Contas, lavrou-se cota, pugnando pelo retorno dos autos à Auditoria, a fim de que fosse examinada questão preliminar suscitada pela defesa, relativamente à ilegitimidade quanto às imputações apontadas.

Em relatório inserido às fls. 5842/5846, o Órgão Técnico atendeu a solicitação Ministerial concluindo, ao término, que a responsabilização por pagamentos caberá ao ordenador da despesa.

Instado novamente a se manifestar, o *Parquet* Especial, em parecer da lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, opinou da seguinte forma:

“ANTE O EXPOSTO, alvitra esta representante do Ministério Público junto a esta Egrégia Corte de Contas a:

a) **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas Anuais do Sr. Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira, Gestor da Secretaria de Estado da Administração, atinente ao exercício de 2008;

b) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** por força do pagamento a maior injustificado à Empresa O & J Veículos, na ordem de R\$ 19.120,00 e à conta do Contrato n.º 33/08, no montante de R\$ 143.400,00, c/c a **COMINAÇÃO DA MULTA PESSOAL** prevista no artigo 56, inc. II da LOTC/PB ao Sr. Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira, por força do desrespeito às normas constitucionais e legais acima expendidas;

c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual titular da Pasta, no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, bem como as recomendações realizadas acima;

d) **ASSINAÇÃO DE PRAZO** à atual titular da Secretaria em questão para provocar a Procuradoria do Domínio do Estado com vistas à realização e regularização do registro dos imóveis pendentes e mencionados nos presentes, atualização de software de controle de estoque e de sistema patrimonial de imóveis pertencentes ao Estado da Paraíba;

e) **REMESSA** de cópia pertinente ou disponibilização para escaneamento dos autos ao **MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM**, na pessoa do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

Justiça, para fins de investigação de indícios de improbidade administrativa, por não realização de licitação quando necessária, bem como par investigar as informações apresentadas pela Empresa Medeiros Costa Bar e Restaurante Ltda. para subsidiar o valor de indenização para desapropriação de fundo de comércio pelo Estado, dentre outros aspectos, com vista à instauração do cabível procedimento; e

*f) **EXTINÇÃO** do exame de qualquer matéria que já constitui ou constituiu objeto de autos específicos relativos a procedimentos e decorrentes despesas com combustíveis e locação de veículos para uso do Estado da Paraíba neste exercício de 2008, a fim de não se incorrer em bis in idem.”*

Despacho exarado pelo então relator, Conselheiro Substituto Antônio Cláudio Silva Santos, encaminhou o caderno processual para que fosse conduzido por esse Relator, em compensação a outro processo que fora redistribuído, por sorteio, a Sua Excelência, no qual foi suscitado impedimento pela atuação desse Relator na condição de membro do *Parquet* de Contas.

Em razão de terem sido postas máculas que denotavam pagamentos indevidos a pessoas jurídicas, determinou-se a citação dos respectivos responsáveis legais, concedendo-lhes oportunidade de se manifestarem, como forma de salvaguardar o contraditório e a ampla defesa.

Efetivadas as notificações, foram apresentados os elementos de fls. 5884/5894 e 5898/5899. Depois de examiná-los, a Auditoria exarou novel relatório (fls. 5903/5909), concluindo permanecerem as máculas apontadas em relação às empresas LM Limoeiro Malhas Ltda., O&J Veículos e INK Brasil. Ademais, no citado relatório, sugeriu o Órgão Técnico que fosse efetivada a citação dos sucessores do Sr. José Passos da Costa, proprietário do prédio onde funcionou o Hospital Casa de Saúde Nossa Senhora do Patrocínio, na cidade de Remígio, tendo em vista que o Estado da Paraíba, pagou em torno de R\$1.200.000,00 em alugueis destinados ao funcionamento de equipamento de Saúde, tendo o contrato de locação sido firmado em 08/08/2006 e com vigência até 07/08/2010 e não tendo sido utilizado um dia sequer, fato verificado *in loco* pela Auditoria em pelo menos duas oportunidades e fartamente provado com documentação acostada aos autos relativos à Prestação de Contas da Secretaria de Estado da Administração.

Não havendo alteração quanto às máculas remanescentes, o processo não retornou ao Ministério Público de Contas, sendo agendado o julgamento para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

VOTO DO RELATOR

PRELIMINAR

Antes de se adentrar na análise das irregularidades, cumpre trazer à tona questão preliminar suscitada pelo defendente acerca da ilegitimidade para responder pelas imputações ventiladas pela Auditoria.

Argumenta o interessado que, em razão de não ter havido quaisquer questionamentos prévios aos atos de ordenação de despesas efetuados, seja pelo serviço de contabilidade do Estado da Paraíba ou até mesmo por este próprio Tribunal de Contas, à luz das disposições da Lei Estadual n.º 3654/71, não poderia haver sua responsabilização e consequente imputação de débito.

Ao examinarem a temática, tanto a Unidade Técnica quanto o *Parquet* de Contas rechaçaram a questão suscitada, em apertada síntese, sob o fundamento de que a responsabilização e eventual imputabilidade de valores ordenados pela pessoa do Secretário estariam acobertadas pela Carta Magna, em seu art. 71, já que caberia aos administradores de dinheiros, bens e valores públicos prestarem contas e se responsabilizarem perante as Cortes de Contas respectivas.

De fato, seja como gestor ou ordenador de despesas, o exercício do cargo de Secretário de Estado, além de fazer com que se torne parte legítima para figurar no pólo passivo da prestação de contas, atrai a responsabilidade pela administração, guarda, aplicação de dinheiros, bens e valores públicos, estando sujeito à fiscalização da Corte de Contas Estadual.

Importa destacar, por oportuno, que, modernamente, a fiscalização da gestão pública, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior¹ -, para uma profunda investigação contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o caput, do art. 70, das vigentes Cartas Nacional e Estadual.²

¹ **CF/67.** Art. 70. A fiscalização **financeira** e **orçamentária** da União será exercitada pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

² **CF/88.** Art. 70. A fiscalização **contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial** da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

O Tribunal de Contas, no exercício de sua competência constitucional, pois, não se limita mais a examinar aspectos financeiros e orçamentários, mas pode – e deve - enveredar pela seara operacional, abordando, por exemplo, o cumprimento de metas integradas a programas, projetos e atividades institucionais, emitindo juízo de valor não apenas sobre a legalidade da execução de despesas, mas sobre a regularidade da gestão em sua organização e funcionamento.

Nesse diapasão, em harmonia com os Órgãos Técnico e Ministerial, **não merece acolhida** a preliminar de ilegitimidade suscitada pelo defendente.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Outrossim, antes de se examinar o mérito processual, é de bom alvitre trazer à baila informações acerca de decisões já tomadas por este Tribunal, quando da apreciação das contas anuais de gestão da Secretaria de Estado da Administração relativas aos exercícios financeiros de 2004 a 2007, períodos nos quais também esteve à frente daquela pasta o Sr. GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA.

Nesse retrospecto, vejam-se os resumos obtidos junto ao Sistema TRAMITA dos Acórdãos APL - TC 00725/2007, 00215/2008, 00262/2011 e 00581/2011.

PCA 2004:

*“Por unanimidade, **julgar regulares com ressalvas** as referidas contas. Aplicar **multas** pessoais aos dois gestores, no valor individual de **R\$ 1.500,00**, assinando-lhes o prazo de 30 dias para recolhimento. Determinar a constituição de processo específico de inspeção especial para fins de examinar a situação do quadro de pessoal da Secretaria de Administração do Estado tomando por base as graves irregularidades relativas à gestão de pessoal detectadas através das presentes contas, com as recomendações constantes da decisão.”*

PCA 2005:

*“À maioria, **julgar regular com ressalvas** as referidas contas. Assinar ao supracitado gestor o prazo de 60 dias para adotar providências necessárias à regularização da gestão de pessoal da Secretaria Estadual de Administração, especialmente em relação à existência de servidores*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

exercendo cargos efetivos, comissionados e funções gratificadas, sem previsão legal, com as recomendações constantes da decisão.”

PCA 2006:

*“Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 02166/07; e CONSIDERANDO o parecer do Ministério Público de Contas e a proposta de decisão do Relator; ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), por unanimidade de votos, com declaração de impedimento do conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, ausente, por motivo justificado, o conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, na sessão plenária realizada nesta data, decidem **julgar regular** a prestação de contas anuais da Secretaria de Estado da Administração, relativa ao exercício financeiro de 2006, de responsabilidade dos ex-secretários Sr. Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira (01/01/06 a 22/05/06 e 29/11/06 a 31/12/06), José Aginaldo Ramos de Brito (23/05/06 a 01/08/06, 18/08/06 a 05/11/06 e 22/11/06 a 28/11/06) e João Manuel Lima de Farias (02/08/06 a 17/08/06 e 06/11/06 a 21/11/06; com recomendação ao atual titular da pasta no sentido de observar a legislação, evitando repetir as falhas apontadas pela Auditoria.”*

PCA 2007:

*“ACORDAM os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, nesta sessão de julgamento, por unanimidade de votos, com declaração de impedimento do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, e ausências, por motivo justificado, dos Conselheiros Flávio Sátiro Fernandes e Arnóbio Alves Viana, em: 1) **julgar regular, com ressalvas**, a prestação de contas anuais da Secretaria de Estado da Administração, relativa ao exercício financeiro de 2007, de responsabilidade do ex-secretário Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira; 2) aplicar **multa** pessoal, ao ex-gestor, no valor de **R\$ 2.805,10** (dois mil oitocentos e cinco reais e dez centavos), pelas irregularidades/falhas constatadas, com fundamento no art. 56, II, da LOTCE-PB; 3) assinar o prazo de 60 dias, a contar da publicação deste ato no DOE, para que o ex-gestor, acima aludido, proceda ao recolhimento da multa aplicada, que deverá ser feita ao erário estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária de Finança Municipal, sob pena de cobrança executiva, desde logo recomendado, conforme §§ 3º e 4º do art. 71 da Constituição Federal, sob pena de responsabilidade da autoridade omissa; 4) recomendar ao atual titular da pasta no sentido de observar a legislação, evitando repetir as falhas apontadas pela Auditoria; 5) dar ciência ao Exmo. Sr. Governador do Estado tocante à não*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

observância da Lei nº 4.320/64, quanto ao empenhamento das despesas, registros de restos a pagar, cancelamentos de restos a pagar e despesas de exercícios anteriores procedidos pela SEAD.”

Expostos os antecedentes da gestão da SEAD durante os exercícios financeiros de 2004 e 2007, passa-se a análise das evidências apontadas no exercício de 2008, nos termos abaixo delineados.

MÉRITO

Ultrapassada a questão preliminar e feitas as considerações iniciais acima, passa-se a ao exame das máculas apontadas pela Auditoria relacionadas à gestão do Sr. GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, ressaltando-se que determinadas eivas, atribuídas ao ex-gestor da Secretaria de Estado da Administração, durante o exercício em análise, **tiveram caráter similar** e, por esse motivo, serão tratadas de maneira uniforme, não havendo, exceto quando pertinentes, comentários isolados.

De início, cumpre registrar que, na Constituição Federal, encontra-se 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. 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).

E dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 (a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal) houve a inserção, no sistema orçamentário, do instituto da participação popular, a ser implementado pelo Poder Executivo ainda na fase de elaboração do planejamento, visando aproximar ainda mais o plano de governo da vontade do povo ou da efetiva realização do bem comum, facultando à sociedade (logo, dever jurídico do Estado), não mais apenas a influência indireta na formalização do orçamento, mas sim direta, como corolário à Cidadania.

Feitas estas exposições primordiais, passe-se a análise.

(1) Pagamento de faturas de energia elétrica em atraso: cobrança de multas e juros no montante de R\$489.796,10.

(2) Pagamento de faturas de telefonia fixa: i) pagamentos com atraso; ii) apresentação em segunda via, impossibilitando a verificação dos valores pagos por cada evento cobrado.

(3) Pagamento de faturas de telefonia móvel: i) ocorrência de pagamentos indevidos, por força de confissão de dívidas firmada em 2007, no valor de R\$234.865,06; ii) pagamentos indevidos nas contas referentes ao exercício de 2008, no montante de R\$35.249,08.

(10) Licitações, convênios e contratos: iii) ausência de um controle efetivo sobre os abastecimentos e/ou outros serviços; iv) ausência de comprovação de despesas com combustíveis por meio de notas fiscais emitidas pelos postos nos quais é abastecida a frota de veículos do Estado; xi) Ausência de fiscalização no tocante à execução dos Contratos 32/08 e 78/08, firmados com a empresa Localiza Car Rental S/A, bem como dos contratos nº 33/08 e 07/05, celebrados com a firma O & J Veículos; xiii) informações contraditórias fornecidas pela empresa de seguros Mapfre Vera Cruz e Previdência Ltda., no tocante à corretora que intermediou a contratação do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

seguro de vida, objeto do contrato 035/05; xiv) o pagamento do prêmio do seguro supracitado não está sendo efetuado a todos os beneficiários; xviii) pagamento do aluguel do prédio locado ao Estado para funcionamento da Casa da Cidadania de Jaguaribe está ocorrendo regularmente, todavia o prédio encontra-se fechado, uma vez que foi interditado pela Secretaria de Estado da Administração Penitenciária para reforma, que até o momento não foi concluída; xix) o contrato firmado com o Shopping Center Manaíra não atende aos seus objetivos, uma vez que a demanda é pequena e o custo do usuário ao Estado é elevado.

(11) Patrimônio: i) o software utilizado pela SEAD para controle de fluxo de estoque permite inúmeras alterações nos valores previamente registrados, sem a solicitação de senhas do usuário, bem como sem o registro das referidas alterações, comprometendo a confiabilidade do sistema; ii) o Sistema Patrimonial Integrado de Bens Imóveis funciona ineficientemente, não contemplando todos os órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, como também não dispõe de todos os dados relativos aos imóveis, conforme dispõe o Decreto nº 20.107, de 23 de novembro de 1998; iii) registros de 106 (cento e seis) imóveis com finalidade funcional indefinida e 782 (setecentos e oitenta e dois) imóveis pertencentes ao Estado sem registro em cartório.

Num primeiro ponto, cumpre evidenciar que as **máculas descritas nos itens 1, 2, 3, 10, subitens “iii”, “iv”, “xi”, “xiii”, “xiv”, “xviii”, “xix”, e 11**, todos supra identificados, demonstram descontrole administrativo que pode ensejar o surgimento de danos ao erário. Acerca dessa temática, cabe registrar que o controle da gestão pública, sob os enfoques contábil, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, bem como à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, em especial, apurar a escorregia gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso, bem como a adequada movimentação de pessoal dentro dos parâmetros legais. A gestão pública, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas. Cabem, pois, **recomendações** para o aperfeiçoamento da ação pública, com escopo de salvaguardar o patrimônio público e evitar a ocorrência de dano ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

(4) Desapropriação do prédio da empresa Limoeiro Malhas Ltda: i) infração ao § 2º do artigo 5º do Decreto-Lei 3365, haja vista que inexistente projeto justificando a expansão do Pólo Tecnológico de Campina Grande-PB; ii) pagamento a maior, no montante de R\$350.000,00; iii) ausência da respectiva escritura pública de desapropriação.

(5) Desapropriação do prédio da empresa COTTON – Companhia Têxtil do Nordeste S/A: i) infração ao § 2º do artigo 5º do Decreto-Lei 3365, uma vez que inexistente projeto justificando a expansão do Distrito Industrial de João Pessoa/PB; ii) ocupação irregular pelo antigo proprietário, comprovada pela ata de assembleia dos acionistas, cadastro da Receita Federal e cadastro do SINTEGRA.

(6) Desapropriação do prédio da empresa INK BRASIL LTDA: i) ausência de certidão vintenária; ii) ausência de certidão de regularidade fiscal da empresa expropriada para com o Município de Cabedelo; iii) ausência de documento do Cartório de Imóveis e da Prefeitura de Cabedelo, comprovando a propriedade atual do imóvel;

(7) Desapropriação do prédio da empresa Medeiros Costa Bar e Restaurante Ltda.: i) infração à Lei 3.365, de 21 de Junho de 1941, uma vez que não é contemplada, em caso algum, desapropriação de fundo de comércio; ii) utilização de dados fictícios pela empresa expropriada, a fim de subsidiar possível valor de indenização; iii) pagamento indevido na quantia de R\$815.774,00.

As circunstâncias registradas **nos itens 4 a 7** estão relacionadas às desapropriações levadas a efeito pelo Governo do Estado. Abstraidas as questões relativas à ausência de documentos e possível infração a comandos normativos, mostram-se relevantes as discussões quanto ao suposto pagamento a maior nas indenizações e utilização de dados fictícios para cálculo daquelas.

Em sua análise, a Auditoria apontou que, na desapropriação do prédio pertencente à empresa LM Limoeiro Malhas Ltda., teria havido prejuízo ao erário estadual, no montante de R\$350.000,00, porquanto o preço da indenização paga (R\$2.000.000,00) seria superior ao consignado num contrato de promessa de compra e venda firmado entre aquela empresa e terceiro, na cifra de R\$1.650.000,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

Todavia, não se vislumbrou o prejuízo apontado, sobretudo em razão do imóvel expropriado ter sido avaliado pelo órgão competente da administração estadual (SUPLAN – docs. de fls. 5341/5391) em valor superior ao da indenização. Ao examinar a temática, foi preciso o pronunciamento Ministerial, que se deu nos seguintes moldes:

“De fato, não parece ter havido desídia do Secretário com relação à desapropriação do imóvel pertencente à Limoeiro Malhas Ltda. Se o Contrato Particular de Compra e Venda não foi honrado entre o promitente e promissário e, passado mais de um ano e seis meses, o Estado adquiriu a propriedade por valor inferior àquele apontado em laudo da própria SUPLAN (R\$ 2.529.000,00), não se pode inferir ter havido “prejuízo” de R\$ 350.000,00.”

Como se vê, a indenização paga foi inferior ao montante constante do laudo produzido pela SUPLAN, o que demonstra não ter havido prejuízo para o Estado. A circunstância de ter existido contrato de promessa de compra e venda com terceiro em numerário inferior à indenização não é suficiente para compreender que houve excesso, notadamente em razão do tempo decorrido entre o ajuste firmado com o terceiro e a desapropriação, além da valorização mobiliária que pode ter ocorrido neste intervalo de tempo.

Outros fatos que merecem destaque reportam-se aos questionamentos feitos pela Unidade Técnica quanto à desapropriação de prédio pertencente à empresa Medeiros Costa Bar e Restaurante Ltda. Segundo a manifestação técnica, entendeu-se que, além de não ser possível a indenização por fundo de comércio, teriam sido utilizados dados fictícios para subsidiar possível valor da indenização.

Acerca desse ponto, traz-se à baila o trecho do pronunciamento da representante do *Parquet* de Contas, no qual é asseverado não haver provas suficientes de que os dados apresentados pelo Governo do Estado para subsidiar o cálculo da indenização paga seriam fictícios. Veja-se, pois, a análise Ministerial, in verbis:

“A Auditoria entendeu ter o Estado se apropriado de dados fictícios, pois constatou que a Receita Estadual informou números inexpressivos em relação à Empresa Medeiros Costa Bar e Restaurante Ltda. em comparação aos números levantados pelo Governo do Estado para subsidiar o Fundo de Comércio desapropriado.

Esta representante do MPjTC observa não haver provas nos autos que os dados apresentados pela Empresa Medeiros Costa Bar e Restaurante Ltda. para subsidiar o valor do fundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

de comércio sejam fictícios. Todavia, os dados apresentados pela Receita Estadual não podem ser desprezados.

Como a questão relativa ao valor pago a título de indenização é passível de questionamento judicial, alvitra-se o envio de cópia pertinente dos autos ao Ministério Público Comum, na pessoa do Senhor Procurador-Geral de Justiça, a fim de investigar as informações apresentadas pela Empresa Medeiros Costa Bar e Restaurante Ltda. para subsidiar o valor de indenização para desapropriação de fundo de comércio pelo Estado, em cotejo com os dados da Receita Estadual, com vistas a instaurar ou não ação judicial anulando a desapropriação e requerendo a devolução do montante pago pelo Erário Estadual.”

Consoante se depreende, não existe arcabouço probatório suficiente que leve à conclusão de que os dados apresentados seriam fictícios. Contudo, assiste razão à tese Ministerial de que as informações produzidas pela Receita Estadual não podem ser desprezadas. Nesse diapasão, perfeitamente pertinente à sugestão do *Parquet* de Contas, no sentido de que cópias relacionadas à temática sejam encaminhadas ao Ministério Público Comum, com escopo de se averiguar todos os dados existentes, com vistas à instauração ou não de ação judicial para anular a desapropriação e pleitear o ressarcimento aos cofres públicos estaduais.

No que tange à possibilidade de desapropriação de fundo de comércio, igualmente traz-se à tona o exame Ministerial, no qual se consigna ser “*possível a desapropriação e indenização de fundo de comércio, inclusive em relação ao terceiro que sofre dano patrimonial por efeito de ato expropriatório, na esteira de remansosa jurisprudência do STF, anterior mesma à promulgação da Constituição Federal.*”

Por fim, ainda dentro deste assunto (desapropriações), não se pode deixar de expedir recomendações, inclusive à Procuradoria do Domínio Público, no sentido de que sejam adotadas todas as providências cabíveis para que os imóveis expropriados sejam efetivamente registrados em nome do Estado, a fim de resguardar o patrimônio público a ele pertencente.

(8) Omissão de despesas no exercício: i) ausência de registros de despesas realizadas e liquidadas no exercício de 2008, pagas no ano de 2009 sob a rubrica “Despesas de Exercícios Anteriores”, nos Encargos Gerais do Estado – Supervisão da Secretaria de Estado das Finanças (300002), atingindo o total de R\$7.604.766,29; ii) demonstrações contábeis fictícias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

Por seu turno, as eivas descritas no **item 8, subitens “i” e “ii”**, apontam, como bem asseverou a representante do *Parquet* de Contas, para um descuido com a contabilidade pública. Os registros de fatos e informações contábeis merecem ser tratados com maior zelo pela pública administração, sendo importante frisar que a constatação de informações e registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC3.

Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

Assim, a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo **recomendações** para o aperfeiçoamento de tal conduta.

(8) Omissão de despesas no exercício: iii) despesas realizadas em 2008, sem autorização orçamentária, no total de R\$6.236.993,20.

(9) Restos a pagar: i) ausência de registro em restos a pagar de despesas realizadas em 2008, no montante de R\$7.604.766,29, relativamente à unidade gestora 190001 (SEAD); ii) cancelamento de restos a pagar processados na unidade 300001 (Encargos Gerais do Estado sob supervisão da SEAD), totalizando R\$799.820,97.

³ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

No caso dos **itens 8, subitem “iii”, e 9**, observa-se descumprimento de regras relativas à execução da despesa pública, a exemplo da sua realização sem autorização orçamentária, bem como transgressão ao regime de competência, porquanto teriam ocorridos gastos no exercício em análise não registrados, ao término do ano, em restos a pagar. Conforme ponderou o Ministério Público Especial, as eivas atraem aplicação de multa à autoridade responsável, assim como recomendações à atual gestão no sentido de observar as disposições legais aplicáveis à espécie.

(10) Licitações, convênios e contratos: i) ausência de procedimento licitatório para as contratações de telefonia fixa, móvel e de dados, cujo valor empenhado no exercício de 2008 importou em R\$14.701.181,45; ii) aquisição de combustíveis realizada irregularmente por meio de dispensa de licitação, no total de R\$15.942.232,25; v) ausência de licitação na aquisição de combustíveis; xv) ausência de procedimento licitatório para as contratações de imóveis pelo Estado.

Nos **subitens “i”, “ii”, “v” e “xv”**, em suma, são questionadas pela Auditoria dessa Corte de Contas despesas sem a realização de processo licitatório (telefonia fixa, móvel, plano de dados, combustíveis e imóveis) ou realizadas irregularmente por meio de dispensa de licitação (combustíveis). Em virtude dos maiores gastos dizerem respeito aos serviços de telefonia e às aquisições de combustíveis, passa-se a examiná-los à luz dos elementos constantes do caderno processual.

O conteúdo remanescente refere-se a licitações e contratos, porquanto a temática de convênio restou esclarecida depois de apresentada a defesa. Como se sabe, a licitação, nos termos constitucionais e legais, tem 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, 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.

Dessa maneira, constitui o procedimento licitatório uma obrigação do administrador. É através da licitação que se obtém não só a proposta mais vantajosa para a Administração, como



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

também se abre a possibilidade de que qualquer indivíduo, devidamente habilitado, possa contratar com o Poder Público, contribuindo para a garantia da moralidade e lisura dos atos e procedimentos administrativos.

Em relação aos serviços de telefonia e plano de dados, o gestor interessado argumentou que os gastos estariam acobertados por contratação decorrente de inexigibilidade de licitação concretizada nos idos de 2005 (processo administrativo 04019640-2), fazendo anexar aos autos cópia do respectivo termo de ratificação.

Depois de examinar as alegações da defesa, o Órgão Técnico pontuou que, em consulta à página eletrônica da Controladoria Geral do Estado, não localizou o procedimento a que se referiu a defesa, de forma que manteve o entendimento inicialmente externado.

Por outro lado, em sua análise, a Auditoria verificou a existência do Contrato 003/2005 (registro 05-00670-8), firmado com as empresas Telemar Norte Leste S/A e TNL PCS S/A, no montante de R\$59.366.640,00 e com vigência entre 06/04/2005 a 06/10/2011, para prestação de serviços na área de comunicação. Também não o considerou, porquanto não havia qualquer menção à modalidade licitatória adotada pela SEAD para esta contratação.

Confrontando os dados existentes, verifica-se que a alegação do gestor não encontra guarida, eis que a contratação decorrente da inexigibilidade suscitada teve duração de 12 meses, conforme asseverado no próprio termo de ratificação (fl. 5606). Não havendo outras informações, tal contrato não pode ser considerado. Contudo, o elemento trazido à tona pela Unidade Técnica não pode ser olvidado, haja vista a existência de contrato para serviços de comunicação, em vultoso valor e com prazo de vigência de mais de cinco anos, no qual podem estar acobertadas as despesas dessa espécie. Dessa forma, não há certeza de que os dispêndios se deram sem a realização de licitação.

No que tange ao questionamento dos gastos com combustíveis efetuados por meio de dispensa de licitação, sem maiores tergiversações, a contratação direta já foi julgada regular pelos membros da colenda 2ª Câmara, por meio do Acórdão AC2 - TC 1477/2010 (fls. 5832/5837). Veja-se a parte dispositiva do referido *decisum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

3. DECISÃO DA 2ª CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 08296/08, ACORDAM os membros integrantes da 2ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, por unanimidade de voto, contrário a proposta de decisão do Relator, na sessão realizada nesta data, em:

- I. julgar regular a Dispensa de Licitação nº 07018247-7, e os contratos dela decorrentes, realizada pela Secretaria de Estado da Administração, homologada pelo ex-secretário Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira, objetivando a aquisição de combustível para frota de veículo, uma vez que a referida dispensa se encontra justificada, já que ainda não havia sido concluído o Processo Administrativo nº 070259|15-1 (Pregão Presencial nº 433/2007), destinado ao gerenciamento da frota de veículos do Estado (fornecimento de combustível);
- II. determinar a anexação de cópia do ato formalizador à prestação de contas da SEAD de 2008; e
- III. recomendar ao atual gestor a estrita observância das disposições da Lei de Licitações e Contratos em procedimentos vindouros.

Assim, a temática não mais comporta discussão no presente processo.

Frise-se, por derradeiro, que, a despeito de a Auditoria ter feito tal registro, em momento algum questionou a execução dos serviços ou o fornecimento dos produtos, de forma que a aplicação de sanção pecuniária mostra-se suficiente para reprimir a eiva apontada, não sendo, todavia, capaz de repercutir negativamente no julgamento das contas ora apreciadas.

(10) Licitações, convênios e contratos: vii) utilização de Atas de Registro de Preços com vigência extinta para celebrar os contratos de locação de veículos 78/08 e 32/08, com a firma Localiza Car Rental, bem como o 38/08, com a empresa O & J Veículos Ltda.; viii) realinhamento da Ata de Registro de Preços 0042/07, passando o valor unitário da locação de veículo de R\$1.380,00 para R\$1.515,00, sem embasamento legal.

Já nos subitens “vii” e “viii” a Auditoria aponta como máculas a utilização da ata de registro de preços 03/2006 com vigência expirada para celebrar contratos de locação de veículos, assim como o realinhamento da ata de registro de preços 0042/2007 sem embasamento legal.

No caso do realinhamento de preços da ARP 0042/2007, o assunto não admite maior exame, porquanto já há decisão do Tribunal sobre a matéria. Com efeito, por meio do Acórdão AC2 - TC 447/2009, os membros da colenda 2ª Câmara julgaram regulares o realinhamento e a prorrogação da vigência daquela ata, de forma que o tema encontra-se sob o manto da coisa julgada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

Em relação à utilização da ARP 03/2006 com vigência expirada, o gestor interessado alegou que foi concretizada a prorrogação do instrumento no ano de 2007. Contudo, em que pese a alegação, não houve a devida comprovação da dilatação do prazo, de forma que remanesce a eiva apontada, mostrando-se suficiente, no caso, aplicação de sanção pecuniária por infração grave às normas legais, à luz do que dispõe o art. 56, II, da LOTCE.

(10) Licitações, convênios e contratos: ix) pagamento a maior à empresa O & J Veículos, no valor de R\$19.120,00, decorrente da disponibilização a menor (18), nos meses de janeiro a abril/08, de veículos locados à conta do Contrato nº 33/08 (20); x) pagamento a maior à conta do Contrato nº 33/08, no montante de R\$ 143.400,00; xx) pagamento a maior à conta do contrato firmado com a Verdes Mares Empreendimentos e Administração Ltda, no montante de R\$7.350,00.

Por seu turno, nos **subitens “ix”, “x” e “xx”**, são descritas máculas que, em tese, teriam causado dano ao erário e, por essa razão, estaria sujeito o gestor responsável pela ordenação de despesa à imputação do débito correspondente.

No exame levado a efeito pela Unidade Técnica de Instrução, são consignados pagamentos a maior relativamente a duas empresas, quais sejam: O&J Veículos, nos valores de R\$19.120,00 e R\$143.400,00; e Verdes Mares Empreendimentos e Administração Ltda., no montante de R\$7.350,00.

Em relação ao gasto impugnado de R\$7.350,00, acosta-se integralmente ao posicionamento do Órgão Ministerial, o qual asseverou em seu pronunciamento não ter o Órgão Técnico demonstrado suficientemente o pagamento em excesso alegado, de forma que não considerou a eiva apontada.

No que tange ao primeiro valor impugnado (R\$19.120,00), observa-se que o Órgão Técnico questiona o fornecimento de veículos em quantitativo inferior ao contratado, ou seja, apesar do contrato prever a locação de 20 veículos, teriam sido disponibilizados, durante os meses de janeiro a abril, 18 automóveis. Fundamentou a Auditoria seu entendimento nos documentos colacionados às fls. 3775/3812, dentre os quais são observadas relações emitidas pela Chefia de Gabinete da Secretaria de Estado da Defesa Social e na listagem dos veículos disponibilizados por meio da ata de registro de preços 003/2006.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

Perscrutando os elementos citados pela Auditoria, constata-se que, malgrado tenham sido postos à disposição 18 veículos nos meses apontados, dois deles tinham características superiores aos contratados, motivo pelo qual os valores respectivos também se mostraram superiores. Com efeito, os automóveis contratados referiam-se a carros de passeio e/ou representação, cujo valor unitário de locação foi de R\$2.390,00. Contudo, naqueles meses, houve o uso de dois veículos utilitários (caminhonetes – Mitsubishi L200 e Nissan Frontier), cujos preços de locação correspondiam ao dobro daqueles outros (R\$4.780,00). Nesse passo, observa-se que, apesar de terem sido fornecidos 18 veículos, o valor global não ultrapassou o contratado, porquanto dois dos veículos possuíam características superiores às dos contratados. Não houve, pois, prejuízo ao erário.

No que diz respeito ao outro montante impugnado (R\$143.400,00), a Auditoria apontou que, no exercício sob análise, foi empenhada em favor da empresa O&J Veículos a quantia de R\$621.400,00, referente a 13 parcelas de R\$47.800,00. Deste valor empenhado, foi pago a importância de R\$573.000,00 (12 parcelas) durante o exercício e o valor de R\$47.800,00 (1 parcela) foi inscrita em restos a pagar, sendo quitada no ano subsequente.

Tendo em vista que a vigência do contrato firmado com aquela empresa somente se iniciou em 27/03/2008, segundo registra o Órgão Técnico, só seriam devidas 09 parcelas, totalizando a quantia de R\$430.200,00. Logo, a diferença entre o montante pago e o devido, no exercício, seria excessiva à luz do entendimento da Auditoria.

Para melhor compreender as despesas processadas em favor da empresa O&J Veículos em decorrência da utilização da ata de registro de preços 003/2006, da qual decorreu o contrato 33/2008, mister se faz trazer à baila o histórico dos empenhos e pagamentos realizados em seu favor, conforme dados obtidos do Sistema SAGRES.

No ano de 2006, foram empenhadas e pagas 02 parcelas no montante de R\$47.800,00, referente à locação dos meses de outubro e novembro daquele ano.

Já durante o exercício de 2007, foram pagas 12 parcelas no valor individual de R\$47.800,00, das quais 01 se reportava ao mês de dezembro de 2006 e as demais ao período de janeiro a novembro de 2007.

Por seu turno, no exercício *sub examine*, foram empenhadas e pagas, ainda que sob a sob a forma de restos a pagar, 13 parcelas, das quais 01 parcela relativa ao mês de dezembro de 2007 e as demais referentes ao período de janeiro a dezembro de 2008.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

No exercício subsequente (2009), foram empenhadas e pagas 03 parcelas no montante unitário de R\$47.800,00, relativas ao período de janeiro a março daquele ano, e 01 parcela no valor de R\$37.602,67, referente ao mês de abril.

Conforme se observa do acima narrado, as parcelas relativas aos meses de dezembro/2006 e dezembro/2007 somente foram empenhadas nos exercícios subsequentes. Como em 2008 essa rotina foi quebrada, existiram os empenhos relativos a todos os meses daquele ano, além do mês de dezembro/2007, situação esta que justifica o empenhamento de 13 parcelas ao longo do período. Não houve, pois, pagamento além do devido.

Contudo, o que se observou foi que a SEAD somente firmou o contrato 33/2008 em março daquele ano, enquanto vinha utilizando o objeto da ata de registro de preços 003/2006 desde o mês de outubro de 2006. Nesse contexto, a falha não está no empenhamento a maior, mas sim na ausência de formalização de instrumento contratual na época devida, porquanto somente foi celebrado o ajuste em março de 2008. A conduta não causou prejuízo ao erário, não sendo, pois, pertinente a sugestão de imputação de débito.

(10) Licitações, convênios e contratos: xvii) despesa irregular com locação de imóveis no montante de R\$313.000,00.

Por fim, no campo das licitações, **no subitem “xvii”**, é apontada pela Auditoria despesa irregular com locação de imóveis no montante de R\$313.000,00. Segundo o Órgão Técnico, haveria a presença de imóveis locados, situados nos Municípios de Remígio e Patos, sem que houvesse a devida utilização. Esse assunto foi igualmente apontado no processo de prestação de contas anuais de Secretaria de Estado da Saúde (Processo TC 02819/09), relativas ao exercício de 2008, porquanto os imóveis referenciados a ela se destinariam.

Em razão de a temática ter sido ali esmiuçada, traz-se à tona trecho do voto condutor proferido naqueles autos, *in litteris*:

“No exame envidado pelo Órgão Técnico, aponta-se a presença de imóveis locados e não utilizados na Saúde Pública, o que teria gerado prejuízo ao erário no valor de R\$ 312.000,00 (item 07). Segundo levantamento da Auditoria, dois dos imóveis locados pela SES – um no Município de Remígio e outro no de Patos – não estariam sendo utilizados pelo Poder Público, a despeito dos contratos de locação firmados com vistas ao funcionamento de unidades de saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

No caso do Município de Remígio, afirma a Auditoria que, no imóvel locado, deveria funcionar o Hospital Casa de Saúde Nossa Senhora do Patrocínio. Contudo, apesar do aluguel pago no valor anual de R\$ 300.000,00, não há qualquer prestação de serviços públicos naquele local. Idêntica situação aconteceria no Município de Patos, já que, no imóvel ali locado, deveria funcionar o Centro de Atendimento Psicossocial II. Neste caso, o valor anual com a locação foi de R\$ 12.000,00.

Urge ressaltar, antes de se desvencilhar a mácula em questão, que os contratos de locações de imóveis no âmbito do Estado da Paraíba são confeccionados pela Secretaria de Estado da Administração, sendo o gestor daquela Pasta o subscritor dos instrumentos firmados. Essa circunstância fez com que fosse chamado aos autos para prestar esclarecimentos, além do ex-Secretário da Saúde, o ex-Secretário de Estado da Administração do período em análise.

Nesse contexto, o Sr. Gustavo Maurício Filgueiras Nogueira apresentou defesa escrita, alegando, em apertada síntese, o seguinte: preliminarmente, não poderia responder pelo mesmo fato duas vezes, o que desencadearia o denominado bis in idem, já que a eiva em foco também é objeto de questionamento na PCA de 2008 da Secretaria de Estado da Administração (Processo TC n.º 02949/09 – item 8.3.3.1.1. "a"). No mérito, argumentou que a responsabilidade pelo suposto não funcionamento das unidades de saúde seria da Secretaria da Saúde, posto que caberia àquela Pasta a utilização dos imóveis locados para o fim a que se destinavam.

Por seu turno, o ex-Secretário de Saúde, ora defendente, sustentou que o contrato de locação do imóvel situado em Remígio teve vigência até o dia 07/08/2010, restando, à época em que foram levantadas as informações (janeiro de 2009), 18 meses para implantação da unidade hospitalar por quem de direito. Ademais, alegou que os documentos trazidos à baila com a defesa evidenciariam que aquela unidade hospitalar encontrava-se em plena atividade.

Após exame das análises das defesas ofertadas, a Auditoria confirmou as alegações do ex-Secretário de Administração, de forma que entendeu pela exclusão de responsabilidade no presente caderno processual, já que a matéria está sendo tratada naquele outro Processo. Contudo, manteve o entendimento primordial quanto ao ex-Secretário de Estado da Saúde.

Um primeiro ponto que impende destacar diz respeito às eventuais responsabilidades, em razão da sugestão de solidariedade levantada pela Auditoria quanto aos Secretários de Administração e de Saúde em relação aos imóveis locados. Para o Órgão Técnico, em razão da ausência utilização dos bens locados, deveriam responder pelos valores pagos ambos os gestores.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

A distinção acerca das responsabilidades faz-se importante, em virtude de a eiva ora dissecada também ser objeto de discussão no bojo do Processo TC n.º 02949/09. Isso porque, acaso seja pertinente a tese da Auditoria, poder-se-ia chegar ao ponto de se ter duas decisões, antagônicas ou não, para o mesmo fato, gerando o bis in idem alegado pelo ex-Secretário de Administração.

Nesse contexto, examinando os instrumentos contratuais firmados com os locadores dos imóveis (fls. 1015/1016 e 2714/2720), observa-se que, a despeito de o ajuste ter sido firmado pelo Secretário de Administração da época, a responsabilidade pela execução, leia-se utilização dos prédios, seria da Secretaria de Estado da Saúde. Da forma evidenciada, percebe-se que eventuais falhas na formalização dos instrumentos contratuais seriam de responsabilidade do gestor da Pasta da Administração, porquanto subscritor dos ajustes, enquanto que falhas na execução dos contratos ficariam a cargo do gestor da Pasta da Saúde.

Por outro lado, examinando as despesas correlacionadas às locações, observa-se que os empenhos foram emitidos pela Unidade Gestora Encargos Gerais do Estado – Supervisão da Secretaria de Estado da Administração (300001), de forma que os pagamentos foram executados pela Pasta da Administração, o que tornaria o gestor daquele órgão igualmente responsável pelo gasto.

A partir dos elementos coletados pela Auditoria, assim como os ofertados na peça defensiva, vislumbram-se as seguintes constatações, quais sejam: 1) as locações dos imóveis eram solicitadas pela SES à SEAS, conforme atesta o Ofício encartado à fl. 3297; 2) o Hospital Casa de Saúde Nossa Senhora do Patrocínio Ltda. foi locado inclusive com os móveis e equipamentos que nele existiam, consoante registra relação de móveis e utensílios acostada às fls. 3300/3303; 3) foram apresentadas as informações cadastrais relativas ao exercício de 2007 do referido nosocômio (fls. 3304/3307 e 3311/3313); 4) informações do acompanhamento da programação físico-orçamentária da SES dão conta de que não houve funcionamento da unidade hospitalar locada, conforme atestam as laudas 3308/3310.

À luz do acima tracejado, observa-se que a apuração de responsabilidades quanto aos gastos questionados com locação de imóveis que não estariam sendo utilizados não tem como ser concretizado no presente caderno processual, haja vista envolver gerenciamento de duas Secretarias Estaduais. Nesse passo, é de bom alvitre a constituição de autos específicos, com intuito de apurar a matéria, evitar tumulto processual, bem como possibilidade de bis in idem, motivo pelo qual também se faz importante colacionar a decisão porventura adotada nesse sentido ao Processo de prestação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

contas anuais da SEAD relativa ao exercício financeiro de 2008, já que os gastos com imóveis também estão sendo discutidos naqueles autos.”

Desta forma, em consonância ao que foi decidido nas contas anuais da SES (Acórdão APL - TC 00366/12), a matéria deve ser apurada em autos específicos, a fim de evitar tumulto processual, bem como possibilidade de *bis in idem*.

Conclusivamente, é de se observar que as contas anuais, sujeitas a julgamento, contemplam, além dos fatos impugnados pela d. Auditoria, o exame da legalidade, legitimidade e economicidade. Tal análise abrange: cumprimento de limites máximos de despesas; equilíbrio das contas; execução do orçamento através de seus créditos ordinários e adicionais; pagamento de salário mínimo a servidores; cumprimento de obrigações previdenciárias; licitações.

Com essas observações, as falhas ventiladas, examinadas juntamente com outros tantos fatos componentes do universo da prestação de contas anual, **não são capazes de atrair juízo absoluto de reprovação**. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal de Contas, mesmo diante de atos pontualmente irregulares, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:

“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...)

Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.⁴

⁴ “A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, **não justificam imoderada irregularidade das contas.**

DIANTE DO EXPOSTO, em razão do exame das contas anuais advindas da Secretaria de Estado da Administração, relativas ao exercício financeiro de **2008**, de responsabilidade do ex-Secretário, Sr. GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, **VOTO** no sentido de que este egrégio Tribunal: **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as contas examinadas, em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria; **APLIQUE MULTA** ao ex-Secretário de Estado da Administração, Sr. GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, no valor de R\$ 2.805,10, com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB; **DETERMINE** à Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI a apuração das responsabilidades pela presença de imóveis locados e não utilizados, o que teria gerado prejuízo ao erário no valor de R\$ 313.000,00, nos autos do processo cuja formalização foi orientada no Acórdão APL - TC 00366/12; **RECOMENDE** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para: (a) o aperfeiçoamento da gestão patrimonial e dos registros de fatos e informações contábeis; (b) a adoção de todas as providências cabíveis, inclusive junto à Procuradoria do Domínio Público, para que os imóveis expropriados sejam efetivamente registrados em nome do Estado; e (c); a observância das disposições legais relativas à execução da despesa pública; **DETERMINE** a anexação da presente decisão às contas anuais relativas ao exercício de 2012, advindas da Secretaria de Estado da Administração; e **INFORME** ao ex-gestor da SEAD que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02949/09**, referentes ao exame das contas anuais, advindas da **Secretaria de Estado da Administração**, de responsabilidade do ex-Secretário, Sr. GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, relativas ao exercício financeiro de **2008**, com declaração de impedimento do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

1. **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas examinadas, em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria;

2. **APLICAR MULTA** ao ex-Secretário de Estado da Administração, Sr. GUSTAVO MAURÍCIO FILGUEIRAS NOGUEIRA, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/1993 – LOTCE/PB, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, de tudo fazendo prova a este Tribunal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

3. **DETERMINAR** à Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI a apuração das responsabilidades pela presença de imóveis locados e não utilizados, o que teria gerado prejuízo ao erário no valor de R\$ 313.000,00, nos autos do processo cuja formalização foi orientada no Acórdão APL - TC 00366/12;

4. **RECOMENDAR** à atual gestão diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para: (a) o aperfeiçoamento da gestão patrimonial e dos registros de fatos e informações contábeis; (b) a adoção de todas as providências cabíveis, inclusive junto à Procuradoria do Domínio Público, para que os imóveis expropriados sejam efetivamente registrados em nome do Estado; e (c) a observância das disposições legais relativas à execução da despesa pública;

5. **DETERMINAR** a anexação da presente decisão às contas anuais relativas ao exercício de 2012, advindas da Secretaria de Estado da Administração;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02949/09

6. **INFORMAR** ao ex-gestor da SEAD que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 28 de novembro de 2012.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Relator

Subprocurador-Geral Marcílio Toscano Franca Filho

Representante do Ministério Público junto ao TCE/PB