



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Parecer Nº 02027/10

Processo TC N º: 02889/06

Natureza: Prestação de Contas Anual – exercício de 2005

Origem: Gabinete do Vice-Governador

Ementa: PRESTAÇÃO DE CONTAS DO GABINETE DA VICE-GOVERNADORIA DO ESTADO. EXERCÍCIO 2005. DESPESAS ALÉM DE IRREGULARES, INDEVIDAMENTE COMPROVADAS COM AUXÍLIOS FINANCEIROS A PESSOAS FÍSICAS. PRINCÍPIO DA IMPERSONALIDADE E DA ECONOMICIDADE. SERVIDORES COMISSIONADOS ACIMA DO QUANTITATIVO LEGAL E EM QUANTIDADE CUJO ESPAÇO FÍSICO NÃO COMPORTA. PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E DA EFICIÊNCIA MALFERIDOS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. MULTA. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM

O processo em comento tem por objeto a análise da prestação de contas anual, referente ao exercício de 2005, do Gabinete da Vice-Governadoria, tendo como gestora, à época, a Sra. Maria Lauremília Assis de Lucena.

A Auditoria, após crivo da documentação trazida à baila pela representante do órgão público fiscalizado, elaborou relatório, no qual apontou algumas irregularidades (fls. 530), a saber:

- 1- Inclusão da Vice-Governadoria para a prestação de assistência social ou para concessão de ajuda econômica ou financeira a pessoas carentes, através de decreto;
- 2- Prestação de contas dos balancetes mensais referentes aos meses de novembro e dezembro em desacordo com a RN TC nº 08/04;
- 3- Servidores comissionados em número superior ao quantitativo de cargos criados por lei, contrariando o art. 61, §1º, II, "a" da CF;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 4- Número de servidores acima das necessidades laborais ao funcionamento do Gabinete da Vice-Governadoria, ferindo os princípios da eficiência e da economicidade administrativa, previstos nos arts. 37 e 70 da CF;
- 5- Auxílio financeiro a estudantes, no valor de R\$ 29.270,00 (vinte e nove mil, duzentos e setenta reais), com a finalidade de custear despesas com confecções de placas, convites e festividades de turmas concluintes, ferindo o princípio da impessoalidade administrativa, previsto no art. 37 da CF;
- 6- Despesas irregulares pagas para concessão de auxílios financeiros a pessoas físicas, no valor total de R\$ 141.498,00 (cento e quarenta e um mil, quatrocentos e noventa e oito reais), contrariando a Lei nº 7.020/01;
- 7- Ausência de lei específica para concessão de auxílios financeiros a pessoas físicas e a estudantes, contrariando o art. 26 da LRF;
- 8- Inexistência de controle na distribuição do material de expediente e de limpeza;
- 9- Despesas indevidamente comprovadas.

Com primado nos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, embasado no artigo 91 do RITCE/PB, a Secretaria do Tribunal Pleno notificou as Sras. Maria Lauremília Assis de Lucena, Vice-Governadora do Estado, e Cibele Maria de O. Almeida, ordenadora da despesa, no exercício de 2005, para apresentação de defesa e/ou justificativa no prazo regimental.

Aos termos relatados na defesa (fls. 534/544), foi elaborado relatório de análise de defesa, onde entendeu a Auditoria que as irregularidades persistiam, tendo rechaçado integralmente a defesa ofertada. Entretanto, imbuído no princípio da verdade real e no escopo de melhor possibilitar a aferição da realidade, sugeriu que as interessadas atestassem o recebimento de quantias assistenciais pelas pessoas beneficiárias.

Tal providência foi atendida, juntando-se aos autos os documentos que compuseram as fls. 562/636, com intuito de comprovar documentalmente o recebimento das ajudas financeiras.

Quando do despacho da relatoria para que o órgão de instrução falasse sobre a documentação apresentada, procedeu-se ao exame grafoscópico das assinaturas, em método amostral, de alguns beneficiários.

O confronto dos termos de apuração de autenticidade foi realizado entre as declarações acostadas inicialmente quando da prestação de contas e alguns requerimentos e recibos acostados pela defesa. Os peritos concluíram, após confrontos entre as assinaturas constantes nos documentos e as assinaturas colhidas de punho escritor dos beneficiários, que são falsas duas das firmas colhidas pela amostra escolhida aleatoriamente (conjunto amostral: quatro beneficiários).

Assim, com amparo no exame pericial mencionado, a Auditoria considerou ilegais e passíveis de glosa todas as despesas elencadas às fls. 276/287, no valor total de R\$



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

141.498,00, uma vez que além do crime de falsidade documental e ideológica praticado, o art. 1º do Decreto nº 24.191/03 elastece ilegalmente os preceitos ditados pela Lei Estadual nº 7.020/01 (cf. fls. 683/685).

Mais uma vez notificadas, por determinação do Exmo. Relator, foi dado conhecimento às interessadas das conclusões da ilustre Auditoria. A defesa apresentada por meio de causídico argumentou o excesso de atuação da Auditoria, a qual teria exorbitado de suas atribuições quando do envio das assinaturas para realização de exame grafoscópico. Foi questionado também o direito de acompanhar os trabalhos, mediante assistência técnica, além de outras tentativas de desqualificação do laudo grafotécnico. Aduziu, ainda, divergência quanto ao abuso regulamentar do Decreto nº 24.191/03 em face da Lei Estadual nº 7.020/01.

Na oportunidade do corpo técnico manifestar-se, manteve seu entendimento, conforme o pronunciamento elaborado às fls. 700/706.

Remessa do processo ao Ministério Público de Contas para emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

É certo que todo aquele que tem a gestão de dinheiro, bens ou interesses públicos submete-se ao dever de prestar contas da sua atividade em tal mister. A prestação de contas é, pois, um preceito basilar da ordem constitucional brasileira, inserto, expressamente, no art. 70, parágrafo único, da Carta Magna de 1988.

O controle das contas pode ser feito interna ou externamente, sendo, nesse último caso, exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, conforme preceitua o art. 71 da Constituição Federal, ao qual cumpre ocupar-se do exame dos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais da gestão dos órgãos e entidades sob sua jurisdição.

Nesse contexto, a Corte de Contas possui um papel importantíssimo na fiscalização do cumprimento dessas metas, exigindo do Administrador o respeito ao que dita o ordenamento jurídico em vigor.

Feitas essas breves considerações, passa-se à análise das irregularidades constatadas pela Unidade Técnica de Instrução, salientando que pontos deste parecer foram professados pela ilustre Procuradora deste *Parquet* de Contas, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, quando da análise das contas anuais do Gabinete da Vice-Governadoria relativas ao exercício de 2006, em relação aos quais, por identidade de caso e simetria de pensamento, esta Representante Ministerial se acosta ao alhures esposado.

1) Inclusão da Vice-Governadoria para a prestação de assistência social ou para concessão de ajuda econômica ou financeira a pessoas carentes, através de decreto



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Os poderes administrativos são instrumentos conferidos à Administração Pública para que a mesma possa alcançar suas finalidades.

O Poder Normativo ou regulamentar, prerrogativa do Poder Público, possibilita a edição de atos normativos capazes de regulamentar as leis e suprir as lacunas deixadas pelo ato infraconstitucional primário. São os decretos de execução, expedidos pelo Chefe do Poder Executivo, indelegavelmente, na inteligência do artigo 84, inciso IV, *in fine*, do Estatuto Maior.

O Decreto Estadual nº 24.191/2003 regulamenta a Lei nº 7.020/2001, editada pela Assembléia Legislativa. Aquela expressamente estabelece ser competência do Gabinete Civil do Governador a prestação supletiva de assistência social, cf. artigo 1º, inciso III. De fato, é vedado ao ato infraconstitucional secundário, regulamento de execução, ampliar a matéria legal, verificando-se, desta forma, a flagrante ilegalidade do ato normativo editado pelo Governador do Estado.

Todavia, impende destacar que a ilegalidade alcança apenas o aspecto técnico-formal. Em uma concepção material, finalística, o regulamento estadual materializou delegação indireta cumulativa, onde o chefe do Poder Executivo possibilitou ao gabinete da vice-governadoria o exercício da política assistencialista.

2) Prestação de contas dos balancetes mensais referentes aos meses de novembro e dezembro em desacordo com a RN TC nº 08/04

Foi aventada questão da extemporaneidade do encaminhamento ao TCE da prestação de contas, porquanto depois do prazo estipulado na Resolução pertinente.

Dispõe o art. 5º, §1º da Resolução Normativa TC nº 08/04 que *“a Prestação de Contas Anual, apresentada com atraso, só será recebida pelo Tribunal se comprovado o recolhimento, pelo administrador responsável, ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, da multa de que trata o ‘caput’ deste artigo.”*

A propósito, o atraso na remessa da prestação de contas a esta Corte, a princípio, denota incúria por parte do gestor.

Contudo, a hipótese do feito já foi tratada pela ilustre Consultoria Jurídica desta Corte, que se pronunciou a respeito, cf. fls. 33/34 dos autos, não cabendo mais a este Ministério Público se pronunciar a respeito.

3) Servidores comissionados em número superior ao quantitativo de cargos criados por lei, contrariando o art. 61, §1º, II, “a” da CF

4) Números de servidores lotados acima das necessidades laborais ao funcionamento do Gabinete da Vice-Governadora, ferindo os princípios da eficiência e



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

da economicidade administrativa, previstos nos arts. 37 e 70 da Constituição Federal

As irregularidades suso serão analisadas em conjunto, haja vista a paridade de temática relativa à situação funcional dos servidores.

Em uma visão jurídica, verifica-se grave afronta ao princípio da **legalidade**, consagrado no *caput* do artigo 37 da Carta de Política de 1988, norteador de toda atuação administrativa. A concepção restrita do sustentáculo em comento assevera que o administrador público só pode atuar diante de um permissivo legal.

Com efeito, a Lei Estadual nº 5.397/1991 responsável pela reestruturação do gabinete da Vice- Governadoria consagrou a existência de 7 (sete) cargos comissionados, chefe de gabinete, coordenador da Assessoria de Comunicação Social, Secretário Particular, Coordenador de Administração, Coordenador de Finanças. Não obstante, na folha de pagamento do órgão auditado, no exercício de 2005, restou constatada a presença de 37 servidores, fl. 168/173.

Em relação ao princípio da **eficiência** que perfaz atuação pautada na qualidade, presteza e rendimento funcional, introduzido no texto constitucional pela Emenda nº 19/1998, denominada de Reforma Administrativa, verifica-se flagrante violação. A obtenção de um serviço de qualidade não está, necessariamente, ligada à quantidade de agentes públicos. Algumas vezes, o grande contingente pessoal causa embaraços que impedem a prestação de serviços de forma célere, em virtude da existência de espaço laboral reduzido.

Os autos evidenciam a existência de apenas 13 birôs e 8 mesas, quantitativo mobiliário incapaz de acomodar todos os agentes públicos lotados na Vice-Governadoria. Ressalte-se que o Poder legiferante, com o auxílio das Cortes de Contas, responsável pelo exercício da função estatal fiscalizatória, deve observar se a **economicidade** está sendo obedecida, o que não acontece no caso concreto, haja vista a possibilidade de o serviço ser prestado pelo contingente pessoal efetivamente consagrado em lei.

Enfim, vê-se o desrespeito e a afronta a dispositivos legais, bem como a princípios basilares da Administração Pública. Deve-se considerar, ainda, o prejuízo ao erário gerado pela irregularidade ora em análise, haja vista o aumento da despesa com pessoal, sem que exista previsão legal. Por essas razões, faz-se imperioso o desligamento do serviço público estadual de todos os servidores contratados e nomeados de forma irregular.

5) Auxílio Financeiro a Estudantes, no valor de R\$ 29.270,00, com a finalidade de custear despesas com confecções de placas, convites e festividades e turmas concluintes, ferindo o princípio da impessoalidade administrativa, previsto no art. 37 da CF

6) Despesas irregulares pagas na para concessão de auxílios financeiros a pessoas físicas, no valor total de R\$ 141.498,00, contrariando a Lei nº 7020/2001



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

7) Ausência de lei específica para concessão de auxílios financeiros a pessoas físicas e a estudantes, contrariando o artigo 26 da LRF

A lei de Responsabilidade fiscal, Lei Complementar nº 101/2001, responsável pelo estabelecimento de normas acerca de finanças públicas, regulamenta o artigo 163, inciso I da Norma Fundamental da República. Por sua vez, em seu artigo 26, consubstancia a prerrogativa de destinação de recursos públicos para pessoas físicas ou jurídicas da iniciativa privada. Segue transcrição *in verbis* do dispositivo salientado:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou débitos de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais.

A análise do dispositivo consagra a necessidade da coexistência de três requisitos para que o comportamento estatal seja considerado legal. A autorização por lei específica demonstra a compulsoriedade da edição de ato normativo que trate especificamente da destinação de recursos para suprir as necessidades dos menos favorecidos, estabelecendo critérios objetivos para esta concessão. Além disso, impõe-se a previsão orçamentária obedecendo às diretrizes expostas pela Lei de Diretrizes orçamentárias (LDO).

No que tange ao aspecto da necessidade da edição de lei específica, o estatuto legal supracitado, em seu artigo 1º, inciso III, assevera que compete ao gabinete civil do Governador **prestar auxílio a pessoas** e entidades culturais, classistas, tecno-científicas, artísticas, sociais e esportivas, **inclusive na área estudantil, para a participação de eventos considerados de interesse municipal, estadual ou nacional.**

Deveras, a atuação do gestor público deve ser pautada pelo interesse coletivo, obedecendo aos preceitos principiológicos da impessoalidade que impõem comportamentos que busquem privilegiar o resguardo do interesse público em detrimento dos anseios privados. A propósito, *in casu*, observa-se que a destinação de recursos para o custeio de despesa com a confecção de placas, convites e festividades sacrifica flagrantemente a previsão constitucional da vedação à promoção pessoal de agentes públicos. Na prática, vislumbram-se ações que buscam auferir o título de paraninfos ou patronos, materializando a proibição normativa.

Em relação às despesas pagas na conta *outros auxílios financeiros a pessoas físicas*, sustentou a defesa que após a publicação do Decreto nº 24.191/2003, responsável pela regulamentação da Lei Estadual nº 7.210/2001, o gabinete da Vice-Governadoria passou a ser legitimado para efetivar ajuda a pessoas físicas e jurídicas necessitadas.

Aqui, não se vai invocar a imprecisão legislativa - de fato existente - alvitrada pelo órgão técnico. O Ministério Público de Contas consoante explanação supracitada vislumbra que o Decreto, materialmente, constituiu uma delegação indireta cumulativa por não



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

se tratar de matéria de competência exclusiva, já que o Governador pode delegar atribuições à Vice-Governadoria.

Todavia, não é este o único aspecto a ser analisado. A celeuma que impede a atuação deliberada do Gabinete da Vice-Governadoria é a inexistência de ato normativo capaz de evidenciar critérios objetivos para a destinação dos auxílios. Em consonância com o que salientou a douta Auditoria, no relatório inicial, cita-se a obra Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal¹,

“... a lei específica deverá conter, de maneira genérica, todos os critérios que permitam a clara identificação das situações que darão ensejo a destinação de recursos públicos para a iniciativa privada, não podendo a autorização ser dada mediante a edição de normal legal de cunho meramente declaratório, do tipo fica autorizada a destinação de recursos orçamentários para atendimento de carentes, nem tampouco leis de efeitos concretos, que destinem recursos diretamente a um determinado particular.”

É justamente esta situação que está esculpida no artigo 1º da lei ordinária estadual responsável pela completude da Lei Complementar nº101/2000 Segue *in verbis* o dispositivo:

Art 1º - Obedecidas as normas de execução orçamentária previstas na Lei complementar nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal – para o exercício de suas atribuições institucionais, além das estabelecidas no art. 45, inciso II, da Lei Estadual 3.936, de 22 de novembro de 1977, compete, ainda, ao Gabinete Civil do Governador, na forma que dispuser o regulamento:

I – a prestação supletiva de assistência social, econômica e financeira, em caráter excepcional, a pessoas carentes, devidamente identificadas em regular procedimento administrativo.

Dessarte, verifica-se inação legislativa ao não definir quem seria considerado carente, discricionariedade atribuída ao agente público que sugere atuações impensadas suscetíveis de violação dos princípios constitucionais administrativos da legalidade, impessoalidade, isonomia.

Não há lei fixando critérios objetivos para que se possa definir a carência financeira. Assim, é vedado destinar recursos a pessoas físicas com carência financeira, se não se sabe ao certo como se caracteriza tal situação jurídica.

Se não bastasse, e que se revela extrema e maior gravidade, nem da comprovação idônea do recebimento de quantias houve atestado, como revelou o exame grafotécnico encartado no processo, inclusive conforme a ser no próximo item tratado.

8) Despesas indevidamente comprovadas

¹ Carlos Maurício Figueiredo, Cláudio Ferreira, Fernando Raposo, Henrique Braga e Marcos Nóbrega *in* Comentários à lei de responsabilidade fiscal – 2ª ed. Ver., atual. e ampl. – São Paulo. Ed. Revista dos Tribunais, 2001, p. 173/175.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

O ordenamento jurídico pátrio permite a dotação de recursos financeiros para pessoas físicas carentes e pessoas jurídicas deficitárias, desde que preenchidos os requisitos consagrados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, a mesma ordem normativa prima pelos ideais da transparência pública. As doações podem ser efetivadas consoante critérios objetivos fixados em lei específica, individualizando-se o sujeito beneficiário e comprovando no campo fático-jurídico que o recurso chega às mãos do legítimo requerente.

Infelizmente, tais parâmetros não foram observados no plano dos fatos. A douta Auditoria evidenciou em suas diligências assinaturas divergentes entre o pedido e o recibo, apresentação da mesma cópia de residência em exercícios distintos, atualização domiciliar efetuada após assinatura do recibo.

Ademais, o laudo pericial concluiu pela falsidade de assinaturas em 50% do conjunto amostral aleatoriamente examinado, de modo que restou eliminado qualquer aspecto de confiança na documentação apresentada quando da solicitação de comprovação de recebimento das ajudas financeiras.

O argumento de não houve acompanhamento por assistente técnico no momento da perícia não subsiste, pois o contraditório e a oportunidade de desconstituir ou impugnar o exame foi concedida de modo diferido.

9) Inexistência de controle na distribuição do material de expediente e limpeza

A utilização do material de expediente e despesa respectiva deve ter por base o princípio constitucional da economicidade. A propósito, a existência de controle interno é imprescindível para o manuseio racional dos materiais considerados necessários ao desenrolar do expediente administrativo.

Atesta-se que a ausência do mecanismo de controle supracitado inviabiliza a análise das entradas e saídas dos materiais de consumo, bem como a quantificação do estoque físico no encerramento do exercício, não se coadunando, pois, com a necessidade de controle administrativo.

Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pelo(a):

- 1. Irregularidade** da prestação de contas em apreço;
- 2. Imputação de débito** à Sra. Cibele Maria de Oliveira Almeida, ordenadora das despesas, em face da seguinte irregularidade e no valor correspondente, conforme apurado pela ilustre Auditoria: despesas não comprovadas com auxílios financeiros a pessoas físicas;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

3. **Aplicação da multa** prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte à Sra. Maria Lauremília Assis de Lucena;
4. **Recomendação à Vice-Governadoria**, para que adote as providências necessárias, junto ao Chefe do Poder Executivo Estadual, com vistas a elidir as irregularidades concernentes à gestão de pessoal constatadas no Gabinete do Vice-Governador, à luz do exposto a respeito pela ilustre Auditoria em seus Relatórios, bem assim do exposto no presente parecer, como forma de correção da gestão, sem prejuízo do requerimento abaixo, o qual inclusive apresenta-se como reforço, porquanto já formulado quando do exame da prestação de contas em causa, relativa ao exercício de 2004;
5. **Formalização de processo específico de inspeção especial** para fins de examinar a situação do quadro de pessoal do Gabinete da Vice-Governadora, tomando por base as graves irregularidades relativas à gestão de pessoal detectadas através das presentes contas;
6. **Recomendação** à Vice-Governadoria e a Chefia de Gabinete da Vice-Governadoria, no sentido de conferir estrita observância aos princípios constitucionais da legalidade, do controle, da transparência e da responsabilidade administrativa, bem como às normas consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei Complementar 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
7. **Representação ao Ministério Público** acerca das irregularidades constatadas no presente feito, para fins de adoção das medidas que entender cabíveis em face de suas competências, tendo em vista representarem fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícito penal.

João Pessoa, 06 de dezembro de 2010.

ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA

Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB