



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

Interessado: Vereadores Laurenir Verônica Silva de Sousa Farias e Nivaldo Pereira Nunes.

Objeto: Denúncia contra o Prefeito do Município de Ouro Velho, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho - exercício de 2007.

EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Município de Ouro Velho – Poder Executivo – Denúncia – Exercício de 2007. Rejeição das preliminares suscitadas. Não aplicação do sigilo bancário quando houver envolvimento de recursos públicos. Procedência Parcial da Denúncia. Despesas não comprovadas. Pagamento de empréstimo consignado com recursos do tesouro municipal. Imputação de Débito. Envio de cópia dos autos ao Ministério Público Comum para adoção das medidas de sua competência.

PARECER Nº 01656/11

Cuida-se de denúncia formulada pelos Vereadores Laurenir Verônica Silva de Sousa Farias e Nivaldo Pereira Nunes em face do Prefeito do Município de Ouro Velho, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho.

A denúncia formulada, às fls. 03/150, narrou os seguintes fatos:

- 1. Empréstimo consignado realizado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho, mediante contracheque forjado.*
- 2. Descumprimento de contrato firmado entre o Banco Matone S.A e o Prefeito denunciado.*
- 3. Sobrepreço na compra de materiais de expediente e limpeza, procedentes da Empresa Barbosa & Cia LTDA.; cujos cheques dos respectivos empenhos e sub-empenhos não foram pagos a mencionada empresa, mas sim descontados na conta do Sr. George Eduardo Menezes Alexandre.*
- 4. Sobrepreço na aquisição de cadeiras plásticas destinadas as Secretarias de Saúde e de Ação Social.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

5. *Pagamentos não comprovados de diárias de apartamentos no Hospital Clips Menino Jesus, para pessoas do município, em tratamento de saúde.*

Ofício nº 1017/10 - TCE – DIAFI, às fls. 184, solicitando ao Superintendente do Banco Matone S/A o envio das informações contidas no Anexo I de fls. 185.

O Banco Matone S/A através de seu advogado, protocolou, às fls. 186/204, a documentação requerida pela Auditoria.

Ofício nº 1016/10 - TCE – DIAFI, às fls. 220, solicitando ao Secretário de Estado da Receita informações sobre a regularidade das operações de fornecimento de mercadorias a prefeitura Municipal de Ouro Velho, durante os exercícios de 2006 e 2007, por Barbosa & Cia. Ltda. (firma Armazém Vencedor).

Às fls. 219, a Gerência Operacional de Fiscalização de Estabelecimento – GOFE, órgão da Secretaria de Estado da Receita enviou resposta ao ofício expedido por esta Corte de Contas, acompanhada da documentação de fls. 221/348.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos concluiu em seu relatório preliminar de fls. 370/394 pela procedência dos seguintes fatos:

- *Empréstimo consignado realizado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho, mediante contracheque forjado.*
- *Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 825,60, realizadas com a aquisição de material de expediente a empresa Barbosa & Cia Ltda.*
- *Pagamento em excesso para a aquisição de 60 (sessenta) cadeiras plásticas, no valor de R\$ 1.800,00.*
- *Despesa não comprovada, no valor de R\$ 5.560,00, com pagamentos de diárias ao Clips II Hospital Menino Jesus Ltda.*

Além disso, verificou a existência de outras irregularidades decorrentes dos fatos denunciados, a saber:

Despesa realizada pela Prefeitura de Ouro Velho, no valor de R\$ 19.461,62, para o pagamento da primeira e segunda parcela do empréstimo efetuado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho e por terceiros, cabendo ao Gestor devolver aos cofres públicos, o citado montante.

- Não comprovação do débito em contracheque das parcelas relativas do empréstimo efetuado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho.

- Quitação de parcelas do empréstimo efetuada por terceiros (COM – Previdência Ltda e José Ivanildo Pereira da Silva Junior - ME), sendo este último fornecedor da Prefeitura de Ouro Velho, indicando relação de interesse entre o Gestor e a empresa. O Sr. José Ivanildo Pereira da Silva Junior – pessoa física, pagou as parcelas 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, no valor de R\$ 28.949,04, do Contrato 5180654, relativo ao empréstimo efetuado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho. A COM – Previdência Ltda pagou as parcelas 3 e 4, as quais somaram R\$ 7.135,92.

Em obediência aos princípios do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho, às fls. 396/397, que apresentou esclarecimentos de fls. 399/558.

Em sede de análise de defesa, a Unidade Técnica, às fls. 561/599, opinou pela procedência dos seguintes fatos:

- 1. Empréstimo consignado realizado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho, mediante contracheque forjado.*
- 2. Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 825,60, realizadas com a aquisição de material de expediente a empresa Barbosa & Cia Ltda.*
- 3. Despesa não comprovada, no valor de R\$ 5.560,00, com pagamentos de diárias ao Clips II Hospital Menino Jesus Ltda.*
- 4. Despesa realizada pela Prefeitura de Ouro Velho, no valor de R\$ 19.461,62, para o pagamento da primeira e segunda parcela do empréstimo efetuado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho e por terceiros, cabendo ao Gestor devolver aos cofres públicos, o citado montante.*
- 5. Não comprovação do débito em contracheque das parcelas relativas do empréstimo efetuado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho.*
- 6. Quitação de parcelas do empréstimo efetuada por terceiros (COM – Previdência Ltda e José Ivanildo Pereira da Silva Junior - ME), sendo este último fornecedor da Prefeitura de Ouro Velho, indicando relação de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

interesse entre o Gestor e a empresa. O Sr. José Ivanildo Pereira da Silva Junior – pessoa física, pagou as parcelas 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15 e 16, no valor de R\$ 28.949,04, do Contrato 5180654, relativo ao empréstimo efetuado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho. A COM – Previdência Ltda pagou as parcelas 3 e 4, as quais somaram R\$ 7.135,92.

Outrossim, informou o Órgão de Instrução que as eivas contidas nos itens 1, 4, 5 e 6 poderão ser mais amplamente tratadas e investigadas, mediante o encaminhamento deste Processo ao Ministério Público Estadual.

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público Especial para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

O denunciado suscitou duas preliminares de mérito, a saber: a impossibilidade de quebra do sigilo bancário pelo Tribunal de Contas e o impedimento da Auditoria de oficial instituições bancárias.

O Ministério Público Especial antes de adentrar no mérito da Denúncia, passa a analisar as preliminares invocadas pelo denunciado.

Das Preliminares.

1. Da impossibilidade de Quebra do Sigilo bancário pelo Tribunal de Contas.

As operações financeiras efetuadas pelas Administrações direta e indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios são públicas, não estando abrangidas pela proteção do sigilo bancário. Ou seja, nem se trata da quebra de um sigilo. As operações efetuadas com dinheiro público estão sujeitas, em face do artigo 37 da Constituição da República, ao Princípio da Publicidade.

Vale registrar o DESPACHO/2005/06140/PGBCB/GABIN¹, da Procuradoria Geral do Banco Central do Brasil, lavrado aos 07 dias de novembro de 2005, opinando pela inaplicabilidade do sigilo bancário nas operações bancárias

¹ http://www.prr5.mpf.gov.br/nucrim/boletim/2007_03/noticias/DESP%206140-2005%20PGBCB-GABIN.pdf



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

envolvendo recursos públicos, tendo em vista os princípios da moralidade de publicidade insculpidos no artigo 37, caput da Constituição Federal, *in verbis*:

“2. Realça bem o parecer, assim como o despacho condutor, homenageando anteriores pronunciamentos lavrados sobre o assunto, que a proteção legal do sigilo bancário não socorre as operações realizadas mediante a utilização de recursos titulados, subsidiados ou repassados pela Administração Pública, cuja atuação é regida pelos princípios da publicidade e da moralidade, ambos de índole constitucional e, portanto, aptos a subjugar interesses secundários, nessa área de domínio, relativos à intimidade dos beneficiários, eis que voltados para a realidade subalterna de natureza privada.

3. Assim decantado o objeto da controvérsia sob o prisma da supremacia do interesse público, à luz dos princípios da publicidade e da moralidade, com abrigo em cláusula constitucional, tenho como imperiosa a conclusão de que as operações ativas e passivas realizadas por instituições financeiras, mediante a utilização de recursos públicos, em qualquer das esferas de poder estatal, não se encontram sujeitas à incidência da Lei Complementar nº 105, de 10 de janeiro de 2001, podendo a elas ter acesso, sem a necessidade de intervenção judicial, os órgãos constitucionalmente investidos de poderes de fiscalização e controle, nos limites de sua competência específica.

4. Cumpre assinalar, a propósito, que não se trata de restrição formal à disciplina instituída por essa lei complementar, porém de situação real de não-incidência do regramento nela estabelecido para o sigilo bancário, em razão do disposto no artigo 37 da Constituição da República, mais precisamente com relação aos princípios da publicidade e da moralidade – pilares do dever de transparência na Administração Pública –, cuja natureza não permite a subtração dos recursos públicos aos mecanismos de fiscalização e controle instituídos pela sociedade, por intermédio de seus órgãos próprios, a exemplo do Congresso Nacional, do Tribunal de Contas da União e do Ministério Público.

5. Diante, pois, de todo o exposto, como a manifestação legal não inova a posição antes firmada por esta Procuradoria-Geral a respeito do sigilo bancário relativo a operações fundadas na utilização de recursos públicos, fazendo embora vigorosa consolidação dos precedentes assentados sobre o tema, adoto o parecer de autoria da procuradora Tânia Nigri, nos termos do despacho condutor, como repositório de consulta no exame desta específica matéria no âmbito do Banco Central, sem prejuízo da visita subsidiária aos pronunciamentos nele referenciados como fonte primária”.

Outrossim, o Supremo Tribunal Federal decidiu no Mandado de Segurança nº 21.729-4/DF que em caso de contas públicas, os membros do Ministério



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

Público podem requisitar diretamente a quebra do sigilo às instituições financeiras. Tal entendimento deve ser aplicado aos Tribunais de Contas em sua atuação fiscalizatória.

Por fim, registra-se o posicionamento do redator para o Acórdão, Ministro Néri da Silveira, considerando que *“se se trata de operação em que há dinheiro público, a publicidade deve ser nota característica dessa operação... O sigilo bancário não pode englobar esse tipo de informação, em se cuidando da aplicação de recursos públicos”*.

Assim, fica afastada a primeira preliminar.

2. Impossibilidade da Auditoria de oficial às instituições bancárias.

A argumentação apresentada pelo interessado não pode prosperar.

Deve-se lembrar no caso, **a teoria do órgão**, para explicar que a pessoa jurídica, no caso o Tribunal de Contas, manifesta sua vontade por meio dos órgãos, que são partes integrantes da sua própria estrutura, de tal modo que, quando os agentes que atuam nestes órgãos manifestam sua vontade, considera-se que esta foi manifestada pelo próprio Estado.

Desse modo, o agir da Unidade Técnica oficiando instituições bancária, encontra-se perfeitamente adequada à função fiscalizatória exercida pelo Sodalício de Contas, não havendo em seu comportamento qualquer reparo a ser feito.

Isto posto, pugna o *Parquet* pela desconsideração da preliminar suscitada pelo denunciado.

Rejeitadas preliminares, passa-se ao exame da matéria de mérito.

Do mérito.

A competência do Tribunal de Contas do Estado para receber e apurar denúncias tem previsão na Lei Complementar n.º 18/1993, especificamente nos arts. 1º, X, e 51, *in verbis*:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

“Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos das Constituições Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta lei: (...)

X - decidir sobre denúncia que lhe seja encaminhada por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato, na forma prevista nesta lei”.

“Art. 51 - Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas do Estado”.

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 públicos**, 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 gestão pública, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

Importante ressaltar que, é dever do gestor público conhecer das normas administrativas, sobretudo, dos preceitos constitucionais, de modo que lhe compete arcar com as sanções cabíveis pela inobservância às determinações legais.

A Unidade Técnica, analisando os fatos denunciados, constatou a realização de despesas não comprovadas, no valor de R\$ 825,60, com a aquisição de material de expediente a empresa Barbosa & Cia Ltda, bem como com pagamentos de diárias ao Clips II Hospital Menino Jesus Ltda, no montante de R\$ 5.560,00.

Às fls. 597/598, o Órgão de Instrução tratando a respeito das despesas com pagamentos de diárias ao Clips II Hospital Menino Jesus Ltda, assim se manifestou:

“A despesa realizada, em 2007, com o pagamento de diárias ao Hospital Clips Menino Jesus, somente foi tratada neste Processo de denúncia. Portanto no Processo TC 02491/2008 – PCA do exercício de 2007, não consta documento ou argumento sobre o assunto. Esses fatos foram apurados e confirmados, no Processo TC 05763/10, enfocando os gastos realizados no exercício de 2009.

No exercício de 2007, a despesa com o pagamento de diárias ao Clips II Hospital Menino Jesus Ltda, totalizou R\$ 5.560,00.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

A nota fiscal apresentada nos autos (fl. 150, Vol. I) também possui as mesmas características daquelas emitidas no exercício de 2009, ou seja, não quantifica as diárias usadas, nem identifica os beneficiários.

Em 2009, o Diretor do Hospital Menino Jesus Ltda. era o médico Gilvani José Venâncio da Silva Junior, profissional que também era contratado pelo Programa Saúde da Família – PSF de Ouro Velho.

Pelo exposto, a auditoria ratifica que no exercício de 2007, a despesa com o pagamento de diárias ao Clips II Hospital Menino Jesus Ltda, no valor de R\$ 5.560,00, é considerada não comprovada”.

Igualmente, deve-se registrar a constatação realizada pela Auditoria, às fls. 592/593, em relação às despesas realizadas à empresa Barbosa & Cia Ltda, após o envio da documentação pela Secretaria de Estado da Receita, *in litteris*:

*“(…) as despesas relativas às notas de empenho 001 (01/01/2007), no valor de R\$ 24,00, pago com o cheque nº 852608 da Conta nº 4.147-5; 1242 (30/08/2007), no valor de R\$ 55,00, pago com o cheque nº 851478 da Conta nº 11.777-3 e 1531 (01/11/2007), no valor de R\$ 745,60, pago com o cheque nº 852940 da Conta nº 4.147-5 **não foram devidamente comprovadas**. Não é possível identificar onde foram depositados esses cheques ou por quem foram sacados”.*

Desse modo, fica sem comprovação a quantia de R\$ 824,60.

É sabido que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação dos débitos nos valores expostos acima. Importante destacar, ainda, que a realização de despesa sem comprovação cabal vai de encontro a todos os princípios da Administração Pública, sendo considerado ato de improbidade administrativa. A esse respeito, dispõe a Lei n.º 8.429/1992, em seu art. 10, XI, *in verbis*:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente”:

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

Ademais, o Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes. (DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)

Além disso, conforme já bem decidiu o STF, o ônus da demonstração da legalidade na aplicação dos recursos públicos recai sobre o gestor, sendo sua obrigação apresentar os documentos que elidirão a irregularidade apontada, o que não ocorreu no caso. Desta forma, somos pela imputação dos valores acima mencionados ao gestor Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho.

Ainda, verificou-se a realização de despesa pela Prefeitura Municipal de Ouro Velho, no valor de **R\$ 19.461,62**, para o pagamento da primeira e segunda parcela do empréstimo efetuado pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho e por terceiros, caracterizando grave confusão entre o público e o privado. Ademais, o pagamento de dívidas contraídas pelo prefeito e por servidores públicos com recursos do erário constitui ato de improbidade administrativa. Assim, somos pela determinação ao gestor de devolução do *quantum* aos cofres municipais.

Por fim, percebe-se que as irregularidades contidas nos itens 1, 5 e 6 não se enquadram na alçada de competência deste Sinédrio de Contas, devendo ser



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02589/10

enviada cópia dos autos à Procuradora Geral de Justiça para adoção das medidas cabíveis.

EX POSITIS, opina o *Parquet* pelo (a):

1. **Rejeição** das preliminares suscitadas pelo denunciado;
2. **Procedência Parcial** da Denúncia veiculada contra o Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho.
3. **Imputação de débito no valor de R\$ 25.846,22** ao Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho, sendo R\$ 6.384,60 em função de realização de despesas não comprovadas, e R\$ 19.461,62 em virtude de pagamento de empréstimos consignados com recursos do tesouro municipal.
4. **Envio** de cópia dos autos, referente aos itens 1, 5 e 6, ao Ministério Público Comum para adoção das medidas de sua competência.

É como opino.

João Pessoa, 30 de novembro de 2011.

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