



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04308/04

Poder Executivo Municipal. Prefeitura de Aroeiras. Inspeção Especial: auditoria das aplicações dos recursos transferidos para a Fundação Médico-Hospitalar de Aroeiras. Despesas não comprovadas. Imputação de débito. Cominação de multa. Correção dos valores.

ACÓRDÃO AC1-TC 3692/16

RELATÓRIO:

A origem dos presentes autos remonta a 2001, ano em que a Promotoria de Justiça da Comarca de Aroeiras conduziu Inquérito Civil, instaurado por meio da Portaria nº 01/2001 (fl. 30), visando apurar possíveis práticas de irregularidades na Fundação Médico-Hospitalar de Aroeiras, entidade fundacional de natureza privada, extinta no curso do presente processo.

Na marcha da instrução, esta Corte de Contas foi, por diversas vezes, provocada pelo Ministério Público Estadual, que encaminhou Ofícios solicitando informações sobre eventuais processos de auditoria instaurados pela Diretoria de Auditoria e Fiscalização - DIAFI¹.

Em resposta aos indigitados Ofícios, o Departamento de Acompanhamento da Gestão Fiscal II elaborou relatório técnico (fls. 438/441) que, entre outras constatações, asseverou a existência de transferências financeiras realizadas pela Prefeitura Municipal de Aroeiras em favor da Fundação Médico-Hospitalar em muitos exercícios financeiros, comprometendo, por conseguinte, a análise em uma prestação convencional de contas. Ante tal peculiaridade, a DIAFI autorizou a formalização de processo de inspeção especial (fl. 441, verso).

Trazidas ao almanaque processual centenas de laudas com documentos de prova (fls. 536/1626), examinados pelo Órgão de Instrução, que expediu relatório exordial (fls. 1734/1738). O objeto da peça técnica foi o exame da regularidade da aplicação de recursos públicos, transferidos pela Prefeitura de Aroeiras para a Fundação Médico-Hospitalar entre os anos de 1997 e 2004, período em que a Edilidade foi comandada pelo ex-Gestor Gilberto Bezerra de Souza. O resumo dos achados de auditoria foi compilado na tabela apresentada na folha 1665. Do total de R\$ 981.785,66, transferidos à Entidade, identificou-se a comprovação de apenas R\$ 451.914,64. Eis a conclusão da Equipe Especialista:

A Auditoria, depois de ter examinado os documentos constantes no presente processo e ter realizado diligência in loco, conclui que o senhor Gilberto Bezerra de Souza, ex-Prefeito de Município de Aroeiras, deverá ser responsabilizado pela devolução ao Município da importância de R\$ 529.871,02, referentes a despesas não comprovadas.

Regularmente citado por determinação do então Relator, o ex-Conselheiro Marcos Ubiratan Guedes Pereira (Ofício TC nº 2650 – SECPL, fl. 1739), o interessado carrou aos autos compêndio defensivo (fls. 1742/1789). Procedida à análise das contrarrazões (fls. 1791/1793), já sob a regência do Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo, foi categórico o Órgão de Instrução ao afirmar a persistência da falha. Destaque-se o seguinte excerto:

*Os documentos apresentados pela defesa foram cópias de balancetes de verificação, balanços patrimoniais, demonstração do resultado dos exercícios e notas explicativas (fls. 1744/1789), no entanto, **não foram anexados aos autos qualquer comprovante das despesas consideradas não comprovadas** pela auditoria. A defesa se limitou apenas a dizer que os documentos se encontram arquivados na Prefeitura Municipal de Aroeiras. (grifo ausente no original)*

¹ São exemplos desses expedientes o Ofício nº 456/2004/CCIA, de 15/04/2004 (fl. 01) o Ofício nº 456/2003/CCIA, de 20/11/2003 (fl. 29), Ofício nº 203/2004/CCIA, de 26/02/2004 (fl. 446) e o Ofício nº 1344/2004/CCIA, de 28/12/2004 (fl. 443).

Ato contínuo, o feito seguiu ao Parquet Especial, onde recebeu, em 16/09/2010, o Parecer Ministerial nº 1613/10 (fls. 1794/1797), da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão, pugnando pela adoção das seguintes medidas:

- a) **IRREGULARIDADE** dos gastos realizados pelo Município de Aroeiras durante o período de 1997 a 2004 devido às transferências feitas à Fundação Médico-Hospital;
- b) **IMPUTAÇÃO DAS DESPESAS NÃO COMPROVADAS**, na forma apurada pela Auditoria, ao ex-Gestor, senhor Gilberto Bezerra de Souza;
- c) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao ex-Prefeito Municipal, com supedâneo no artigo 56, VI, da LOTCE/PB;
- d) **REMESSA DE CÓPIAS** ao Ministério Público Comum, para as providências que entender necessárias em face de condutas ilícitas aqui apuradas.

Nova troca na Relatoria, transferindo o comando processual ao ex-Conselheiro Umberto Silveira Porto, que autorizou a juntada de diversos documentos (TC nº 08026/12, fls. 1800/1801; TC 09035/12, fls. 1802/1803; TC 18735/12, fls. 1812/1813; fls. 1816/1818)². O Grupo Técnico debruçou-se nos argumentos apresentados tanto pelo ex-Prefeito, senhor Gilberto Bezerra de Souza, quanto pelo ex-Diretor Administrativo da Fundação Médico-Hospitalar, senhor Marcos Wande de Andrade.

Novo relatório de análise de defesa (fls. 1828/1831), onde foram gravadas constatações que depõem contra a fidedignidade dos elementos de prova aviados. Saliente-se a semelhança das oito cópias de Ofícios emitidos pela Fundação Médico Hospitalar de Aroeiras e dirigidas à Prefeitura Municipal, subsritos pelo senhor Marcos Wande de Andrade, o que denota a grande possibilidade de eles terem sido confeccionados em sequência, de forma espúria.

Não obstante a suspeição sobre a veracidade dos argumentos apresentados, o fato de maior relevo é claramente apresentado na abertura da análise da Auditoria: “[...] não foram enviados quaisquer documentos que provem as despesas consideradas não comprovadas correspondentes a R\$ 529.871,02”.

Novamente remetido ao MPJTCE/PB, o processo recebeu cota subscrita pelo Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 1832/1833). O Representante Ministerial, diante da inexistência de fatos novos relevantes, reiterou todos os termos do Parecer nº 1613/10.

Ao fim da longa tramitação, procedeu-se ao agendamento para a presente sessão, sendo feitas as comunicações processuais regimentais.

VOTO DO RELATOR:

O relato preliminar evidencia as particularidades do caso concreto. Examina-se aqui a legalidade de despesas que remontam ao exercício de 1997, primeiro ano do interregno coberto na análise prefacial. Tomada a data da elaboração do exórdio, 06/07/2007, fácil constatar o decurso de quase uma década da tramitação. Neste período, quatro Relatores estiveram à frente do feito. Some-se a isto o fato de que a Presidente do Ente Fundacional, senhora Gilrene Oliveira de Souza, é filha do ex-Prefeito de Aroeiras, senhor Gilberto Bezerra de Souza, como se pode ler no relatório de análise da Prestação de Contas de 2004 (fl. 1722)³.

² Os dois primeiros referem-se a pedidos de prorrogação de defesa. A eles, seguiram-se a intervenção do senhor Marcos Wande de Andrade, ex-Diretor Administrativo da Fundação, e as contrarrazões apresentadas pelo ex-Prefeito, senhor Gilberto Bezerra de Souza. Não houve inserção protocolar, sendo a autorização para integração aos autos dada a próprio punho pelo então Relator (fl. 1816).

³ Não há elementos conclusivos para afirmar que a Presidência da Fundação Médico-Hospitalar de Aroeiras foi comandada pela referida gestora durante os oito anos analisados. Todavia, é possível afirmar que, em algum momento do período em pauta, o ex-Alcaide transferiu à sua filha a gestão de recursos da Urbe.

As transferências feitas em favor da Fundação estão explicitadas nos autos, estratificadas por exercício (fls. 1664/1665). Portanto, não há dúvidas que foram concretizados repasses de um Órgão Integrante da Administração Direta – Prefeitura Municipal de Aroeiras – para uma entidade de natureza privada – A Fundação Médico-Hospitalar de Aroeiras. É de se presumir que os referidos repasses se deram no âmbito de pacto de colaboração entre atores sociais, tendo de um lado entidade pública e de outro ente particular, visando a consecução de interesse mútuo.

Ao entregar recursos financeiros à Fundação, esta passa a ter o dever de prestar contas do bom e regular emprego daquilo que lhe foi confiado, inclusive, atraindo a competência do Tribunal de Contas para julgar os destinatários e administradores de parcela da res pública.

A conclusão a que chegou a Auditoria do Tribunal de Contas do Estado explicita a não comprovação de recursos, constatação que norteou a cota e o parecer exarados pelo Ministério Público de Contas. Importante reafirmar que em nenhum momento da defesa os interessados trouxeram documentos para justificar o gasto de R\$ 529.871,02. Despesa pública não comprovada é irregularidade gravíssima, devendo ser sancionada com a recomposição do erário, sem prejuízo das outras penas associadas à malversação de recursos.

Todavia, não se pode olvidar que a reparação em comento teria por escopo restituir recursos despendidos há considerável período de tempo. Os montantes não comprovados precisam ser trazidos a valor presente.

Oportuno discorrer sobre o tratamento que esta Casa vem dando a processos longevos que, como o que ora se apresenta, tem sua decisão proclamada após o decurso de longo intervalo de tempo da consumação do ato julgado irregular. A opção mais comum adotada pelos Órgãos Decisores (Pleno e Câmaras) tem negligenciado a necessidade de se proceder à correção nos casos em que há imputação de débito decorrente de ações perpetradas muito antes do momento da decisão.

Caminhou muito bem o Órgão Plenário ao aprovar a Resolução Normativa RN – TC nº 03/2015, que instituiu um mecanismo eficaz para indexar eventuais multas e débitos cominados pela Corte à Unidade Fiscal de Referência do Estado da Paraíba (UFR/PB). O índice, mensalmente corrigido pela variação do IPCA, permite resguardar o valor das sanções até o momento em que efetivamente são liquidadas pelos responsáveis.

Decerto que a Resolução foi muito bem-vinda. Entretanto, é inegável que existia suporte normativo para a citada correção. A Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual nº 18/93) também reclama a atualização desses valores, de modo a preservá-los dos efeitos deletérios do processo inflacionário, algo que me parece imprescindível no caso concreto, onde tratamos de desvios supostamente cometidos há mais de uma década. Atente-se para o teor do caput do artigo 19 do preceptivo:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhes a multa prevista no art. 55 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Portanto, é por imperativo legal que esta Corte, quer por seu Órgão Plenário, quer por suas Câmaras, deve promover a atualização de valores. Ressalte-se que não me refiro à prescrição de juros de mora, conceito adaptado do Direito Privado, que finca suas bases no inadimplemento contratual do devedor. Não que haja impedimento de cobrança de mora no momento da prolação da decisão em processo de contas, hipótese perfeitamente admissível, como se depreende do Acórdão TCU 1247/2012, no brilhante voto condutor da Ministra Ana Arraes⁴. Minha preocupação cinge-se, nesta ocasião, apenas à atualização monetária.

⁴ Alterando o teor do Acórdão 1603/2011, a decisão é paradigmática, pois foi usada como parâmetro para o Sistema Débito, aplicativo de TI que calcula o valor dos ressarcimentos determinados pelo TCU.

Pelos contornos do processo em testilha, dever-se-ia tomar como ponto de partida da correção o momento de realização de cada um dos atos que autorizaram o desembolso dos recursos não comprovados. Todavia, além de trazer excessiva complexidade ao cálculo, tenho dúvidas acerca da possibilidade de individualização de cada lançamento. Destarte, parece-me bastante razoável tomar como termo inicial para fins de correção o momento em que houve a constatação da falha: julho de 2007, mês de expedição do relatório inicial da Auditoria.

Portanto, deve-se trazer a valor presente o montante da despesa não comprovada, apurada em R\$ 529.871,02, efetuando-se a correção com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA⁵. Importa recordar que este índice é corrigido da mesma forma que a UFR-PB, sendo obviamente o mais apropriado para ser usado nas hipóteses de atualização de débito, no interregno entre o cometimento do ato ilícito e o pronunciamento do TCE-PB em decisão definitiva de mérito. Fazendo isso, resta plenamente atendido o comando exposto na LOTCE-PB e, por conseguinte, o interesse público, uma vez que ao erário será restituído um quantum financeiro, na paridade do que lhe foi indevidamente subtraído no passado.

Solicitei à minha Assessoria que efetuasse os cálculos da correção. O Banco Central do Brasil disponibiliza, por meio do aplicativo “Calculadora do Cidadão”, ferramenta célere e confiável para atualização monetária. Tomando o IPCA como índice, pôde-se constatar variação percentual de 77,59, correspondente ao período entre julho de 2007 e setembro de 2016. Assim, trazido a valor presente, o total das despesas não comprovadas chega a R\$ 940.999,59, sendo este o débito a ser imputado ao ex-Prefeito Municipal de Aroeiras, senhor Gilberto Bezerra de Souza.

Cumpra, por fim, reforçar que, ao não apresentar a documentação solicitada pela Equipe de Instrução, o gestor atrai pra si sanção pecuniária definida no artigo 56, VI da LOTCE-PB, com bem salientou o Ministério Público de Contas.

Diante das ponderações anteriormente, voto em consonância com o Ministério Público junto a este Tribunal pelo(a):

- I. **Julgamento irregular** dos gastos realizados pelo Município de Aroeiras durante o período de 1997 a 2004, relativos a transferências feitas à Fundação Médico-Hospital.*
- II. **Imputação de débito no valor de R\$ 940.999,59** (novecentos e quarenta mil, novecentos e noventa e nove reais e cinquenta e nove centavos) ao senhor Gilberto Bezerra de Souza, ex-Prefeito de Aroeiras, correspondente a 20.518,96 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB⁶), referente a despesas não comprovadas.*
- III. **Cominação de multa no valor de R\$ 2.805,10** (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) ao senhor Gilberto Bezerra de Souza, ex-Prefeito de Aroeiras, correspondente a 61,17 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB), com espeque no artigo 56, VI da LOTCE/PB.*
- IV. **Remessa de cópia dos autos** ao Ministério Público Comum, para as providências que entender necessárias em face de condutas ilícitas aqui apuradas.*

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do presente processo, ACORDAM, à unanimidade, os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão realizada nesta data, em:

- I. **Julgar irregulares** os gastos realizados pelo Município de Aroeiras durante o período de 1997 a 2004, relativos a transferências feitas à Fundação Médico-Hospital.*

⁵ O IPCA é calculado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e tem por objetivo a mensuração da variação de preços de produtos e serviços comercializados no varejo, sendo considerado o índice oficial da inflação no Brasil.

⁶ UFR/PB equivalente a R\$ 45,86 (outubro/2016).

- II. **Imputar débito no valor de R\$ 940.999,59** (novecentos e quarenta mil, novecentos e noventa e nove reais e cinquenta e nove centavos) ao senhor Gilberto Bezerra de Souza, ex-Prefeito de Aroeiras, correspondente a 20.518,96 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB), referente a despesas não comprovadas, assinando prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário.
- III. **Cominar multa no valor de R\$ 2.805,10** (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos) ao senhor Gilberto Bezerra de Souza, ex-Prefeito de Aroeiras, correspondente a 61,17 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba (UFR-PB), com espeque no artigo 56, VI da LOTCE/PB, assinando prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário.
- IV. **Remeter cópia dos autos** ao Ministério Público Comum, para as providências que entender necessárias em face de condutas ilícitas aqui apuradas.

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Plenário Min. João Agripino Filho*

João Pessoa, 27 de outubro de 2016

*Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente e Relator*

*Renato Sérgio Santiago Melo
Conselheiro em Exercício*

*Antônio Gomes Vieira Filho
Conselheiro em Exercício*

Fui presente,

*Bradson Tibério Luna Camelo
Procurador do Ministério Público junto ao TCE*

Assinado 2 de Dezembro de 2016 às 11:26



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE E RELATOR

Assinado 7 de Dezembro de 2016 às 10:37



Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO