



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Processo n.º: **01737/12**

Parecer n.º: **01472/12**

Origem: **EMPRESA PARAIBANA DE TURISMO - PBTUR**

Natureza: **INSPEÇÃO ESPECIAL DE CONVÊNIO**

ADMINISTRATIVO E CONSTITUCIONAL. INSPEÇÃO ESPECIAL DE CONVÊNIO CELEBRADO ENTRE A PBTUR E A ASSOCIAÇÃO PARAIBANA DE WINDSURF - APW. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS ESSENCIAIS À INSTRUÇÃO PROCESSUAL. AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS REPASSADOS PARA EXECUÇÃO DO OBJETO DO CONVÊNIO. IRREGULARIDADE DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. COMINAÇÃO DE MULTA E IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AO GESTOR DOS RECURSOS. APLICAÇÃO DE MULTA À EX-GESTORA DA PBTUR POR NÃO TER ADOTADO AS MEDIDAS A SEU CARGO. RECOMENDAÇÃO.

P A R E C E R

Cuida-se de processo de Inspeção Especial do Convênio nº 149/2006, formalizado em cumprimento à determinação contida na alínea "c" do Acórdão APL TC 01050/2010, proferido em sede de autos de exame da Prestação de Contas da Empresa Paraibana de Turismo S/A - PBTUR, relativa ao exercício de 2008, sob a responsabilidade da Sra. Cléa Cordeiro Rodrigues.

Segue transcrito o teor do aludido item da decisão plenária:

c) determinar o desentranhamento das fl. 231/235, referente aos convênios firmados pela PBTUR e das fl. 279/400, referente aos adiantamentos cedidos para serem analisadas pela Auditoria em processos específicos, por não terem sido apresentadas as referidas prestações de contas.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Instada a se manifestar, a Auditoria exarou o relatório de fls. 44/46, com conclusão nos seguintes termos:

Após inspeção in loco e conseqüente análise da documentação disponibilizada ficou constatada que até a presente data não houve a prestação de contas do presente convênio, com o agravante de que, considerando o tempo decorrido, até a presente data não foram tomadas as medidas jurídicas imprescindíveis para devolução dos valores.

Foram encaminhados ofícios de citação à atual gestora da PBTUR, Sra. Ruth Avelino Cavalcanti; à ex-Presidente da estatal, Sra. Cléa Cordeiro Rodrigues, e ao Presidente da Associação Paraibana de Windsurf - APW, ora conveniente, Sr. Saulo Sobreira de Albuquerque, conforme atestam as fls. 47/55.

Defesa aviada pela Sra. Ruth Avelino Cavalcanti às fls. 56/64.

A Sra. Cléa Cordeiro Rodrigues requereu prorrogação do prazo para defesa, o qual foi dilatado por quinze dias (fls. 65/66), porém deixou escoá-lo sem prestar esclarecimentos.

O representante da Associação conveniente ficou inerte.

Novel pronunciamento do Órgão Auditor, fls. 69/70, concluindo que a atual gestora da PBTUR, Sra. Ruth Avelino Cavalcanti, adotou as providências necessárias para a restituição dos valores referentes ao presente convênio; e, por conseguinte, pugnando pela responsabilização do Sr. Saulo Sobreira de Albuquerque, Presidente da APW à época da celebração do ajuste, e da ex-Presidente da PBTUR, Sra. Cléa Cordeiro Rodrigues, com aplicação de multa em virtude da ausência de prestação de contas total do convênio em tela, bem como, em relação à última, por não ter tomado as devidas medidas administrativas/jurídicas em tempo hábil para restituição dos valores não comprovados do convênio.

A seguir, a Sra. Cléa Cordeiro Rodrigues ofertou defesa às fls. 71/72.

Depois de analisar os argumentos aduzidos pela ex-gestora da PBTUR, o Corpo Técnico, às fls. 73/75, manteve o entendimento expresso em seu relatório anterior.

Vinda do álbum processual ao Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho, “consideram-se convênios administrativos os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público”.¹

Conforme se extrai do mencionado conceito, nesse tipo de ajuste, os interesses são convergentes, paralelos, comuns, o que o difere de um contrato, no qual as vontades entre as partes são geralmente opostas.

Vê-se, pois, um propósito de cooperação recíproca entre os pactuantes. Estes unem esforços em busca da realização de objetivo comum, que sempre será de interesse público.

A Constituição da República admite a celebração de convênios ao dispor, em seus artigos 23, parágrafo único, e 241, nos termos abaixo transcritos:

Art. 23 – omissis

Parágrafo único – Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Uma vez firmada tal modalidade de negócio jurídico, cumpre à entidade ou órgão repassador dos recursos públicos fiscalizar a sua execução a fim de alcançar a plena realização do objeto do convênio.

Ademais, há para o gestor o dever de prestar contas da aplicação dos recursos provenientes da celebração do convênio, posto que a referida avença envolve a gestão de dinheiro público.

De acordo com o art. 71, inciso V, da Constituição do Estado da Paraíba, a aludida fiscalização também cabe ao órgão de controle externo competente, senão vejamos:

Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

(...)

V - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pelo Estado mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres.

Tecidas essas breves considerações, passa-se a examinar as peculiaridades do caso.

¹ CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.



ESTADO DA PARAÍBA
 TRIBUNAL DE CONTAS
 MINISTÉRIO PÚBLICO

Segundo apurou a Unidade Técnica, a partir de inspeção *in loco* e de análise da documentação disponibilizada, o gestor dos recursos repassados para execução do objeto do conveniado não apresentou os documentos essenciais à instrução processual e ao exercício do controle externo de competência desta Corte de Contas e, diante desse fato, a ex-Presidente da PBTUR, Sra. Cléa Cordeiro Rodrigues, não adotou as medidas administrativas e/ou jurídicas cabíveis com vistas à devolução dos valores oriundos do convênio.

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatário qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos.

O Presidente da Associação Paraibana de Windsurf - APW geriu os recursos públicos repassados pela PBPTUR, atraindo para si, portanto, por força do disposto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição da República, o dever de prestar contas da respectiva aplicação.

Nesse contexto, diante da omissão do destinatário do dinheiro repassado em decorrência do convênio em tela, a respectiva prestação de contas deve ser considerada irregular, aplicando-se multa ao responsável, Sr. Saulo Sobreira de Albuquerque, e imputando-lhe débito, no valor de R\$ 14.450,00, face à ausência de comprovação de sua efetiva aplicação.

Com efeito, a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito. Ademais, 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.

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".***



ESTADO DA PARAÍBA
 TRIBUNAL DE CONTAS
 MINISTÉRIO PÚBLICO

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.)

Conforme 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 dos autos.

No tocante à omissão da ex-Presidente da PBTUR, Sra. Cléa Cordeiro Rodrigues, a qual deixou de adotar as medidas administrativas e/ou jurídicas a seu cargo, com vistas à restituição dos valores repassados pela PBTUR para a execução do objeto do convênio em testilha, cabe cominação de multa nos termos do artigo 56 da Lei Orgânica desta Corte.

Em face do exposto, esta representante do Ministério Público de Contas, opina pela:

- a) **IRREGULARIDADE** da prestação de contas do convênio nº 149/2006, ora analisado;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA**, com fulcro no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte, ao Presidente da Associação Paraibana de Windsurf - APW, Sr. Saulo Sobreira de Albuquerque, pela omissão no dever de prestar contas;
- c) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Saulo Sobreira de Albuquerque, pela ausência de comprovação da aplicação dos recursos repassados;
- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** à ex- Presidente da PBTUR, Sra. Cléa Cordeiro Rodrigues, com espeque no artigo 56 da LOTC/PB por não ter adotado as providências a seu cargo, diante da omissão do conveniente recebedor dos recursos quanto ao dever de prestar contas;
- e) **RECOMENDAÇÃO** aos órgãos convenientes no sentido de guardar estrita observância às normas relativas aos convênios, bem como às normas consubstanciadas na Constituição Federal, sobremaneira, aos princípios norteadores da Administração Pública e as normas infraconstitucionais pertinentes.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

João Pessoa, 11 de dezembro de 2012.

ISABELLA BARBOSA MARINHO FALCÃO
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB

amc