



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

Origem: Casa Civil do Governador

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2007

Responsáveis: João Fernandes da Silva e Carlos Marques Dunga

Interessados: Cássio Rodrigues da Cunha Lima e Silvestre Almeida Filho

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo do Estado. Administração Direta. Casa Civil do Governador. Exercício financeiro de 2006. Descontrole administrativo. Fatos assemelhados aos apurados nas contas de 2004, 2005, 2008 e 2009. Harmonia deliberativa. Dois gestores. Julgamento regular e regular com ressalvas. Recomendações. Informação. Comunicação.

ACÓRDÃO APL-TC 00261/12

RELATÓRIO

Os presentes autos tratam da prestação de contas, advinda da Casa Civil do Governador, referente ao exercício financeiro de 2007, de responsabilidade dos Senhores JOÃO FERNANDES DA SILVA, no período de 01/01/2007 a 02/02/2007, e CARLOS MARQUES DUNGA, no período de 03/02/2007 a 31/12/2007.

Após examinar os elementos inicialmente fornecidos, a Auditoria desta Corte de Contas lavrou relatório inicial (fls. 2364/2382), a partir do qual foram elencadas várias máculas, sem que, contudo, houvesse individualização por gestor. Depois de terem sido concretizadas as devidas citações, os gestores responsáveis apresentaram petítórios, por meio dos quais reivindicaram a individualização das eivas apontadas, caso a caso, a fim de que pudessem exercer plenamente seus direitos de defesa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

Deferindo os pedidos formulados, o então Relator enviou os autos à Unidade Técnica de Instrução, a qual elaborou novel relatório (fls. 2415/2421), desta feita individualizando as máculas segundo os gestores responsáveis. Anote-se que o Órgão Técnico adotou como critério para a individualização as datas das notas de empenho relativas às despesas executadas.

Devidamente delimitadas as responsabilidades, foram ordenadas as citações dos gestores competentes, tendo sido apresentada defesa escrita apenas pelo Sr. CARLOS MARQUES DUNGA (fls. 2435/3380).

Depois de examinar os argumentos defensórios, a Auditoria lavrou relatório (fls. 3383/3419), segundo o qual apontou como remanescentes as seguintes eivas, individualizadas por gestor.

De responsabilidade do Sr. JOÃO FERNANDES DA SILVA:

1. Precariedade do controle, acompanhamento e fiscalização das ajudas financeiras, criando uma situação propícia a fraudes, desvio de finalidade das despesas realizadas e a ausência de critérios objetivos na concessão dos benefícios.

De responsabilidade do Sr. CARLOS MARQUES DUNGA:

2. Processamento de despesa através de adiantamentos no valor de R\$ 450.000,00, não preenchendo os requisitos legais previstos no artigo 90 da Lei Estadual 3.654/71;
3. Realização de despesa acima do valor licitado e do permissivo legal de alteração, no valor de R\$ 580.079,76;
4. Realização de despesa sem procedimento licitatório no valor de R\$ 1.747.729,32;
5. Concessão de ajudas financeiras, em valor superior a R\$ 8.000,00, sem expressa autorização do Governador, violando o disposto no artigo 9º, inc. II, c/c parágrafo único dos Decretos 22.788 e 22.787 de 01.03.2002;
6. Concessão de ajudas financeiras para tratamento de saúde, para realização de funeral, aquisição de cadeiras de rodas e manutenção familiar com desvio de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

finalidade institucional, pois deveriam ser conduzidas por outros órgãos e/ou entes estaduais vocacionados institucionalmente para o desenvolvimento dessas ações e em desconformidade com a legislação nacional e a Constituição Federal;

7. Precariedade do controle, acompanhamento e fiscalização das ajudas financeiras, criando uma situação propícia à fraudes, desvio de finalidade das despesas realizadas e a ausência de critérios objetivos na concessão dos benefícios;
8. Ajudas financeiras para despesas com funeral no valor de R\$ 45.963,90, violando o princípio da moralidade, impessoalidade, igualdade administrativa, pois enquanto a maioria dos beneficiários receberam ajuda para realização de um funeral popular, no valor médio de R\$ 300,00, outras pessoas receberam ajudas de até R\$ 3.000,00 com a mesma finalidade, inclusive para despesa com cremação;
9. Pagamento irregular à Funerária Boa Sentença, referente a serviços funerários para pessoas carentes;
10. Ajudas financeiras para manutenção familiar, pagamento de despesas diversas, de contas em atraso no montante de R\$ 560.065,31, com as seguintes irregularidades: a) ausência de critérios objetivos na fixação das doações, que variaram de R\$ 60,00 até R\$ 1.500,00; b) doação a pessoas que residem em bairros nobres da capital, em moradias de alto padrão de luxo; c) doação a pessoas que não comprovam a condição de carente dos beneficiários, tendo em vista dos documentos que instruem o processo, em alguns casos o consumo médio de energia elétrica chega a R\$ 427,36, em outros os beneficiários são titulares de plano de saúde privado; d) de R\$ 10.000,00 para participação do concurso de Miss Brasil; e) ajuda para pagamento de multa junto à Polícia Federal e à Embaixada Brasileira para renovação de Visto Temporário de Estrangeiro; e f) pagamento de mensalidade escolar e custeio de curso no exterior;
11. Concessão de ajudas financeiras para tratamento de saúde no valor de R\$ 189.665,74, sem comprovação de que os beneficiários eram carentes, sem comprovação de que os recursos foram aplicados ao fim concedido e para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

tratamento de saúde de caráter não urgente ou inadiável (prótese dentária, tratamento odontológico);

12. Transferência irregular de R\$ 102.000,00 para entidades privadas sem fins lucrativos (CENDAC, Conselho de Segurança Alimentar da Paraíba e Sociedade Paraibana de Combate ao Câncer), em desvio das finalidades e objetivos institucionais do órgão e violando o artigo 9º, inc. II, c/c parágrafo único dos Decretos 22.788 e 22.787 de 01.03.2002, pois prescindiram da autorização expressa do Governador do Estado;
13. Despesas com locação de aeronaves no valor de R\$ 1.553.345,00 com as seguintes irregularidades: a) sem procedimento licitatório; b) com registro irregular da despesa na rubrica 39 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica, quando deveria ter sido lançada como Passagens e Despesas com Locomoção (rubrica 39), para suprir ausência de dotação orçamentária do Gabinete Militar do Governador, o que evidencia falta de planejamento orçamentário dos Órgãos Governamentais, com flagrante antieconomicidade, pois o Estado dispõe de 2 (duas) aeronaves;
14. Despesas com passagens aéreas, terrestres, hospedagens e fretamento de ônibus no valor de R\$ 3.338.828,84, com as seguintes irregularidades: a) despesa irregular de R\$ 541.565,76, empenhada acima do valor licitado; b) realização de despesas a favor de outros órgãos, através de fretamento de ônibus, concessão de passagens aéreas e hospedagens, distorcendo o orçamento previsto em relação ao executado; c) autorização de passagens aéreas para agentes políticos e servidores públicos sem comprovação da finalidade estatal da viagem; d) autorização de passagens aéreas para jornalistas sem demonstração do interesse público; e) autorização de passagens aéreas para Deputados, que devem ser custeadas pela Assembléia Legislativa; f) concessão de passagens aéreas a pessoas não carentes, violando, inclusive, o princípio da igualdade e da moralidade administrativa; g) concessão de hospedagens sem especificar a finalidade pública, bem como sem constar o beneficiário na autorização; e h) doações indiscriminadas de passagens terrestres, padecendo de critérios objetivos e sem comprovação da condição de carente;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

15. De forma reincidente, não foram encaminhadas informações referentes à gestão de pessoal do órgão nos balancetes mensais;
16. Contratação irregular e superfaturada de motorista ao valor mensal de R\$ 3.000,00;
17. Não apresentação da folha de pagamento de dezembro e janeiro de 2007, inviabilizando a análise do crescimento da folha de pagamento do período, bem como da adequação da remuneração dos servidores com as disposições legais.

De responsabilidade do Sr. CÁSSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA:

18. Inchaço da folha de pagamento com servidores de provimento em comissão ou à disposição de outros órgãos, que representaram 62,26% do total, em violação aos princípios da economicidade, da eficiência, da continuidade administrativa e do concurso público;
19. Funcionamento do órgão sem o devido respaldo legal.

De responsabilidade do Sr. SILVESTRE DE ALMEIDA FILHO:

20. Não encaminhamento do Relatório de Atividades, inviabilizando uma análise operacional do órgão e violando o disposto no artigo 2º, inc. IV, alínea b, da Resolução RN TC nº 08/2004.

Instante a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, por intermédio da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, emitiu o parecer n.º 473/2010, concluindo, ao final, da seguinte forma, *in verbis*:

“ANTE O EXPOSTO, alvitra esta representante do Ministério Público Especial a:

1. REGULARIDADE das contas do Sr. João Fernandes da Silva (01.01.2007 a 02.02.2007) e IRREGULARIDADE da Prestação de Contas Anual do Sr. Carlos Marques Dunga,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

então Secretário Executivo Chefe da Casa Civil do Governador, relativa ao exercício financeiro de 2007;

2. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Sr. Carlos Marques Dunga, no valor apontado na fundamentação;

3. APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL prevista no art. art. 55 ao Sr. Carlos Marques Dunga, e do art. 56, II ao Sr. João Fernandes da Silva e ao Sr. Silvestre de Almeida Filho, ambos os dispositivos da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba;

4. RECOMENDAÇÃO ao atual Secretário Executivo da Casa Civil do Governador para que promova, sempre que legalmente exigido, o devido procedimento licitatório; atender aos requisitos para concessão de adiantamentos, evitando, a todo custo, desviar-se das finalidades originárias desse regime de despesa extraordinária; respeitar o disposto na Portaria n.º 339 de 2001 da Secretaria do Tesouro Nacional, coibindo a técnica das transferências intragovernamentais;

5. REPRESENTAÇÃO ao Ministério Público Comum ante indícios de cometimento de crime licitatório e improbidade administrativa pelo ex-Secretário Executivo Chefe da Casa Civil do Governador, Sr. Carlos Marques Dunga e;

6. FORMAÇÃO DE PROCESSO ESPECÍFICO, juntando cópias xerográficas dos documentos pertinentes, para analisar os indícios de ilegalidades cometidas por ato do então Governador do Estado dos itens 17.18 e 17.20 acaso já não o tenham sido examinados em tema de outros processos, incluindo as contas de governo.”

Em sequência, após retirar o processo de pauta, o então Relator, em despacho exarado às fls. 3432-V, determinou a citação do ex Chefe do Poder Executivo Estadual, concedendo-he oportunidade para se manifestar acerca das conclusões da Auditoria que lhe diziam respeito. Devidamente citado, o ex-Governador apresentou defesa escrita, conforme Documento TC n.º 08521/11 (fls. 3436/3465).

Encaminhados os autos ao Órgão Técnico para análise da defesa apresentada, lavrou-se novel relatório (fls. 3468/3471), por meio do qual se entendeu pela permanência da mácula atinente ao inchaço da folha de pagamento com servidores de provimento em comissão ou à disposição de outros órgãos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

Novamente foi o caderno processual enviado ao *Parquet* de Contas, o qual lavrou o parecer n.º 1339/11, pugnano pela manutenção do pronunciamento alhures exarado, suprimindo-se, contudo, o item 6, contido nas conclusões ali expendidas.

De volta ao gabinete do atual Relator, agendou-se o processo para a presente sessão, efetuando-se as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

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 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

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 essas considerações iniciais, **passa-se a ao exame das máculas apontadas pela Auditoria**, ressaltando-se que determinadas eivas, atribuídas aos gestores que comandaram a Casa Civil durante o exercício em análise, assim como ao ex-Chefe do Poder Executivo Estadual, **tiveram caráter similar** e, por esse motivo, serão tratadas de maneira uniforme, não havendo, exceto quando pertinentes, comentários para cada gestor separadamente.

Assim sendo, verifica-se que as **máculas descritas nos itens 1, 2, 7, 15 e 17** supra, 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 escorreta 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.

No caso específico das máculas atribuídas ao ex Governador do Estado, Sr. CÁSSIO RODRIGUES DA CUNHA LIMA (**itens 18 e 19**), em especial ao inchaço da folha de pagamento com servidores de provimento em comissão ou à disposição de outros órgãos, cabe evidenciar, como bem asseverou o *Parquet* Especial em seu pronunciamento, que não houve alegação de provimento de cargos em comissão sem previsão legal, de forma que o gestor estaria apenas cumprindo disposição legal. No mais, estando o fato relacionado ao exercício financeiro de 2007, não cabe maiores discussões, porquanto este colendo Tribunal **já apreciou as contas anuais**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

atinentes àquele período, emitindo **parecer favorável à sua aprovação**, conforme decisão contida no Parecer PPL n.º 92/2008.

Nos itens 3, 4 e 13 acima citados, a Auditoria consigna a realização de despesa sem licitação ou, quando ocorrida esta, com valores acima do licitado e do permissivo legal de alteração.

Acerca dessa temática, convém esclarecer, *prima facie*, que a licitação, em sua 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, revela-se 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. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

No caso das despesas licitadas, mas que se encontraram acima do valor contratado e do permissivo legal de alteração (quadro demonstrativo – item 9.1, do relatório inicial), observa-se que apenas um dos gastos excedeu em elevado percentual (68%) o permissivo legal que possibilita o acréscimo contratual. Malgrado assim tenha ocorrido, em valores absolutos, o gasto se mostra de ínfima monta (R\$ 13.465,00) quando comparado com a despesa total do órgão (R\$7.680.755,15), de forma que a circunstância não autoriza um juízo de reprovação das contas, atraindo, contudo, ao gestor recomendações para observância da lei de licitações e contratos. Os demais acréscimos, ou ficaram abaixo ou muito próximo do limite, não havendo se falar, pois, em mácula robusta para irregularidade das contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

Atinente às despesas efetuadas sem processo licitatório, evidencia-se que a maior cifra (R\$ 1.531.744,56) se deu em favor da empresa Sociedade de Taxi Aéreo Weston Ltda. No ponto, cuidam-se de despesas que se referem ao aluguel de taxi aéreo para o deslocamento do Governador do Estado, Secretários e Assessores, com vistas à resolução de pautas administrativas nos mais diversos lugares e momentos e que, nem sempre, são possíveis de serem previstas com antecedência, a fim de que fosse realizado procedimento de licitação.

Conforme se observa dos documentos colacionados às fls. 762/877, tais dispêndios foram efetuados em razão do transporte de autoridades, **em momentos que as aeronaves pertencentes ao Estado estavam em manutenção corretiva ou preventiva**. Para tais gastos, o Órgão Técnico não evidenciou superfaturamento ou preços acima dos de mercado, rechaçando-os apenas sob o argumento de que o Governo dispunha de aeronaves próprias.

A partir da documentação constante dos autos, observa-se que as contratações se deram em períodos em que as aeronaves pertencentes ao Governo Estadual se encontravam impossibilitadas de uso, a exemplo do que aconteceu com a aeronave modelo Cheyenne, que esteve em manutenção nos períodos de 08/01 a 28/03 de 2007 e 25/05 a 13/06 daquele mesmo ano (fl. 763). Ademais, identificam-se, no caderno processual, cotações de preços junto a fornecedores em busca da melhor proposta (fls. 780/823, por exemplo). Em que pese não ter havido um procedimento de dispensa na forma devida, não se pode afirmar que não houve preocupação em se obter o melhor preço para contratação do serviço de locação pretendido.

Abstráidas as despesas com locação de aeronaves, as demais despesas tidas como não licitadas alcançam o montante de R\$ 194.384,76, referindo-se a pequenos gastos, ocorridos durante todo exercício, com diversos fornecedores, inclusive restaurantes e lojas de presentes, que forneceram refeições e presentes para autoridades em solenidades oferecidas pelo Governo do Estado ou das quais houve participação de agentes políticos estaduais em outras localidades da federação.

É importante frisar que, apesar de a d. Auditoria apontar tais despesas sem procedimentos de licitação durante o exercício, **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados**. Assim, tendo em vista a natureza dos objetos, os valores praticados e a periodicidade das aquisições, a matéria comporta recomendações para observação das disposições legais em procedimentos futuros.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

Sob outros aspectos, observa-se que, **nos itens 5, 6, 8, 9, 10, 11 e 14**, a Unidade Técnica de Instrução questiona a concessão de ajudas financeiras, consubstanciadas em auxílios funeral, passagens aéreas e terrestres, tratamentos de saúde, aquisições de cadeiras de rodas, manutenção familiar, etc.

Pesrutando o caderno processual, verifica-se em tais despesas amparo na Lei Ordinária Estadual n.º 7.020/2001, em consonância com a LRF, tendo sido regulamentada pelos Decretos Estaduais n.ºs 22.787 e 23.868. Para estes gastos, observam-se pedidos efetuados pelos beneficiários, com conseqüente individualização destes e dos valores concedidos, pareceres oferecidos por assistentes sociais e autorização dos gestores, não havendo irregularidade. No que diz respeito especificamente à ausência de autorização para despesas com doações acima de R\$ 8.000,00 (item 5), as quais dependiam da concordância do Chefe do Poder Executivo Estadual, cuida-se de uma falha de natureza formal.

No caso de repasse às instituições sem fins lucrativos (**item 12**), pela própria natureza das entidades, os repasses podem ser considerados como aceitáveis, vez que não houve nenhum questionamento do Órgão Técnico sobre a real aplicação dos recursos nos fins a que se propunham.

Sobre essa espécie de gastos, convém trazer à baila parte do voto exarado pelo n. Conselheiro Umberto Silveira Porto, que foi seguido à unanimidade, quando tratou de idêntica temática na apreciação da Prestação de Contas da Casa Civil relativa ao exercício de 2005 (processo TC n.º 05.725/06), in verbis:

“... no que tange aos pagamentos de ajudas financeiras que o órgão técnico de instrução entendeu eivadas de máculas por não se caracterizarem os beneficiários como “carentes”, entendo, data vênua, que os parâmetros utilizados pela douda Auditoria para tal assertiva não são suficientemente consistentes, além do que tais ajudas foram calcadas na Lei Estadual n.º 7.020/2001, em consonância com a LRF e regulamentada pelos Decretos Estaduais n.ºs 22787 e 23868, além de pareceres oferecidos por assistentes sociais, sendo, portanto legais e regulares”

Nesse norte, para as eivas aqui versadas, cabem recomendações no sentido de que a atual gestão da Casa Civil do Governador adote medidas destinadas a um melhor controle e arquivamento dos processos de concessões de auxílios financeiros e congêneres.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

No item 16, a Auditoria aponta como mácula suposta contratação irregular e superfaturada de motorista ao valor mensal de R\$ 3.000,00. Fundamenta seu entendimento no fato de que tal quantia, superior à remuneração de motoristas do Estado, foi paga aos Srs. Alexandre Silva Falcão, Fabrício Silva, e Edivaldo Teles Silva por um mês de serviço prestado como motoristas (fls. 1.648/1.657 e fls. 1.680/1.681). Em que pese o entendimento externado pela Auditoria, não se vislumbra nos autos parâmetro suficiente que indique um eventual superfaturamento dos valores pagos.

Já no item 20, a Auditoria aponta como eiva de responsabilidade do Sr. SILVESTRE DE ALMEIDA FILHO, o não encaminhamento do Relatório de Atividades, inviabilizando uma análise operacional do órgão e violando o disposto no artigo 2º, inc. IV alínea b da Resolução RN TC nº 08/2004. Tal circunstância poderia atrair à autoridade responsável a aplicação de multa em razão do descumprimento de normativo desta Corte de Contas. Contudo, tendo em vista que a sanção pecuniária tem natureza pessoal, não se mostra possível tal medida ante o falecimento do ex Scretário Executivo. Assim, cabe recomendação à atual gestão no sentido de cumpra os normativos desse Tribunal.

Por fim, mister se faz ressaltar que, quando da apreciação das contas anuais advindas do Gabinete Civil do Governador, relativas aos exercícios financeiros de 2004, 2005, 2008 e 2009 (Processos TC n.º 01891/05, 05725/06, 02157/09 e 02277/10, respectivamente), este colendo Tribunal decidiu por julgá-las regulares ou regulares com ressalvas, atentando-se para a circunstância de que naqueles processos as falhas ventiladas se equivalem às registradas nesses autos. Abaixo, trazem-se à tona as decisões proferidas naqueles processos, *in verbis*:

PCA 2004

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC nº 01.891/05 decidem os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, em conformidade com o relatório e o Voto do Relator, constantes dos autos, em:

1. julgar regular a presente prestação de contas do Gabinete Civil do Governador do Estado, relativa ao exercício financeiro de 2004, tendo como gestor Sr. Ivandro Moura Cunha Lima e, por delegação de competência, os ordenadores de despesas, Sr. Antônio Ivo de Medeiros no período entre 01/01 a 01/06/2004 e Sr. Silvestre de Almeida Filho de 09/06/2004 a 31/12/2004;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

2. recomendar à Auditoria a verificação do procedimento administrativo instaurado com vistas a apurar a responsabilidade do (s) servidor (es) que cometeram infrações de trânsito, para fins de ressarcimento ao erário estadual;

3. recomendar à atual administração daquele órgão no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais, aos princípios administrativos e à necessidade de manter sua contabilidade em consonância com as normas legais pertinentes, em especial no tocante à lei de licitações e à legislação referente a doações e ajudas financeiras.

PCA 2005

“EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTUDUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE EXSECRETÁRIOS DO GABINETE CIVIL DO GOVERNADOR. ORDENADORES DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2005. JULGA-SE REGULAR COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES.

ACÓRDÃO APL – TC - 227/2.011

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC nº 05.725/06 decidem os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, após a declaração de impedimento do Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, em conformidade com o relatório e o Voto do Relator, constantes dos autos, em:

1. julgar regular com ressalvas a presente prestação de contas do Gabinete Civil do Governador do Estado, relativa ao exercício financeiro de 2005, tendo como gestor o Sr. Ivandro Moura Cunha Lima (01/01 a 04/12/2005) e o Sr. Silvestre de Almeida Filho (05/12 a 31/12/2005), em razão das falhas a seguir:

a. não encaminhamento para o Tribunal de Contas, da Concorrência nº 01/2005 e da Dispensa de Licitação nº 01/2005, conforme determina as RN TC – 06/2002 e 06/2005;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

b. receita oriunda do FUNCEP contabilizada como Receita Extra – Orçamentária e pagamentos de ajudas financeiras com recursos do FUNCEP como Despesas Extra – Orçamentárias, contrariando a Lei nº 4.320/64;

2. recomendar à atual administração daquele órgão no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais, aos princípios administrativos e à necessidade de manter sua contabilidade em consonância com as normas legais pertinentes, em especial no tocante à lei de licitações e à legislação referente a doações e ajudas financeiras.”

PCA 2008

“EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE EX- SECRETÁRIOS DO GABINETE CIVIL DO GOVERNADOR. ORDENADORES DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2008. JULGA-SE REGULAR COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES. COMUNICAÇÃO AO CHEFE DO PODER EXECUTIVO.

ACÓRDÃO APL – TC - 00433/11

Vistos, relatados e discutidos os autos do processo TC nº 02.157/09 decidem os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, na sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, após declarações de impedimento dos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Flávio Sátiro Fernandes, em conformidade com o relatório e o voto do Relator, constantes dos autos, em:

a) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as Prestações de Contas Anuais dos ex-Gestores do Gabinete Civil do Governador, Srs. Silvestre de Almeida Filho, de 1.º/01/2008 a 18/02/2008, Rômulo José de Gouveia, de 20/02/2008 a 03/06/2008, Romero Rodrigues Veiga, de 03/06/2008 a 31/12/2008, em razão das falhas subsistentes;

b) RECOMENDAR ao Secretário Chefe de Governo e ao Secretário Executivo Chefe da Casa Civil a estrita observância às normas constitucionais, aos princípios administrativos e à



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

necessidade de manter sua contabilidade em consonância com as normas legais pertinentes, em especial no tocante à lei de licitações, à legislação referente a doações e ajudas financeiras, assim como para que sejam também observadas as regularidades das contratações de pessoal daquele órgão e, ainda, no sentido de evitar a compra de passagens aéreas destinadas a membro do Legislativo Estadual, haja vista a autonomia administrativa, orçamentária e financeira do Poder Legislativo em face do Poder Executivo, dando-se ciência destas recomendações ao Exmo. Governador do Estado da Paraíba.”

PCA 2009

“EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – SECRETÁRIOS – ORDENADORES DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Empenhamo intempestivo de dispêndios – Incorreta contabilização de despesas – Diversos responsáveis – Eivas que comprometem parcialmente o equilíbrio das contas de um dos administradores e não interferem nas outras. Regularidade com ressalvas das contas do primeiro gestor e regularidade das demais. Reserva do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB. Recomendações. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO APL – TC – 00191/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DOS EX-ORDENADORES DE DESPESAS DA CASA CIVIL DO GOVERNADOR, relativas ao exercício financeiro de 2009, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, com a declaração de impedimento do Presidente da Corte, Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas do Secretário Chefe da Casa Civil do Governador no período de 01 de janeiro a 18 de fevereiro de 2009, DR. ROMERO RODRIGUES VEIGA, e REGULARES as contas dos Secretários Chefes da Casa Civil nos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

intervalos de 19 de fevereiro a 22 de julho, DR. JOSÉ RICARDO PORTO, de 23 de julho a 02 de agosto, Dr. ÉLSON PESSOA DE CARVALHO, e de 03 de agosto a 31 de dezembro de 2009, DR. MARCELO WEICK POGLIESE.

2) INFORMAR às supracitadas autoridades que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetíveis de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas.

3) FAZER recomendações no sentido de que o atual Secretário Chefe do Governo, Dr. Lindolfo Pires Neto, bem como o Secretário Executivo da Casa Civil do Governador, Dr. Lúcio Flávio Sá Leitão Peixoto de Vasconcelos, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

O que se percebe nos autos, é uma carência de procedimentos administrativos internos na unidade orçamentária em apreço que refletiu falhas na gestão de todos os gestores que se revezaram durante o este e outros exercícios financeiros. Com a primeira prestação de contas julgada em 2009 (referente ao exercício de 2004), o Tribunal de Contas passou a recomendar aos gestores de então providências para a adequação das respectivas rotinas administrativas, cuja melhoria da qualidade da prestação de contas a partir de então já se revela. Nessa linha, cabe imbuir tratamento assemelhado no exame da presente prestação de contas ao outrora consignado para 2004, 2005, 2008 e 2009.

A conclusão.

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**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

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”.¹

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 Casa Civil do Governador, relativas ao exercício financeiro de 2007, de responsabilidade dos ex Secretários, Senhores JOÃO FERNANDES DA SILVA (01/01/2007 a 02.02.2007) e CARLOS MARQUES DUNGA (03.02.2007 a 31.12.2007), **VOTO** no sentido de que este egrégio Tribunal:

➤ **JULGUE REGULARES** as contas do Sr. JOÃO FERNANDES DA SILVA (01/01/2007 a 02.02.2007), em virtude de não haver mácula robusta durante o seu período de gestão;

¹ “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 Nº 02064/08

- **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as contas do CARLOS MARQUES DUNGA (03.02.2007 a 31.12.2007), em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria;
- **RECOMENDE** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria;
- **INFORME** às supracitadas autoridades 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, IX, do Regimento Interno do TCE/PB;
- **COMUNIQUE** ao Governador do Estado o teor da presente decisão.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC Nº 02064/08**, referente ao exame das contas anuais, advindas da **Casa Civil do Governador**, de responsabilidade dos ex Secretários, JOÃO FERNANDES DA SILVA (01/01/2007 a 02.02.2007) e CARLOS MARQUES DUNGA (03.02.2007 a 31.12.2007), relativas ao exercício financeiro de **2007**, **ACORDAM** os membros integrantes do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, em:

1. **JULGAR REGULARES** as contas do Senhor JOÃO FERNANDES DA SILVA (01/01/2007 a 02.02.2007), em virtude de não haver mácula durante o seu período de gestão;
2. **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas do Senhor CARLOS MARQUES DUNGA (03.02.2007 a 31.12.2007), em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria;
3. **RECOMENDAR** à atual gestão diligências, diante dos fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, para: **a)** restringir a execução de despesa através de adiantamentos às estritas hipóteses autorizadas em lei; **b)** aprimorar o controle na concessão de doações e execução de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 02064/08

despesas em geral; e c) observar a Lei de Licitações e Contratos, utilizando, quando cabível, o sistema de registro de preços, notadamente para aquelas despesas de pequena monta por vez;

4. **INFORMAR** às supracitadas autoridades 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, IX, do Regimento Interno do TCE/PB;

5. **ENCAMINHAR** cópia da presente decisão ao Exmo. Senhor Governador do Estado.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa, 04 de abril de 2012.

*Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente*

*Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator*

*Procuradora Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão
Representante do Ministério Público de Contas*