

EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) CONSELHEIRO RELATOR DO  
TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARÁ

Processo nº **2013/50364-5**

Assunto: **Tomada de Contas**

Referência: **Convênio**

Valor: **R\$ 321.210,00**

Conveniente: **Instituto Pará Cidadão - IPAC**

Responsável: **Antônio Nazareno Martins da Silva**

Concedente: **Secretaria de Estado de Trabalho, Emprego e Renda - SETER**

Objeto: **Execução do "Projeto Qualificação Cidadã", na cidade de Capanema**

EMENTA: CONVÊNIO. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FALTA DE NEXO DE CAUSALIDADE ENTRE A RECEITA ESTADUAL E AS DESPESAS DO CONVÊNIO. MOVIMENTAÇÃO FINANCEIRA NA CONTA PESSOAL DO PRESIDENTE DA ENTIDADE CONVENIENTE. VASTAS IRREGULARIDADES NAS CONTRATAÇÕES. INDÍCIOS DE CONLUÍO E DE FRAUDE À LICITAÇÃO. SOLIDARIEDADE PELO DÉBITO DA CONVENIENTE, DAS EMPRESAS LICITANTES E DA PRESIDENTE DA COMISSÃO DE LICITAÇÃO. SUGESTÃO DE APLICAÇÃO DAS PENALIDADES PREVISTAS NOS ARTS. 85 E 86 DA LOTCE/PA. FALTA DE LAUDO CONCLUSIVO. Irregularidade das contas, com devolução do valor total repassado.

## I. DO RELATÓRIO

Trata-se de tomada de contas referente aos dados epigrafados.

Às fls. 230/241, a Unidade Técnica opinou pela irregularidade das contas de responsabilidade do Sr. Antônio Nazareno Martins da Silva, com devolução do valor

total repassado, devidamente corrigido monetariamente, sem prejuízo de aplicação da multa prevista nos arts. 82 e 83, II e III, da LOTCE/PA, c/c arts. 242 e 243, "b" e "c", do RITCE/PA. Opina, ainda, no sentido de que o Instituto Pará Cidadão, pela sua falta de idoneidade, seja declarado inabilitado para firmar qualquer tipo de acordo (contratos, ajustes ou convênios) com o Estado do Pará.

Em seguida, os autos foram encaminhados ao *Parquet* de Contas, para a necessária manifestação.

É o que se passa a fazer.

## II. DA FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA

### A. PRESTAR CONTAS: DEVER REPUBLICANO.

Prestar contas é atividade de quem não é dono, não é senhor da verba aplicada. Afinal, se dono ou senhor fosse, não haveria que prestar contas a ninguém, já que livre para dispor de seu patrimônio como bem entender.

Justamente por isso que a todos que venham a gerir recursos públicos, se tem o poder de manuseá-los, jamais pode deles dispor ao seu livre talante, já que é, por assim dizer, mero executor do interesse público. Executor sem poder de disposição, e arraigado à vontade do povo, que se manifesta na lei, e pela lei.

É sobre essa premissa fundamental que nasce todo o edifício do direito administrativo brasileiro, que, em última instância, decorre da **indisponibilidade e da**

**supremacia do interesse público**, vetores que irão inspirar todas as normas de direito público.

Por isso que a aplicação e o manejo da verba pública – que pertence não a um, mas indistintamente a todos – passa por severo e minudente crivo de legalidade, legitimidade e economicidade, a fim de verificação se o administrador que ordenou a despesa obedeceu aos requisitos legais, e cumpriu excelentemente ao interesse público.

Não é por outro motivo que a Constituição Federal prevê no parágrafo único do art. 70 o seguinte:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

**Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.** (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

A letra constitucional não poderia ser mais precisa: quem for, quanto for, e onde for, havendo dispêndio de verba pública federal, estadual ou municipal, o executor da despesa deve dela prestar contas, de modo que se constate e ateste a regularidade.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Havendo a necessidade de fiscalizar o emprego de verba públicas, surgiu o império de se atribuir tal função a corpo especializado, daí a atribuição de competência aos Tribunais de Contas para julgar as contas de todos os responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

Está, portanto, definido o sistema de controle externo da administração pública, titularizado pelo Poder Legislativo, mas exercido com o imprescindível auxílio dos Tribunais de Contas. E no termo "auxílio" não se denota qualquer margem de subalternidade, mas sim de essencialidade. Tanto que as competências elencadas no extenso rol de incisos do art. 71 são todas da exclusiva competência dos Tribunais de Contas, sem possibilidade de intromissão e revisão pelo Poder Legislativo.

Sacramentado que ao gestor público cabe o dever de prestar contas, e que essa prestação de contas deve se dar perante os Tribunais de Contas, uma consequência lógica já pode ser apreendida: **é ônus do responsável comprovar a exata aplicação da verba pública.**

Isto é, não são os Tribunais e Ministérios Públicos de Contas que devem comprovar o emprego irregular. Pelo contrário. Cabe ao responsável comprovar, de forma minudente, a obediência da lei e a regularidade de suas contas.

O sempre lembrado Jacoby Fernandes<sup>1</sup> reforça o entendimento: "*o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas*".

Por sua vez, o TCU possui antiga e remansosa jurisprudência de que não cabe a si "*laborar na produção de provas em favor das partes, competindo, sim, o ônus da prova ao gestor dos recursos públicos*".

Pois bem. Traçadas tais premissas propedêuticas, passemos à análise das contas, tanto no que diz respeito aos atos de gestão da autoridade concedente quanto do prestador de contas.

## **B. ATOS DE GESTÃO DA CONCEDENTE.**

Como já relatado, o caso é de tomada de contas referentes **a convênios**. Nesse sentido, cumpre assinalar que nos convênios prevalecem os interesses recíprocos e de mútua cooperação, buscando os convenientes objetivos comuns, e não contrapostos, como ocorre nos contratos. Conforme Hely Lopes Meirelles, "os convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer

---

<sup>1</sup> FERNANDES, Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 232.

<sup>2</sup> Processo TC 549.008/1991.

espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes”<sup>3</sup>.

A marca distintiva dos convênios em relação aos outros ajustes de vontade reside, pois, na mútua cooperação e na coincidência de interesses na execução do objeto, o que não nos deixa mentir a própria definição normativa do instituto<sup>4 5</sup>.

Por qualquer ângulo e qualquer norma, não há dúvidas de que o objeto em exame atende à natureza jurídica convencional do instituto, no que andou bem a autoridade concedente em sua formalização jurídica.

**Nesse diapasão, a celebração do convênio em julgamento atendeu em parte aos requisitos legais.**

Inicialmente, verifica-se que, apesar da existência de plano de trabalho nos autos (89/90 – Vol. III), a generalidade de seus termos dificulta de forma sobremaneira a função de controle externo. Ora, não há metas claras traçadas a serem

---

<sup>3</sup> MEIRELES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 23. ed. São Paulo: Malheiros, 1998, p. 343.

<sup>4</sup> Decreto Estadual 2.637, de 03 de dezembro de 2010, assim define convênio no inciso I, do §1º, de seu art. 1º: “acordo, ajuste ou qualquer outro instrumento que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no Orçamento Geral do Estado e tenha como partícipe, de um lado, órgão ou entidade da Administração Pública Estadual, Direta ou Indireta, e, de outro lado, órgão ou entidade da Administração Pública da Esfera Federal ou Municipal, Direta ou Indireta, ou ainda, entidades privadas sem fins lucrativos, visando a execução de programa de governo, envolvendo a realização de projeto, atividade, serviço, aquisição de bens ou evento de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação;”

<sup>5</sup> A atual regulamentação do instituto em âmbito estadual é extraída do Decreto 768/2013, seguindo redação semelhante a anterior, e definindo o convênio como sendo “acordo ou ajuste que discipline a transferência de recursos financeiros de dotações consignadas no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Estado e tenha como partícipe, de um lado, órgão e/ou entidade da Administração Pública Estadual e, de outro lado, entidades privadas sem fins econômicos, ou ainda, consórcios públicos, na forma estabelecida na Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO vigente, visando à execução de programa e/ou ações de governo, de interesse recíproco, em regime de mútua cooperação”.



## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

atendidas, nem especificações sobre os serviços a serem contratados e sobre os materiais a serem adquiridos, tampouco maiores detalhes sobre sua destinação.

Frise-se que a presença do plano de trabalho é exigência legal peremptória da mencionada Lei nº 8.666/93<sup>6</sup> e, longe de se qualificar como mero formalismo vão e inútil, trata-se, na verdade, de peça essencial para o controle externo, sem a qual jamais poderá se dizer pela regularidade das despesas.

Ressentem-se os autos, ainda, da comprovação do preenchimento, pela conveniente, da habilitação que as normas federais e paraenses exigem de todo que for receber dinheiro público, como, por exemplo, prova de adimplência com o fisco federal, estadual e municipal, dentre outros requisitos.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Sobre tais requisitos, convém observar a longa passarela de parágrafos do art. 116 da Lei nº 8.666/93:

Art. 116. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração.

§ 1º A celebração de convênio, acordo ou ajuste pelos órgãos ou entidades da Administração Pública depende de prévia aprovação de competente plano de trabalho proposto pela organização interessada, o qual deverá conter, no mínimo, as seguintes informações: I - identificação do objeto a ser executado; II - metas a serem atingidas; III - etapas ou fases de execução; IV - plano de aplicação dos recursos financeiros; V - cronograma de desembolso; VI - previsão de início e fim da execução do objeto, bem assim da conclusão das etapas ou fases programadas; VII - se o ajuste compreender obra ou serviço de engenharia, comprovação de que os recursos próprios para complementar a execução do objeto estão devidamente assegurados, salvo se o custo total do empreendimento recair sobre a entidade ou órgão descentralizador.

<sup>7</sup> O Decreto Estadual 768/2013, no que replica as exigências dos Decretos anteriores e da IN 01/97, faz por exigir, a título de exemplo:

I - comprovação pelo conveniente de que não se encontra em situação de mora ou inadimplência perante órgão e/ou entidade da Administração Pública Estadual do concedente;

II - prova de inscrição da Entidade no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas - CNPJ;

III - prova de regularidade com as fazendas federal, estadual e municipal, especialmente quanto à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, na forma da lei;

IV - prova de inexistência de débitos inadimplidos perante a Justiça do Trabalho mediante a apresentação de certidão negativa, nos termos do Título

VII - A da Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo DECRETO-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943;

V - prova da regularidade com a Previdência Estadual, no caso de se tratar de consórcio público;

**A verificação do atendimento dos requisitos legais e normativos para o recebimento de verba pública não pode escapar do controle externo, pelo que deve se determinar à autoridade concedente que junte nas próximas prestações de contas a documentação pertinente.**

Ressente-se especialmente a prestação de contas da cópia do parecer jurídico que aprova o convênio, o que impede a verificação do atendimento do parágrafo único do art. 38 da Lei 8.666/93, que obriga análise jurídica especializada sobre as avenças conveniais<sup>8</sup>, em louvável controle interno antecipado a ser formulado pela advocacia pública.

Por sinal, a produção deste parecer jurídico é privativa da Procuradoria-Geral do Estado, posto ser as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo de competência exclusiva deste insigne órgão essencial à justiça.

---

VI - prova da observância dos limites das dívidas consolidada e mobiliária, de operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, de inscrição de Restos a Pagar e de despesa total com pessoal, quando se tratar de consórcio público;

VII - prova de ausência de restrições no Sistema de Administração Financeiras para Estados e Municípios - SIAFEM ou outro sistema equivalente;

VIII - comprovação do exercício pleno dos poderes inerentes à propriedade do imóvel mediante certidão emitida pelo cartório de registro de imóveis competente, quando tiver por objeto a execução de obras ou benfeitorias no referido imóvel, anexando cópia no processo;

IX - cópia do estatuto social atualizado da entidade privada sem fins econômicos;

X - relação nominal atualizada dos dirigentes das entidades sem fins econômicos com cadastro da pessoa física - CPF;

XI - comprovação de que a entidade privada sem fins econômicos possui existência e funcionamento na forma da Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO vigente e, na ausência de prazo estabelecido na referida lei, de no mínimo 1 (um) ano.

<sup>8</sup> Parágrafo único. As minutas de editais de licitação, bem como as dos contratos, acordos, **convênios** ou ajustes devem ser previamente examinadas e aprovadas por assessoria jurídica da Administração.



## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Tais atribuições não podem ser substituídas pelas opiniões emitidas por servidores, civis ou militares, bacharéis em Direito, sendo-lhes facultado, no máximo, auxiliar os trabalhos jurídicos dos membros da PGE<sup>9</sup>.

Falhou também, a autoridade concedente, no seu dever de informar o poder legislativo local da celebração do convênio, como exige o §2º do art. 116 da Lei 8.666/93, o que demanda determinação corretiva.<sup>10</sup> Pelo menos, não há qualquer prova dessa comunicação nos autos, presumindo-se que ela não se deu.

Frise-se, ainda, que no caso de transferência voluntária a outras entidades públicas, a contrapartida é sempre obrigatória a teor do art. 25, §1º, IV, "d" da Lei de Responsabilidade Fiscal.<sup>11</sup>

Sendo a transferência para entidade privada sem fins lucrativos parecem sugerir alguma carga discricionária na fixação ou não de contrapartida, o que não exige a autoridade pública de motivar a razão de não a ter exigido, já que discricionariedade não é um cheque em branco a favor do gestor.

---

<sup>9</sup> Acórdão 3241/2013 Plenário

Responsabilidade. Inspeção. Advocacia-Geral da União.

As atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo são de competência exclusiva da Advocacia-Geral da União, entre as quais se inclui a emissão do parecer prévio e obrigatório sobre a aprovação de minutas de contratos e de convênios a que alude o artigo 938, parágrafo único, da Lei 8.666/93. Tais atribuições não podem ser substituídas pelas opiniões emitidas por servidores, civis ou militares, bacharéis em Direito, sendo-lhes facultado, no máximo, auxiliar os trabalhos jurídicos dos membros do AGU.

<sup>10</sup> Art. 116 da Lei 8.666/93, § 2º Assinado o convênio, a entidade ou órgão repassador dará ciência do mesmo à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal respectiva.

<sup>11</sup> Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§ 1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

IV - comprovação, por parte do beneficiário, de:

d) previsão orçamentária de contrapartida.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

No caso em estudo, não houve previsão de contrapartida no valor nem justificativa para tal, falha que não pode passar despercebida aqui.

Por outro lado, o repasse dos valores observou o cronograma presente no plano de trabalho<sup>12</sup>, e foi realizado o devido enquadramento da despesa repassada com sua classificação funcional, fonte e natureza da despesa<sup>13</sup>, o que merece loas.

Finalmente, a Resolução 13.989 do TCE, impõe a fiscalização pela autoridade concedente dos recursos repassados e dos atos de gestão da convenente, devendo, ainda, a autoridade fiscalizadora atestar o alcance da finalidade social do convênio<sup>14</sup>. Para tanto, é obrigatória a indicação do servidor responsável pela fiscalização já no instrumento do convênio.<sup>15 16</sup>

---

<sup>12</sup> Art. 116 da Lei 8.666/93,, § 3º As parcelas do convênio serão liberadas em estrita conformidade com o plano de aplicação aprovado, exceto nos casos a seguir, em que as mesmas ficarão retidas até o saneamento das impropriedades ocorrentes: [...]

<sup>13</sup> Art. 10, V, do Decreto Estadual 768/2003.

<sup>14</sup> Acórdão 1577/2014 Segunda Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro-Substituto André de Carvalho) Cabeçalho: Convênios e congêneres. Execução parcial. Inutilidade do objeto. Enunciado: A completa frustração dos objetivos do convênio importa a condenação do responsável à devolução integral dos recursos federais transferidos, ainda que parte ou a totalidade dos recursos repassados tenha sido aplicada no objeto do convênio.

<sup>15</sup> Art. 1º. Nos instrumentos de repasse de recursos mediante auxílios, subvenções, convênios, ajustes, acordos ou outros instrumentos congêneres é obrigatória cláusula que disponha sobre a obrigação do órgão repassador de acompanhar, controlar e fiscalizar a execução dos projetos custeados pelos recursos repassados, sob pena de invalidade substancial do ato.

Parágrafo 1º. A cláusula deverá identificar o responsável pelas atividades de acompanhamento, controle e fiscalização, bem como as normas e prazos para sua realização.

Parágrafo 2º. É também obrigatório constar do instrumento de repasse, cláusula dispondo a respeito da emissão de laudo conclusivo sobre a execução do projeto objeto do repasse, comprovando sua realização ou apontando as irregularidades verificadas, para pleno atendimento do disposto no art. 154, IX do Regimento Interno e do art. 30 da Lei Complementar nº. 12/93.

<sup>16</sup> Acórdão 516/2015 Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer) Convênio e Congêneres. Fiscalização. Competência.

A responsabilidade primária pela fiscalização da correta aplicação dos recursos federais repassados compete ao órgão ou à entidade concedente, a quem cumpre esgotar as medidas administrativas de sua alçada para a

**No caso em tela, falece aos autos qualquer laudo fiscalizatório.**

Não tendo havido fiscalização efetiva, reclama-se a aplicação do art. 2º, da Resolução 13.898, do TCE, **que imputa à autoridade administrativa competente multa pela ausência do laudo.**

É este, por sinal, o entendimento pacífico do TCU:

**O gestor concedente é responsabilizado por falhas na fiscalização da execução de objeto conveniado e por omissão na instauração de TCE.**

Acórdão 463/2013 - Segunda Câmara | Relator: ANDRÉ DE CARVALHO

**O concedente deve implementar sistemática de fiscalização 'in loco' da execução dos convênios sob sua responsabilidade, bem como analisar as prestações de contas no prazo legal especificado.**

Acórdão 3227/2012 - Primeira Câmara | Relator: ANA ARRAES

**Os órgãos só podem firmar convênios se tiverem condições técnicas, financeiras, operacionais não só de analisar a prestação de contas, como também de fiscalizar in loco a execução física da avença, sob pena de responsabilidade.**

Acórdão 3642/2012 - Segunda Câmara | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Na hipótese, não existe nos autos qualquer prova de que foram devidamente cientificados de sua incumbência os servidores indicados no termo de convênio para acompanhar, controlar e fiscalizar a sua execução, nos termos da Resolução nº 13.989/95 do TCE-PA, razão pela qual entendo que a responsabilidade deve recair sobre o então **Secretário da SEASTER, o Sr. José Alfredo Silva Hage Júnior.**

---

recomposição do erário e, caso necessário, instaurar processo de tomada de contas especial a ser posteriormente apreciado pelo TCU.

### **C. ATOS DE GESTÃO DA CONVENENTE.**

Passemos à análise dos atos de gestão da convenente.

Inicialmente, é preciso chamar atenção que se trata de processo de tomada de contas especial, em razão de a prestação de contas do Convênio nº 030/2011 não ter sido encaminhada dentro do prazo legal de 60 dias.

De outro lado, para garantir a melhor fiscalização do emprego dos recursos públicos, é preciso notar que a movimentação financeira do convênio seja realizada por meio de conta corrente aberta exclusivamente para este fim, somente permitidos saques para pagamento de despesas constantes do Programa de Trabalho ou para aplicação no mercado financeiro, devendo as despesas serem liquidadas, exclusivamente, mediante cheque nominativo, ordem bancária, transferência eletrônica disponível ou outra modalidade de saque autorizada pelo Banco Central do Brasil, em que fiquem identificadas suas destinações e, no caso de pagamento, o credor.<sup>17</sup>

A ausência de movimentação bancária ou da identificação dos credores nos pagamentos (seja por cheque ou transferência eletrônica), salvo robusta comprovação justificadora, importa na quebra do nexo de causalidade da receita pública e a despesa convenial, com conseqüente obrigação de devolução dos valores apócrifos. É o que ensina há muito a remansosa jurisprudência do TCU:

Acórdão 2464/2013 Plenário

---

<sup>17</sup> Art. 20 da IN/97, art. 8º do Decreto Estadual 2.637/10, art. 14 do Decreto Estadual 733/2013 e art. 34 do Decreto Estadual 768/2013.

## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

Convênio. Recurso de Revisão em Tomada de Contas Especial. Execução financeira.

**A movimentação dos recursos em conta corrente específica, com transferências nominalmente identificadas, são requisitos essenciais à comprovação do nexo de causalidade da execução financeira do convênio. O saque em espécie dos recursos da conta específica do ajuste enseja débito, face à impossibilidade do estabelecimento do nexo de causalidade entre o dispêndio e a despesa efetuada.**

Acórdão 3948/2014 Primeira Câmara (Tomada de Contas Especial, Relator Ministro Walton Alencar Rodrigues)

Convênio e Congêneres. Execução financeira. Nexo de causalidade.

**A transferência de recursos da conta bancária específica do convênio para outra conta corrente do município impede o estabelecimento do nexo de causalidade entre a execução do objeto e a aplicação dos recursos federais transferidos.**

Acórdão 997/2015 Plenário (Recurso de Revisão, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Convênio e Congêneres. Prestação de contas. Requisitos.

**A prestação de contas deve demonstrar não só a execução do objeto pactuado no convênio, mas também o nexo de causalidade, por meio do vínculo estrito entre os recursos federais repassados e as despesas incorridas para a consecução do objeto conveniado, sem o que não há comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos.**

Destarte, qualquer lançamento a débito na conta corrente deve ter por correspondência o comprovante de sua regular liquidação, com emissão de nota fiscal pelo beneficiário/fornecedor. Explica-se, cada débito em conta deverá estar suportado por documentos comprobatórios da execução efetiva da despesa (nota fiscal, recibo, cópia de cheque) no mesmo valor.

Esse fato se justifica pela afetação pública dos recursos. Neste prisma, a sequência coordenada dos atos acima alinhavados busca, visa, a um só tempo, subsidiar o exercício do correto controle externo das contas do convênio –



QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

dificultando ao máximo possíveis fraudes, a vista do cotejo entre valores, datas e sujeitos da relação convenial –, e garantir que os valores públicos não se prestaram a qualquer forma de capitalização patrimonial dos gestores ou responsáveis por estes valores.

É justamente por isso que práticas tais quais: *(i) saque total ou parcial dos recursos do convênio sem levar em conta o cronograma físico-financeiro de execução do objeto; (ii) saque dos recursos para pagamento de despesas em espécie, sem que haja autorização para isso; (iii) Utilização de recursos para finalidade diferente daquela prevista no convênio; (iv) Retirada de recursos para outras finalidades com posterior ressarcimento;* entre outras, são atuações de pacífico menoscabo por parte do gestor de verbas públicas à luz da jurisprudência reiterada do TCU.

**No caso em tela, é forçoso notar que essas premissas não foram cumpridas, já que os recursos manejados o foram na conta bancária pessoal do presidente do Instituto Pará Cidadão – IPAC, conforme declaração de fls. 48/49 – Vol. I, em manifesta violação ao art. 20 da STN nº 01/97.**

A esse propósito, convém assinalar que a argumentação de que *seria perigoso transportar altas verbas para pagamento de fornecedores locais pelo fato de não terem sido fornecidos cheques da conta bancária inicialmente aberta junto ao BANPARÁ* é inteiramente descabida, porquanto qualquer risco seria superado por meio da realização de simples transferências bancárias com a identificação dos credores.

Aliás, sequer foi trazido aos autos cópia do extrato bancário capaz de possibilitar a exata fixação do nexo de causalidade entre a verba repassada e as despesas convenientes, só havendo nos autos cópias esparsas e incompletas, como constam às fls. 56 – Vol. I e fls. 156 – Vol. II.

**Tal lacuna, por si só, já conduz à irregularidade das contas e torna forçosa a devolução integral dos recursos públicos repassados, a teor do que dispõe o Enunciado Ministerial nº 001/2016:**

“O Ministério Público de Contas opinará pela irregularidade das contas com devolução total da verba pública transferida quando não houver a juntada de extrato bancário pelo responsável ou, ainda que juntado, não for possível precisar os beneficiários dos pagamentos, inadmitida a prática de pagamentos através de saques avulsos ou pagamentos de cheques em espécie sem a devida identificação dos credores, salvo circunstâncias específicas e excepcionais previamente comprovadas e justificadas nos autos dos processos de contas.”

**De outro lado, no caso em tela, todos os procedimentos licitatórios apresentam gravíssimos e grosseiros indícios de que foram forjados, podendo-se vislumbrar numerosas falhas nas contratações de serviços e na aquisição de bens feitas no âmbito do Convênio SEASTER nº 030/2011, assim como possível conluio entre os licitantes.**

Com efeito, a Unidade Técnica identificou, inclusive se valendo de visita *in loco* quando necessário, evidências de que **as empresas vencedoras dos certames funcionavam, na realidade, como uma única organização,** o que implica a total

QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

frustração da competitividade e a violação às normas que regem as contratações públicas, bem como possível fraude à licitação.

Nesse diapasão, no Relatório Técnico de fls. 230/241, entre muitas outras, foram apontadas as seguintes irregularidades:

a) as empresas CASTRO COMÉRCIO E SERVIÇOS, ASG CASTRO e HONO COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA., vencedoras de licitações cuja quantia total atinge o patamar de R\$ 157.896,00, estão localizadas no mesmo endereço – Tv. Humaitá, 16, Tv. Humaitá, 16 B, Tv. Humaitá, 16 C, sendo que o número “16” sequer existe em tal logradouro, e o número mais próximo é o “12”, consoante visita *in loco* e foto obtida pelo Google Maps (fl. 225 – Vol. III);

b) a situação descrita acima indica que tais empresas não existem de fato, improbidade que se agrava pelo fato de elas delas possuírem um único CNPJ, a saber: 01.555.327/0001-92 (fls. 26/27 e 116);

c) os documentos de fls. 125 – Vol. II, 131 – Vol. I e 199 – Vol. I têm inconsistências que corroboram a tentativa de ludibriar a fiscalização da Corte de Contas, como, por exemplo, a divergência entre o inexistente endereço que consta em seu timbre (da empresa F. G. VIDIGAL DE MELO – ME) e os dados explicitado no corpo da declaração, que concernem à empresa A S G CASTRO, e estranhamente ao Município de Ananindeua - PA;

d) os recibos de fls. 28 a 40 – Vol. II, no montante bruto total de R\$ 37.440,00, de fls. 28 a 34 – Vol. III, no valor bruto total de R\$ 20.240,45, de fls. 158 a

QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

175 – Vol. II, na quantia bruto total de R\$ 37.440,00, e de fls. 60 a 97 – Vol. I, no valor bruto total de R\$ 74.880,00, não são idôneos, já que são meros dados do prestador de serviços, não trazendo elementos essenciais, tais como: o endereço, o RG, o serviço o prestado e a quantidade de alunos beneficiados com os cursos, o que torna duvidosa a efetiva execução do serviço, conforme a relação de fl. 41 – Vol. II;

e) também padecem de vícios os recibos de fls. 65, 66, 67, 72, 73, 77, 78, 85, 86, 87, 92, 96 e 97 – Vol. I, tendo em vista que as assinaturas dos instrutores, em sua maioria, foram realizadas em letra de forma, o que facilita a falsificação e dificulta a identificação da autoria, além de serem incompatíveis com a função para as quais foram contratados;

f) há evidências de que os recibos de fls. 77,78, 92 e 97 – Vol. I foram assinados por uma única pessoa, para instrutores distintos (Elia Soares da Costa, Janne Laura Lima de Aragão e Edinaldo Sena dos Santos) haja vista a nítida semelhança na grafia das letras, fato esse que igualmente torna duvidosa a real execução dos respectivos serviços contratados;

g) não consta nos autos qualquer comprovante da realização das aulas ministradas, como fotografias, certificados, lista de frequência, tampouco havendo comprovação da existência e da distribuição das apostilas referentes ao Convite nº 001/2012;

h) a empresa CASTRO COMÉRCIO E SERVIÇO ou ASG CASTRO (fls. 218 – Vol III (fl. 218) e a empresa R E COMÉRCIO E SERVIÇOS LTDA-EPP (fl. 11 – Vol. II) são



**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

do tipo "1001 atividades contraditórias", pois possuem um amplo rol de atividades econômicas distintas entre si e, muitas vezes, incompatíveis pela sua própria natureza, como: comércio varejista de "alimentação para eventos", de "produtos farmacêuticos" e de "animais vivos e de artigos e alimentos para animais de estimação".

i) entre as irregularidades das licitações, chama a atenção que, no Convite nº 003/2015, para a aquisição de lanches na quantidade e 15.600 (fls. 82/86 – Vol. II), o objeto do lanche não é determinativo – podendo ser suco de frutas acompanhados de salgado *ou* arroz com galinha *ou* comida típica *ou* pão com queijo e presunto –, não sendo informado por parte das licitantes o que foi determinante para a formação dos preços nem o que estavam oferecendo;

j) a respeito do mesmo Convite nº 003/2015, destaca-se o fato de a data de sua emissão ter sido 11/05/2012 (fls. 86 e 88 – Vol. II), mas em 03/05/2012, 04/05/2012 e 07/05/2012 (fls. 83/84 – Vol. II) as licitantes já tinham ciência da licitação e já estavam com suas propostas prontas, para, na data da licitação (17/05/2012, fl. 86 – Vol. II) estarem habilitadas, situação que reforça uma vez mais a possível existência de conluio e fraude licitatórios.

Tais falhas, ao lado das diversas outras identificadas no Relatório Técnico acima mencionado, revelam que não restou comprovado o alcance dos objetivos do convênio, bem como que as contratações realizadas foram forjadas e estão em desacordo com os princípios que regem a Administração Pública.



**D. NECESSIDADE DE RESPONSABILIZAÇÃO DAS LICITANTES E DOS  
MEMBROS DA COMISSÃO PERMANENTE DE LICITAÇÃO**

O conjunto de irregularidades tratadas na hipótese em cotejo aponta, sem qualquer ressaibo de dúvida, para a simulação dos procedimentos com intuito de dar aparência de competitividade, o que demanda severa reprimenda por parte deste Tribunal de Contas, que além de estender a responsabilidade aos licitantes fraudadores, deve declarar sua inidoneidade, nos termos do art. 86, da LOTCE.

Ora, cumpre a esta Corte, nas hipóteses de comprovada fraude à licitação, declarar a inidoneidade dos licitantes fraudadores para contratarem com o Poder Público Estadual pelo período de até 5 anos. Outra não pode ser a leitura do art. 86, da LOTCE:

Art. 86. Verificada a ocorrência de fraude comprovada na licitação, o Tribunal determinará a autoridade competente a aplicação de penalidade de declaração de inidoneidade do licitante fraudador para licitar e contratar com o Poder Público Estadual, por prazo não superior a cinco anos.

A propósito, diante de tão clarividente colusão fraudulenta ocorrida no seio licitatório, é impossível não cogitar da responsabilização dos membros da comissão de licitação, pois, dentre as suas atribuições legais previstas no art. 6º, XVI, da Lei nº 8.666/93, consta a de "[...] receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação", a fim de evitar fraude, para que aquela possa cumprir a sua finalidade legal.

Dessa forma, caberia à comissão ter realizado exame comparativo entre as propostas oferecidas pelos licitantes para detectar possíveis indícios de conluio e/ou outras tentativas de fraude, omissão essa que enseja a aplicação de multa em seu desfavor.

Não é distinta a posição da jurisprudência do TCU, como se pode perceber pelos precedentes que a seguir se transcrevem:

**Procedimento licitatório simulado: responsabilidades dos membros da comissão de licitação.**

*A ocorrência de simulação de procedimento licitatório enseja a apenação dos membros da comissão de licitação com a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal. Essa foi a conclusão do relator ao analisar diversas irregularidades verificadas em sede de Tomada de Contas Especial, resultante da conversão de denúncia, a qual apontou inúmeras possíveis irregularidades na execução de convênio firmado com município. Dentre as irregularidades, várias seriam imputáveis aos membros da comissão de licitação, tais como inveracidade de notas fiscais, inveracidade de processo licitatório, **propostas com idêntica padronização gráfica ou visual e outras**. A unidade técnica, ao analisar os argumentos apresentados pelos membros de comissão de licitação, ressaltou que "Dentre as atribuições legais da Comissão de Licitação estabelecidas no art. 6º, inciso XVI, da Lei 8.666/96 está a de '...receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos à licitação...'. Evidentemente, que uma das razões desse exame previsto em lei é evitar fraude à licitação para que esta possa cumprir sua finalidade legal"... Desse modo, caberia à comissão, ainda de acordo com a unidade técnica, "realizar esse exame comparativo entre as propostas para detectar possíveis indícios de conluio e/ou outras tentativas de fraude". Ao manifestar sua anuência às análises procedidas pela unidade instrutiva, o relator consignou que as irregularidades foram "consubstanciadas em robustos indícios de simulação de procedimento licitatório". Ao fim, o relator, em razão das irregularidades, propôs aplicação de multa aos membros da comissão de licitações, o que foi acolhido pela 2ª Câmara.*

QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

*Acórdão n.º 3705/2010-2ª Câmara, TC-009.987/2006-1, rel. Min-Subst. Augusto Sherman Cavalcanti, 13.07.2010. (grifos nossos)*

**Contratação de serviços: 1 - A ocorrência de fraude comprovada à licitação sujeita as licitantes que a perpetraram efetivamente à declaração de inidoneidade para participar de licitação na Administração Pública.**

Mediante representação, o Tribunal tratou de possíveis irregularidades na Concorrência 159/2009, conduzida pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – (DNIT), cujo objeto, dividido em oito lotes, consistiu na contratação de empresas para execução dos serviços de reabilitação, manutenção, fornecimento e implantação de dispositivos de segurança do tipo defensas metálicas em rodovias federais, localizadas em todas as unidades da federação. A unidade técnica, ao examinar as propostas apresentadas pelas licitantes, verificou, no que se referiu ao lote 6 do certame, que as planilhas 'quadro de preços unitários' e 'composição de preços unitários' apresentadas por dois consórcios participantes da licitação teriam o mesmo teor, indicando possível conluio entre eles.

**Propôs, então, que fosse declarada a inidoneidade de todas as empresas integrantes de ambos os consórcios, no que contou com a aquiescência do Ministério Público junto ao TCU, o qual registrou, ainda, que, além da igualdade de preços das propostas, haveria também erros de grafia que se replicariam nas planilhas dos dois consórcios, o que não poderia ser atribuído a uma mera coincidência.**

[...]

*Acórdão n.º 1340/2011-Plenário, TC-029.352/2009-5, rel. Min. Raimundo Carreiro, revisor Min.-Subst. Weder de Oliveira, 25.05.2011. (grifos nossos)*

Assim, diante fácil evidência do conluio, a responsabilidade deve ser estendida também à Sra. Maria de Nazaré Silva, Presidente da Comissão Permanente de Licitação, que, concorrendo diretamente para todas as irregularidades apontadas, contribuiu diretamente para a perfectibilização da fraude.

#### E. JUÍZO DE PROPORCIONALIDADE SOBRE AS CONTAS.

Traçada profunda análise sobre o convênio e a prestação de contas, e apontados desrespeitos às normas que regem a matéria, cabe definir se as falhas apontadas são suficientes para macular a regularidade das contas.

E nessa missão, cabe debruçamento profundo do jurista, sem a pretensão de ser mais realista que o rei, ou, pior, de menoscabar a cogência da lei, que sendo manifestação da vontade popular, deve ser a bússola de toda atividade administrativa.

Pois bem.

Analisar se as falhas e ilegalidades apontadas são bastantes para macular a regularidade das contas só é possível a partir do pálio **dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade**, tomando para empréstimo, outrossim, os influxos extraídos da relevância da irregularidade, do elemento subjetivo dos responsáveis, da existência de dano efetivo ou potencial ao erário e aos princípios informadores do direito administrativo, do cenário e contexto fático em que as falhas ocorreram, da magnitude das normas lesadas, da função pedagógica do Tribunal e das consequências concretas que a decisão da Corte de Contas terão no cotidiano do controle externo.

A fixação de irregularidade só deve se dar em casos, ou de evidente malbaratamento/dano do Erário, ou de desrespeito grave e sintomático às comezinhas normas de despesa pública, de modo que se torne difícil/impossível a verificação da

boa aplicação do sagrado dinheiro público, não me deixando mentir sobre tal entendimento, as hipóteses elencadas no art. 56, III, da LOTCE<sup>18</sup>.

**É o que ocorreu à exaustão, tendo em vista a não comprovação da execução do objeto do convênio, a ocorrência de possíveis fraudes licitatórias, a ausência de comprovação de nexo de causalidade entre a receita estadual e as despesas conveniais, além de outras várias ofensas à legalidade, à probidade e à moralidade.**

Conclui-se, pois, pela irregularidade das contas. Nesse sentido, eis o teor do art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PA:

*Art. 56. As contas serão julgadas:*

*III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:*

*a) omissão no dever de prestar contas;*

*b) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;*

*c) prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;*

*d) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico;*

*e) desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.*

**A irregularidade das contas, portanto, é irretorquível.**

---

<sup>18</sup> Art. 56. As contas serão julgadas: III - irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

a) omissão no dever de prestar contas; b) grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; c) prática de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico; d) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico; e) desfalque, desvio de dinheiro, bens ou valores públicos.



## QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS

A pecha, todavia, não incide apenas sobre a pessoa física do prestador de contas, devendo ser estendida também à própria entidade convenente. Nessa trilha o TCU editou a Súmula 286, que bem define a questão.

### SÚMULA TCU 286

Acórdão 2386/2014 Plenário (Administrativo, Relator Ministro Benjamin Zymler)

Convênio e Congêneres. Responsabilidade do convenente. Entidade de direito privado.

*“A pessoa jurídica de direito privado destinatária de transferências voluntárias de recursos federais feitas com vistas à consecução de uma finalidade pública responde solidariamente com seus administradores pelos danos causados ao erário na aplicação desses recursos”.*

**Inequívoca, pois, a responsabilidade não apenas da pessoa física prestadora das contas, mas também da pessoa jurídica que ela representa.**

O direcionamento licitatório e a frustração do caráter competitivo da licitação são atos de improbidade administrativa que impõem não apenas a irregularidade das contas, mas, também a pena prevista no art. 85 da Lei LOTCE<sup>19</sup>, que trata da inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração estadual.

### III. DA CONCLUSÃO

---

<sup>19</sup> Art. 85. O Tribunal poderá aplicar ao responsável que tenha suas contas julgadas irregulares, cumulativamente com as sanções previstas nesta Seção, a penalidade de inabilitação para o exercício do cargo em comissão ou função de confiança na Administração Estadual, por prazo não superior a cinco anos.

Parágrafo único. O Tribunal dará conhecimento à autoridade competente para a efetivação das medidas administrativas necessárias.

Diante do exposto, em consonância com o Relatório da Unidade Técnica de fls. 230/241, opina este *Parquet* de Contas pela **irregularidade das contas (LOTCE/PA, art. 56, III, "b" e "d") de responsabilidade do Sr. Antônio Nazareno Martins da Silva, com devolução do montante total repassado (R\$ 356.690,00)**, bem como pela aplicação das multas decorrentes do julgamento pela irregularidade e da instauração da tomada de contas.

Fica solidariamente responsável pelo débito o **Instituto Pará Cidadão – IPAC.**

Sugere-se, ainda, a extensão da responsabilidade, de maneira solidária, às empresas artífices da fraude licitatória:

1. **A S G CASTRO (CNPJ 01.555.327/0001-92);**
2. **HONO COMÉRCIO E SERVIÇO LTDA. (CNPJ 12.810.318/0001-17);**
3. **F G VIDIGAL MELO – ME (CNPJ 04.482.783/0001-48);**
4. **R E COMERCIO E SERVIÇOS LTDA-EPP (CNPJ 12.213.632/0001-12).**

De mesmo modo, a responsabilidade deve ser solidariamente estendida à **Sra. Maria de Nazaré Silva**, Presidente da Comissão Permanente de Licitação.

Opina-se, ademais, pela aplicação a todos os envolvidos da penalidade de inabilitação para o exercício do cargo em comissão ou função de confiança na Administração Estadual, por prazo não superior a cinco anos (art. 85, LOTCE/PA).

**QUINTA PROCURADORIA DE CONTAS**

Outrossim, é imperiosa a aplicação da penalidade de declaração de idoneidade a todas as empresas participantes dos certames licitatórios, com fulcro no art. 86 da LOTCE/PA.

Manifesta-se, por fim, pela aplicação de multa regimental ao então **Secretário da SEASTER, o Sr. José Alfredo Silva Hage Júnior**, a teor do previsto na da Resolução 13.989, diante da ausência do Relatório de Acompanhamento, Controle e Fiscalização da Execução do objeto convenial.

Para fins de perfectibilização do contraditório todos penalizados deverão ser notificados para, se desejarem, apresentar defesa.

É o parecer.

Belém, segunda-feira, 20 de junho de 2022.

**PATRICK BEZERRA MESQUITA**

Procurador de Contas