



Tribunal de Contas do Estado do Pará

ACÓRDÃO Nº. 48.629
(Processo nº. 2005/53375-3)

Assunto: Tomada de Contas referente ao Convênio nº. 029/2003 firmado entre a FEDERAÇÃO DAS ASSOCIAÇÕES DE PESCADORES ARTESANAIS E AQUICULTORES DO ESTADO DO PARÁ e a SECTAM.

Responsável: Sr. JOSÉ ANTÔNIO MELO FERREIRA, Presidente.

Relator: Conselheiro IVAN BARBOSA DA CUNHA

EMENTA: Tomada de Contas. Defesa oral. Contas irregulares. Condenação do responsável e, solidariamente, o agente público repassador. Devolução do valor conveniado. Dano causado ao Erário. Instauração. Aplicação de multas.

Relatório do Exmº Sr. Conselheiro IVAN BARBOSA DA CUNHA: Processo nº. 2005/53375-3

O presente processo vem a exame para relatório e voto, acerca da Tomada de Contas instaurada em face do descumprimento da regra universal prevista no § 1º do art. 115 c/c o art. 116, Incisos II e V, da Const. Estadual e art. 151, § 2º, c/c o art. 156, caput, do Regimento desta Corte de Contas, contra a Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará – FAPA, referente ao Convênio nº. 029/2003, celebrado com a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTAM, tendo por objeto a execução do projeto "Programa de educação ambiental e cidadania aos pescadores artesanais do Estado do Pará", no valor de R\$-20.000,00 (vinte mil reais), no exercício financeiro de 2003, geridos e aplicados sob a responsabilidade do Sr. José Antônio Melo Ferreira, presidente à época.

O processo está em ordem e teve tramitação regular.

A SECTAM atesta, conforme relatório de acompanhamento, às fls. 09, a execução integral do objeto conveniado.

A 6ª CCE, em manifestação preliminar, às fls. 59/60, opina pela irregularidade das contas com devolução do montante repassado, face a



Tribunal de Contas do Estado do Pará

ausência da prestação de contas, sugerindo ainda, a aplicação das multas dispostas nos arts. 232 e 233, VI do TITCE/PA.

Regularmente citado, conforme doc. de fls. 64, o responsável apresentou defesa (fls. 66/108)

A 6ª CCE, em manifestação final, às fls. 111/112, retifica seu posicionamento anterior.

O Ministério Público de Contas, em parecer, às fls. 114/115, acompanha integralmente as conclusões do Órgão Técnico desta Corte de Contas.

Nos termos do art. 243, do RI/TCE, o Sr. José Antonio Melo-Ferreira, titular e responsável, à época, da Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará – FAPA, requereu a reabertura da instrução processual, o que foi DEFERIDO, nos termos regimentais, com o prazo de 30 dias para apresentação dos documentos e demais provas permitidas em direito, com a finalidade de completar a instrução processual.

Vencido o prazo, nenhum documento foi juntado pelo interessado.

É o relatório

Defesa oral, feita em Plenário, pelo Sr. JOSÉ ANTÔNIO MELO FERREIRA, Presidente à época da Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará, na forma do art. 52 da Lei Orgânica deste Tribunal, presente à Sessão Ordinária, por ocasião do julgamento do processo supra:

Bom dia a todos. Senhor Presidente, da última vez que estive aqui solicitei um prazo de trinta dias para sanar as pendências da Federação. Ocorre que o nosso principal responsável, que seria o consultor desse projeto, que eu já citei aqui, o sociólogo Paulo Cordeiro, eu estou tendo a maior dificuldade com esse cidadão, porque a parte competia a ele, tipo assim, ele vem se furtando da responsabilidade, e eu fui informado até que ele hoje trabalha num órgão da Prefeitura Municipal de Belém, estou tentando entrar em contato com ele, porque foi atribuída a ele o relatório final, a prestação de contas desse convênio, este convênio foi uma ementa do deputado Denimar, à época, e o Paulo foi indicado para ser o coordenador desse convênio. Nós executamos, com algumas dificuldades executamos, adquirimos objetos de informática, apenas falta que o Paulo Cordeiro me repasse ou assine o recibo para a gente fechar. A prestação de contas está praticamente fechada para que eu entregue aqui no Tribunal, mas eu preciso falar com o Paulo Cordeiro, para que ele possa



Tribunal de Contas do Estado do Pará

realmente... Uma pequena parte compete a ele e ele ia honrar comigo, mas o nosso trabalho foi desenvolvido com muita seriedade, não só esse, nós continuamos desenvolvendo nosso trabalho na área da pesca e me preocupa também muito, eu quero deixar aqui, como o deputado, perdão, Conselheiro Luis Cunha falou: se 80% desses órgãos de prefeituras e Câmaras que têm advogados e contadores se encontram numa situação dessa, imagine um terceiro setor. Diariamente as pessoas conversam sobre esse assunto, e a nossa Federação tem cento e poucas associações filiadas e quase que todas as pessoas que tiveram acesso a estes tipos de convênios e recursos, passam por uma imensa dificuldade para sanar este tipo de pendência, falta de orientação jurídica e orientação de contadores. Então eu mais uma vez estou aqui para perguntar se é possível dar um tempo para que eu possa falar com o seu Paulo Cordeiro para a gente fechar de uma vez por todas essa parte final que está faltando, que é o recibo dele como consultor do projeto, para encerrar esse processo. Eu agradeço a oportunidade.

VOTO:

Foi repassado à Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará – FAPA o valor de R\$-20.000,00 (vinte mil reais) para execução do “Programa de educação ambiental e cidadania aos pescadores artesanais do Estado do Pará”. Vencido o prazo para a prestação de contas que as mesmas tivessem sido prestadas, esta Corte instaurou a tomada de contas.

Buscando comprovar a correta execução do objeto conveniado, o responsável, José Antonio Melo Ferreira (presidente FAPA, à época) apresentou a seguinte documentação, no decorrer da instrução processual:

1. Relatório de Acompanhamento Técnico - SECTAM (fls. 08), no qual FRANCISCA LÚCIA PORPINO TELLES, Responsável pelo laudo de acompanhamento e fiscalização, atesta que. "todas as etapas/metabolos/objetivos foram cumpridas";

2. Demonstrativo de origens e aplicação de recursos, (fls. 68), no qual apresenta simples demonstrativo das despesas, nada que comprove a correta aplicação do recurso.

Não apresentou nenhuma nota fiscal ou qualquer outro comprovante da realização da despesa. Como, por exemplo, informa que foi pago ao "ministrante do curso" o valor de R\$-10.880,00, no entanto, não informa quem é o ministrante, assim como o serviço de consultoria;

3. Extrato da conta corrente da Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultura (fls. 70/73), os quais limitam-se a



Tribunal de Contas do Estado do Pará

comprovar a retirada avulsa do valor de R\$-19.839,02;

4. Conta telefônica da federação (FAPA) que correspondente ao consumo do mês de novembro de 2004, portanto, após a vigência do convênio;

5. 13 Fotos de possíveis encontros do curso (fls. 75/82). Analisando detalhadamente estas 13 fotos, verifico que estas referem-se a apenas 4 encontros:

- 1º As fotos de fls. 75, 76, 80 e 81 são idênticas: mesmas pessoas vestidas com as mesmas roupas e mesmo local;
- 2º As fotos de fls. 77 e 79 igualmente apresentam as mesmas pessoas vestidas com as mesmas roupas e mesmo local;
- 3º Igualmente as fotos de fls. 78 referem-se ao mesmo evento;
- 4º Já a foto de fls. 82 é de um evento realizado no ano de 2006 na cidade de Brasília-DF e Luziânia (GO);

6. Consta, ainda, lista com assinaturas de possíveis participantes do curso (fls. 83/94). Neste particular faço algumas observações:

- 1º As listas de fls. 83 a 87 não indicam o local do evento;
- 2º A Lista de fls. 89, que indica a realização do curso no município de Vigia, apresenta a mesma grafia;
- 3º As listas de fls. 90 a 98 não indicam o local do evento e, ainda, apresentam a mesma grafia.

Como se não bastasse as irregularidades acima, chamo a atenção para o fato de que o curso, que tem duração de 544 horas em 68 dias, sendo 8hs aula por dia, conforme informado às fls. 27, tenha somente 15 folhas de lista de "frequência", no mínimo deveria ter 68 listas (uma para cada dia de evento).

Ante ao todo exposto, considerando que o relatório de acompanhamento emitido pela SECTAM, que se presta a comprovar a realização do objeto do convênio, não é documento suficiente para a tanto, visto não conter nos autos qualquer documentação que confirme a veracidade da alegação. JULGO as contas tomadas IRREGULARES COM DEVOLUÇÃO DO VALOR de R\$-20.000,00 (vinte mil reais), devidamente atualizado, e condenar em débito o Sr. José Antonio Melo Ferreira e, solidariamente, Manoel Gabriel Siqueira Guerreiro, com fulcro no art. 33 da Lei Complementar 12/1993. Aplico, ainda, aos responsáveis as seguintes multas:

- José Antonio Melo Ferreira, titular e responsável à época da Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará – FAPA:

- I. R\$-1.000,00 (mil reais), nos moldes do art. 233, inciso I, alínea "a" do Regimento desta Corte (contas irregulares); e,



Tribunal de Contas do Estado do Pará

II. R\$-500,00 (quinhentos reais) nos termos do art. 233, inciso VI do RITCE/PA (pela instauração de tomada de contas).

- Manoel Gabriel Siqueira Guerreiro, Secretário Executivo de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente – SECTAM, à época:

I. R\$-1.000,00(mil reais) nos moldes do art. 117, § 2º c/c art. 233, § 2º do Regimento desta Corte (contas irregulares).

Os recolhimentos deverão ser efetuados no prazo de 30 (trinta) dias contados da publicação oficial desta decisão, devendo, ainda os responsáveis, dentro deste prazo, comprovar, perante o Tribunal, nos termos do art. 235 do Regimento Interno, o recolhimento aos cofres da SECTAM (repasso do convênio) e Tribunal de Contas (multas). Dê-se ciência ao interessado.

Voto do Exmº. Sr. Conselheiro NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES: De acordo.

Voto do Exmº. Sr. Conselheiro LUIS DA CUNHA TEIXEIRA: *Tratam os presentes autos da Tomada de Contas relativa ao convênio nº. 029/2003, celebrado entre a Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará - FAPA e a Secretaria Executiva de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará, no valor de R\$-20.000,00 (vinte mil reais), cujo objeto foi a execução do "Programa de Educação Ambiental e cidadania aos pescadores artesanais do Estado do Pará".*

O voto prolatado pelo digno Relator, Conselheiro Ivan Cunha, julgou irregulares as contas, com devolução de R\$-20.000,00 (vinte mil reais), devidamente atualizados, condenando em débito o Sr. José Antonio Melo Ferreira, presidente da Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará, e, solidariamente, o Sr. Manoel Gabriel Siqueira Guerreiro, ex-secretário de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará, com fulcro no art. 33 da Lei Complementar 12/1993, além de aplicar multas de R\$-1.000,00 (hum mil reais), pela irregularidade das contas, e de R\$-500,00 (quinhentos reais), pela instauração da Tomada de Contas, ao Sr. José Antonio Melo Ferreira; e multa de R\$-1.000,00 (hum mil reais) ao ex-titular da Sectam, Sr. Manoel Gabriel Siqueira Guerreiro, pela irregularidade das contas.

Com todo o respeito e admiração que devoto ao Exmo. Sr. Conselheiro Ivan Cunha, discordo do entendimento do eminente relator quanto à imputação de responsabilidade solidária e multa ao ex-secretário de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará, Gabriel Guerreiro.

A solidariedade está prevista nas normas que se dirigem a tutelar os acontecimentos no mundo dos fatos. Tem natureza nitidamente processual, prevendo regras para os julgamentos efetuados por esta Corte no exercício de suas funções. Tanto é assim, que a norma está inscrita na seção que trata das decisões em processos de prestação ou tomada de contas.

O inciso I do art. 17 da Lei Complementar 63/90 define que, havendo responsabilidade solidária prevista em lei pelos atos praticados pelo administrador, o Tribunal de Contas a reconhecerá e definirá o alcance da decisão, conforme a lei



Tribunal de Contas do Estado do Pará

que a previu. Assim como no processo civil a sentença somente atinge as partes envolvidas no processo, no procedimento administrativo acontece o mesmo. São os conhecidos limites subjetivos da coisa julgada. Se há um responsável solidário que não foi incluído no processo, o decisum, a decisão não será oponível a ele. É o caso ora em exame.

Importa destacar que as irregularidades apuradas no âmbito da presente Tomada de Contas já foram examinadas. O órgão técnico do TCE-PA atribuiu responsabilidade exclusivamente ao Sr. José Antonio Melo Ferreira, presidente da Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará. O DCE em nenhum momento sequer citou como possível responsável solidário o Sr. Gabriel Guerreiro, ex-titular da Sectam, nem para apresentar alegações de defesa ou algum documento pendente, entendimento corroborado pelo douto Ministério Público de Contas.

Não podemos adotar a teoria do risco administrativo e colocar sobre o ombro do administrador a responsabilidade por atos que, apesar de sua competência, tenha delegado. Muito menos impor a obrigatoriedade de uma onisciência impossível a qualquer ser humano.

Também não podemos aceitar aqui a aplicação da teoria da culpa in vigilando e in eligendo (por conduta de terceiro) e responsabilizar o ex-secretário com base numa visão civilista, eis que no âmbito da administração pública a matéria tem regramento próprio.

Há, in casu, filiação indevida da responsabilidade do administrador público à responsabilidade civil patrimonial (indevida em razão dos princípios da responsabilidade extradisciplinar, pela sua ilimitação e desproporção), que se explica não só pela irreflexão decorrente do hábito - que contaminou de direito civil o direito administrativo -, como também pelo vulto da corrupção na administração pública e pela negatividade cada vez maior que a imagem da classe política e do administrador público vem assumindo perante a opinião pública. O resultado é paradoxal, porque o que se pretende, na verdade, é a valorização da função pública.

Por isso, o julgador não pode ficar alheio a tais distorções; é seu dever configurar de maneira própria a responsabilidade do administrador público. Se não houve culpa deste, não se pode responsabilizá-lo; impossível dimensionar-lhe a responsabilidade segundo a capacidade de uma mente onisciente, presumindo sua culpa em qualquer ato da administração; e se não houve enriquecimento ilícito ou o favorecimento de terceiros, não há o que falar em responsabilidade patrimonial.

Em respeito ao princípio da verdade real, que norteia o processo administrativo desta Corte, não se pode condenar o responsável sem que sejam analisadas as provas já produzidas nos autos. Ao contrário do processo civil e semelhantemente ao processo penal, na Tomada de Contas deve ser perseguida pelos executores do procedimento e por seus analistas a verdade real dos fatos e não a formal.

A Constituição Federal de 1988 previu o contraditório e a ampla defesa em um único dispositivo, art. 5º, LV. O primeiro é garantia fundamental da justiça, consubstanciada na audiência bilateral. O segundo é impulsionado por aquele, que o possibilita, mantendo, ambos, íntimo liame. E o Sr. Gabriel Guerreiro em nenhum momento foi chamado aos autos para se pronunciar.

São três os requisitos essenciais da responsabilidade civil subjetiva, expressos no art. 159 do Código Civil Brasileiro:



Tribunal de Contas do Estado do Pará

- 1) a conduta antijurídica dolosa ou culposa, comissiva ou omissiva;
- 2) a existência de dano a um bem jurídico material, imaterial de natureza patrimonial ou não-patrimonial; e
- 3) o nexo de causalidade entre o primeiro e o segundo.

Cabe frisar que nenhum desses requisitos está presente nos autos, no que tange ao Sr. Gabriel Guerreiro. Além do que não é todo ato ilícito que gera o dever de reparar, porquanto nem todo ato ilícito causa danos. O que importa à Administração Pública é a existência ou não do dano, do qual pretende ver-se ressarcida.

Por intermédio do procedimento tomador verificam-se, além da existência do dano, o atendimento aos requisitos dos atos praticados, a culpabilidade do agente e a tipificação das condutas irregulares praticadas, dentre outros, possibilitando à Corte Julgadora a manifestação adequada acerca das contas, de forma que, em cada caso, provoque os efeitos pertinentes.

Assim, é natural a conclusão de que, não havendo dano, ausente está um dos requisitos necessários à caracterização da responsabilidade civil. Se dela não decorre, necessariamente, um dano, e, mesmo assim, deve ser levada a efeito e concluída, objetiva, antes de mais nada, verificar a exaustão dos atos praticados à luz das normas específicas vigentes e dos princípios da Administração Pública, consagrados no art. 37 da Constituição Federal, uma vez que incumbe aos órgãos de controle, na forma do art. 70, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receita. Dessa forma, neste caso em particular, a apuração em sede de Tomada de Contas tem natureza investigatória e de correção de conduta, não se circunscrevendo no campo da responsabilidade civil.

Aqui, assim como no caso do art. 9º da Lei Complementar nº. 1/94, não há liame entre dano e omissão. Sequer comprovação do dano.

O mestre Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, com a precisão e clareza que lhe são características, enfatiza: caracterizado o desvio, a análise das circunstâncias é que deverá definir a efetiva existência de prejuízos aos cofres públicos, ou um simples "erro de direito escusável". Escusável no sentido de que o agente não deverá ser responsabilizado pelo ressarcimento, haja vista a inexistência de prejuízos.

Acompanho o voto do eminente relator, exceto no que respeita à imputação de responsabilidade solidária ao ex-secretário de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente do Pará, Sr. Gabriel Guerreiro, e às multas a si atribuídas, devendo ser isento de todas as condenações, por se tratar de medida de direito e justiça.

Voto do Exmº. Sr. Conselheiro CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR – Presidente: De acordo com o Relator.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, por maioria, contra o voto do Exmº Sr. Conselheiro LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA, nos termos do voto do Exmº. Sr. Conselheiro Relator, com fundamento nos arts. 33 e 38, inciso III, alíneas "a" e "b", c/c os arts. 41, 73 e 74, inciso VIII, da Lei Complementar nº. 12, de 09 de fevereiro de 1993:



Tribunal de Contas do Estado do Pará

I - Julgar irregulares as contas de responsabilidade do Sr. JOSÉ ANTÔNIO MELO FERREIRA, CPF 189.328.924-72, Presidente da Federação das Associações de Pescadores Artesanais e Aquicultores do Estado do Pará, condenando-o, solidariamente com o Sr. MANOEL GABRIEL SIQUEIRA GUERREIRO, então titular da SECTAM, a ressarcir aos cofres públicos estaduais a importância de R\$-20.000,00 (vinte mil reais), atualizada a partir de 15-03-2004 e acrescida de juros até o seu efetivo recolhimento;

II- Aplicar ao Sr. JOSÉ ANTÔNIO MELO FERREIRA, responsável pelas contas, as multas de R\$-1.000,00 (um mil reais), pelo dano causado ao Erário estadual e R\$-500,00 (quinhentos reais), pela instauração da tomada de contas;

III - Aplicar ao Sr. MANOEL GABRIEL SIQUEIRA GUERREIRO, C.P.F. nº. 100.428.227-34, então Secretário Executivo de Ciência, Tecnologia e Meio Ambiente, a multa de R\$-1.000,00 (um mil reais), conforme prescreve o § 2º do art. 117 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Pará;

IV - As quantias supramencionadas deverão ser recolhidas no prazo de trinta (30) dias contados da publicação desta decisão no Diário Oficial do Estado, obedecendo-se, no que se refere às multas aplicadas, ao disposto na Lei Estadual nº. 7.086/2008, c/c os arts. 2º, IV, e 3º da Resolução nº. 17.492/2008/TCE.

Este acórdão constitui título executivo, passível de cobrança judicial da dívida líquida e certa decorrente dos débitos e multas imputados, em caso de não recolhimento no prazo legal, conforme estabelece o art. 71, § 3º, da Constituição Federal.

Plenário "Conselheiro Emílio Martins", em 08 de fevereiro de 2011.

CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR
Presidente

IVAN BARBOSA DA CUNHA
Relator

NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES

LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA

Presente à sessão a Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas Dra. Maria Helena Loureiro.

RC/0100455