



**Tribunal de Contas do Estado do Pará**

ACÓRDÃO Nº. 54.985  
(Processo nº.2015/50252-0)

Assunto: Recurso de Reconsideração

Recorrente: Dr. PATRICK BEZERRA MESQUITA, Subprocurador do Ministério Público de Contas do Estado do Pará

Decisão Recorrida: Acórdão nº. 54.154 de 13/11/2014.

Relator: Conselheiro ODILON INÁCIO TEIXEIRA

**EMENTA:**

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO. TOMADA DE CONTAS. CONVÊNIO. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA DA ENTIDADE CONVENIENTE. NÃO CABIMENTO NA ESPÉCIE. RECURSO DESPROVIDO.

1 – A súmula n. 286 do TCU não se aplica automaticamente em todos os casos. A prática de atos *ultra vires* pelo representante da entidade origina, primeiramente, a presunção relativa de culpabilidade em seu desfavor. Contudo, pode-se cogitar da imputação de débito à entidade privada, de forma solidária, nos casos em que houver indícios de desvio de finalidade com reversão de patrimônio em benefício da própria entidade, ou de que os valores repassados se integraram ao caixa da pessoa jurídica.

2 – Não constatada a existência de elementos que atraíam a responsabilidade solidária da pessoa jurídica conveniente, impõe-se o desprovimento ao recurso.

Relatório do Exmo. Sr. Conselheiro ODILON INÁCIO TEIXEIRA:  
Processo nº.2015/50252-0.

Tratam os autos de recurso de reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas (MPC) contra o v. Acórdão n. 54.154, de 13/11/2014, prolatado nos autos do processo n. 2007/51852-4, em apenso, referente à tomada de contas do convênio n. 118/2006, firmado entre o Estado do Pará, por meio da Secretaria de Estado de Agricultura (SAGRI) – hoje denominada Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agropecuário e da Pesca (SEDAP) – e o Centro Comunitário Pacajaituba e Jabuti-Apepu (CECOJAPA), de responsabilidade do Sr. Manoel de Jesus Vulcão Mendes, Presidente à época.

As referidas contas foram julgadas irregulares com a imputação de débito e aplicação de multa ao responsável pela instauração da tomada de contas.

Nas razões do recurso (fls. 2 a 7), o MPC pugnou, em síntese, pela



## Tribunal de Contas do Estado do Pará

responsabilização solidária da pessoa jurídica conveniente (CECOJAPA) pelo débito de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), que foi imposto, na decisão recorrida, somente ao Sr. Manoel de Jesus Vulcão Mendes.

A Procuradoria, ao examinar os requisitos de admissibilidade recursal (fls. 8 e 9), opinou pelo conhecimento do recurso interposto.

Na sequência, o órgão técnico (fls. 13 a 18) discorreu acerca dos fundamentos da decisão proferida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) no processo TC 006.310/2006-0, que fora suscitada pelo MPC nas razões do presente recurso. Além disso, teceu considerações doutrinárias sobre a personalidade jurídica das entidades privadas beneficiadas com recursos públicos, ressaltando a característica da autonomia da vontade na entabulação de convênios com o Poder Público. Ao final, considerando que a não execução do objeto do convênio atingiria a esfera de responsabilidade da entidade conveniente, opinou pelo provimento do recurso.

É o Relatório.

VOTO:

Revela-se incabível, no presente caso, a atração da responsabilidade solidária para a pessoa jurídica conveniente.

Não obstante o TCU tenha editado o enunciado de súmula n. 286, a imputação de débito à entidade conveniente não deverá ocorrer automaticamente em todos os casos. Essa inferência decorre da ponderação dos precedentes que ensejaram a elaboração do verbete sumular, os quais remetem diretamente ao incidente de uniformização de jurisprudência julgado por meio do Acórdão n. 2.763/2011 – TCU – Plenário, suscitado pelo MPC e pela unidade técnica.

No aludido incidente, o Plenário do TCU adotou como razão de decidir o emprego da teoria da apresentação para justificar a imputação de débito à pessoa jurídica. Concomitantemente, seria atraída a responsabilidade solidária da pessoa física administradora da entidade, devido à sua condição de particular que exerce múnus público, gerando para si a presunção *iuris tantum* de ter causado dano ao erário eventualmente ocorrido em sua gestão.

Cumprе salientar que o TCU sobrelevou a importância de chamamento da pessoa jurídica em razão da alteração operada pela Emenda Constitucional n. 19/98 no parágrafo único do art. 70 da Constituição da República, no sentido de substituir a expressão “pessoa física ou entidade pública” pela expressão “pessoa física ou jurídica, pública ou privada”. Desse modo, segundo o TCU, restaria prejudicado o entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) consubstanciado no Mandado de Segurança (MS) n. 21.644, julgado em 4/11/1993, que preconizava: “o dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da **pessoa física** responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não” (grifou-se).

Todavia, não há que se falar em superação do entendimento da Suprema Corte. Ao analisar o MS n. 26.969, julgado em 18/11/2014 (após a aprovação da súmula n. 286 do TCU, ocorrida em 10/9/2014), o STF expressamente ratificou o entendimento materializado no MS n. 21.644, anteriormente citado, bem como a responsabilização primária das pessoas físicas gestoras de entidades convenientes. *In verbis*:



## Tribunal de Contas do Estado do Pará

A exigência constitucional de escorreita aplicação de recursos oriundos da União ou de suas entidades às pessoas jurídicas de direito privado não teve seu nascedouro com a edição da Emenda Constitucional 19/98, consoante sustentado pela Impetrante. Esta imposição, ao revés, encontrava-se implícita no próprio ordenamento constitucional, tanto pela *ratio* subjacente à fiscalização dos recursos e bens públicos, quanto pela interpretação extensiva do inciso II do art. 71 da Lei Fundamental.

[...]

Disso resulta que a alteração operada pela Emenda Constitucional 19/98 no parágrafo único do art. 70 tão somente explicitou uma fiscalização que já era extraível da própria sistemática constitucional.

[...]

Deveras, a **responsabilidade perante o Tribunal de Contas da União** deveria recair sobre a **pessoa física** do administrador que, de forma irresponsável, geriu recursos públicos. É que, muito embora o Tribunal de Contas da União pudesse, mesmo antes da EC nº 19/98, fiscalizar as contas da Impetrante [pessoa jurídica], a **responsabilidade pela má gestão dos recursos de origem pública** há de ser, diante da configuração de má-fé, **pessoal dos administradores do período originário do débito** imputado à Impetrante (grifou-se).

A aplicação do raciocínio acima exposto não implica derrogação da teoria da apresentação, sustentada pelo TCU, desde que observada a peculiaridade atinente às pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa. De fato, a realização da vontade da entidade conveniente é autônoma, tão somente manifestada, dentro das limitações legais e estatutárias, pela pessoa natural, seu elemento vivo de contato com o mundo jurídico. E é no contexto das aludidas limitações legais e estatutárias que se deve estremar os atos legitimamente praticados dos atos *ultra vires*.

Ora, inexistindo lucro a ser perseguido, a finalidade intrínseca às instituições convenientes se confunde com a do próprio Estado, na medida em que o convênio é, por definição, instrumento vocacionado à realização de um interesse público, marcado pela comunhão de desígnios entre o ente estatal e a pessoa jurídica privada.

Dessarte, a prática de ato que indície malversação de recursos públicos foge à própria natureza constitutiva da entidade privada erigida com finalidades sociais, o que significa, em princípio, que o ato dissonante dos termos do convênio decorreu de exorbitância da competência conferida ao gestor. Por essa prática *ultra vires* é que o ordenamento jurídico propugna, primeiramente, a presunção relativa de culpabilidade da pessoa física, sobretudo quando se desconhece a efetiva destinação dos recursos públicos repassados.

Entretanto, a teoria dos atos *ultra vires* não se configura em manto intransponível à responsabilização da pessoa jurídica. Em determinados casos, havendo indícios de desvio de finalidade com reversão de patrimônio em benefício da própria entidade, ou de que os valores repassados se integraram ao caixa da pessoa jurídica, é



## Tribunal de Contas do Estado do Pará

possível estender a imputação de débito à entidade privada, de forma solidária.

Esse entendimento já foi adotado pelo Plenário desta Corte de Contas na sessão de julgamento do dia 28/5/2015 (processo n. 2013/51469-6).

No caso dos autos, as irregularidades causadoras de dano ao erário não revelam indicativos das circunstâncias acima apontadas, o que inviabiliza a atribuição de responsabilidade solidária ao CECOJAPA.

Com efeito, extrai-se dos autos da tomada de contas (processo n. 2007/51852-4, em apenso), às fls. 33 e 34, recibos relativos à aquisição de madeira e à contratação de mão de obra para a construção de um barco, denotando que a pessoa jurídica de direito privado, apresentada por seu gestor, deslocou montante equivalente ao da verba estadual repassada para a consecução do objeto do convênio.

Entretanto, à fl. 41 dos autos em apenso, resta configurada a má gestão do repasse pela prática dolosa, *ultra vires*, do Sr. Manoel de Jesus Vulcão Mendes, que expressamente declarou ter desviado a finalidade da avença em benefício próprio e de terceiro. Verifica-se que o responsável delegou a administração total dos recursos estaduais, em dissonância com as cláusulas do convênio, ao Sr. Ireño Gomes da Costa, vendedor da madeira utilizada na construção da embarcação (fl. 33 do processo em apenso), para que este favorecesse a igreja da qual era integrante. Em seguida, o Presidente da entidade conveniente afirma ter se apropriado do barco mediante o pagamento de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais) ao Sr. Ireño, isto é, em valor inferior ao que fora, em tese, utilizado na construção do veículo. Em outras palavras, houve favorecimento de ambas as partes envolvidas na malversação do valor repassado.

À fl. 42 dos autos em apenso, o Sr. Orlando Viana dos Santos, Presidente do CECOJAPA em 2008, asseverou que os integrantes da entidade não tiveram conhecimento da celebração do convênio e que o Centro Comunitário não possui nenhuma embarcação ou madeiras para a construção dela. Esse fato se confirmou pelo resultado da inspeção *in loco* efetuada pelo órgão técnico de engenharia desta Corte (fls. 112 e 113 do processo em apenso).

Finalmente, cumpre salientar que o convênio também foi objeto de denúncia nesta Corte de Contas (processo n. 2008/51309-3 – fls. 46 a 147 e verso dos autos em apenso), oriunda do Ministério Público do Estado, sob a alegação de que diversos convênios firmados no ano de 2006 entre o Estado do Pará, de um lado, e entidades sem fins lucrativos ou o Município de Cametá, de outro, teriam sido forjados fraudulentamente com o escopo de propiciar favorecimentos pessoais, de natureza político-eleitoral. A denúncia culminou com a prolação do Acórdão n. 49.476, de 23/8/2011 (fl. 147 e verso do processo em apenso), no qual ficou assentada a inexecução do objeto do convênio e, conseqüentemente, a procedência da denúncia em relação a ele. Esse elemento fático comprova o favorecimento pessoal do dirigente da pessoa jurídica privada ou de terceiro, às custas do erário. E, ao mesmo tempo, afasta indicativos de desvio de finalidade em benefício da entidade conveniente, ou de que os valores repassados se integraram ao caixa da pessoa jurídica.

Ante o exposto, não restando provada a existência de motivos ensejadores da responsabilização solidária da pessoa jurídica conveniente, conheço do recurso e, no mérito, nego-lhe provimento, mantendo na sua totalidade a decisão recorrida.



## **Tribunal de Contas do Estado do Pará**

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, unanimemente, nos termos do voto do Exmo. Sr. Conselheiro Relator, com fundamento no art. 73, inciso I da Lei Complementar nº. 81, de 26 de abril de 2012, conhecer do recurso interposto pelo Dr. Patrick Bezerra Mesquita, Subprocurador do Ministério Público de Contas do Estado do Pará, para, no mérito negar-lhe provimento, mantendo a decisão recorrida em todos os seus termos.

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 27 de agosto de 2015.

LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA  
Presidente

ODILON INÁCIO TEIXEIRA  
Relator

Presentes à sessão os Srs. Conselheiros: NELSON LUIZ TEIXEIRA CHAVES  
MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA  
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JUNIOR  
ANDRÉ TEIXEIRA DIAS

Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas em exercício Dra. Silaine Karine Vendramin.  
MP/0100206.