

ACÓRDÃO Nº 55.622

(Processo nº. 2014/50544-2)

Requerente: Tomada de Contas referente ao Convênio n.º 006/2011 firmado entre a ASSOCIAÇÃO CIDADANIA, ORGULHO E RESPEITO e a SEJUDH.

Responsável: WILLIAM SOUSA SANTOS – Coordenador-Geral.

Proposta de Decisão: Conselheira Substituta MILENE DIAS DA CUNHA.

Formalizador da Decisão: Conselheiro ANDRÉ TEIXEIRA DIAS (Art. 191, § 3º do RITCE/PA).

EMENTA:

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. CONVÊNIO. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. RESPONSABILIDADE SOLIDÁRIA. PESSOA JURÍDICA CONVENIENTE E RESPONSÁVEL. PRESUNÇÃO IURIS TANTUM. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CONTAS IRREGULARES COM APLICAÇÃO DE MULTAS.

1- Omissão no dever de prestar contas impede a aferição objetiva e técnica quanto à correta aplicação dos recursos transferidos para a execução do convênio, é considerada como ato de improbidade administrativa e gera a inclusão do responsável na lista a ser enviada por este Tribunal à Justiça Eleitoral, por força do que dispõe a Resolução n.º 17.195/2006 deste Tribunal.

2- A pessoa jurídica e o responsável são solidárias pelo débito quando concorrem para a malversação dos recursos públicos, incidindo sobre eles a presunção *iuris tantum*, pois cabe a pessoa física ou jurídica provar que aplicou os recursos que lhe foram confiados ou, caso os recursos não tenham sido devidamente empregados, provar que não deu causa a esse malogro;

3- Contas julgadas irregulares, ficando a pessoa jurídica conveniente e o gestor solidariamente responsáveis pela devolução dos recursos, cumulativamente com aplicação de multas.

Relatório da Exm.^a Sra. Conselheira Substituta MILENE DIAS DA CUNHA:

Processo nº. 2014/50544-2.

Vistos, etc.

Versam os autos sobre a Tomada de Contas Especial do convênio n.º 006/2011, firmado entre a SEJUDH e a Associação Cidadania, Orgulho e Respeito – COR, no valor de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais), cujo objeto era a execução das ações relativas às comemorações da 10ª Parada do Orgulho LGBT de Belém.

A SEJUDH procedeu com a instauração da Tomada de Contas Especial para apurar os fatos relacionados a não prestação de contas do convênio em tela, consoante Decreto Estadual nº 2.637/2010 e Portaria nº 051/2013-GAB/SEJUDH, realizando a

remessa do processo, posteriormente, a este Tribunal.

Os autos seguiram à unidade técnica, que em manifestação de fls. 82-85 concluiu no sentido de que o processo de Tomada de Contas especial seguiu o trâmite regular, com o apontamento do dano ao Erário Estadual calculado em R\$ 90.031,96 (noventa mil e trinta e um reais e noventa e seis centavos) até 11/04/2013, de responsabilidade do Sr. William Sousa Santos, além de recomendar a sua declaração de inabilitação para o exercício de cargo ou função pública, bem como a sua inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, para fins de figurar na lista das pessoas inelegíveis. Ademais, recomenda a declaração de inidoneidade da Associação COR, para licitar ou contratar com a administração pública.

O douto parquet em relatório de fls. 92-96 opinou pela irregularidade das contas com devolução do montante glosado pela unidade técnica, bem como a aplicação das multas decorrentes da existência de débito, do julgamento de irregularidade e pela instauração da tomada de contas. Entende ainda, pela responsabilidade solidária pelo débito do Sr. William Souza Santos e da Associação COR – Cidadania, Orgulho e Respeito.

Devidamente cientificado da comunicação de audiência o Sr. William Souza Santos (fls. 101-102) e citada a Associação em tela (fls. 104-105 e 107), ambos, deixaram transcorrer o prazo *in albis*.

Posteriormente, os autos foram remetidos à unidade técnica e este em manifestação às fls. 110-112 ratifica os termos exarado no relatório técnico de fls. 82-85, opinando ainda, pela responsabilidade solidária entre a Associação e o Sr. William Souza Santos, quanto à devolução da quantia repassada.

O MPC em manifestação derradeira (fls. 115) mantém na íntegra o parecer pretérito.

A seguir, os autos vieram conclusos a esta Relatora.

É o relatório.

Proposta de Decisão:

A controvérsia do presente processo refere-se à imputação de responsabilidade solidária entre a entidade de direito privado conveniente e o responsável pela aplicação dos recursos, em virtude do dano ao erário apurado em decorrência da omissão no dever de prestar contas dos recursos públicos recebido para a consecução da finalidade pública pactuada.

Em análise dos documentos constante dos autos, vislumbro o cabimento de imputar responsabilidade também à pessoa jurídica pela irregularidade constatada.

Explico.

No art. 70, parágrafo único e no art. 71, inciso II, parte final, ambos da Constituição Federal, verifica-se que o constituinte, se preocupou em identificar as pessoas que estão submetidas à obrigação de prestar Contas, bem como expressar, dentre aquelas pessoas, as que deverão ter suas contas levadas a julgamento pelo Tribunal de Contas.

Nesse passo, o art. 70, parágrafo único da CF, apregoa que a obrigação de prestar contas dos recursos públicos é de qualquer pessoa, física ou jurídica, pública ou privada responsável pela gestão dos recursos repassados. A leitura de tal dispositivo combinado com o art. 71, inciso II, parte final, da CF, fixa a presunção *iuris tantum* de responsabilidade de tais pessoas pelo dano ao erário apurado, cabendo a essas apresentar prova em contrário.

Ressalte-se, ainda, que, na situação em que o Estado transfere recursos públicos para uma entidade privada, para a consecução de uma finalidade pública, a situação do administrador equipara-se ao do agente público, em face do múnus público que recebe.

Dos dispositivos supracitados, extraem-se dois requisitos, um deles relacionado à ocorrência de um ilícito que tenha acarretado prejuízo direto ou indireto ao erário e, o outro requisito, a constatação de que esse ilícito decorreu de uma conduta irregular da pessoa física ou jurídica, pública ou privada, a que se tenha confiado a gestão pública.

Ademais, conforme leciona J. R. Caldas Furado a obrigação de prestar contas dos convênios deriva do que é ajustado *ex voluntate*, o que significa dizer que, nesse caso, a obrigação de prestar contas nasce diretamente do convênio, e só indiretamente decorre da Lei básica Federal”.

Nessa inteligência, a efetivação de transferência voluntária de recursos para determinado ente ou entidade, coloca o conveniente na posição de devedor de contas ao Estado, pois o representante da entidade, quando assina um convênio, não age em nome próprio, mas no da entidade.

Justamente por tal razão é que, na forma estabelecida no convênio, pode-se exigir a prestação de contas dos recursos transferidos voluntariamente, ainda que a entidade esteja sendo administrada por outro representante, tendo em vista, que nos convênios, não é personalíssima a obrigação de prestar contas.

Assim ocorrendo, a entidade e a pessoa física de seu administrador são coobrigados, em relação ao dever de prestar contas. Essa solidariedade passiva não comporta benefício de ordem, ou seja, a obrigação pode ser exigida indistintamente de um ou de outro; mas o adimplemento de um aproveita ao outro.

É claro que tal fato não elide a responsabilidade pessoal do respectivo gestor público perante o Estado pela boa aplicação de tais recursos.

Nessa esteira, cabe à entidade, na figura do seu administrador, prestar contas de um convênio anteriormente firmado, ainda que em gestão anterior, ou, na impossibilidade de fazê-lo, apresentar meios que comprovem que a entidade não incorreu para a irregularidade ou para o dano apurado.

Há, aqui, uma presunção *iuris tantum* da responsabilidade pelo dano ao erário. Significa dizer que cabe a pessoa física ou jurídica provar que aplicou os recursos que lhe foram confiados ou, caso os recursos não tenham sido devidamente empregados, provar que não deu causa a esse malogro, de tal modo que, caso o gestor ou entidade não consiga provar nem uma coisa nem outra, opera-se, então, a presunção de que foram eles os causadores daquele dano.

Da análise dos autos, verifica-se que a Associação Cidadania, Orgulho e Respeito, apesar de devidamente citada para apresentar defesa, manteve-se silente, não afastando a presunção *iuris tantum* de ter dado causa ao dano, o que a torna responsável solidária pelo débito.

Vislumbra-se, *in casu*, descumprimento do compromisso convencional a que voluntariamente se sujeitou a entidade, pessoa jurídica de direito privado, ao celebrar o ajuste com o poder público, visando à consecução de uma finalidade pública, de comprovar o alcance dessa finalidade.

Dessa forma, a pessoa jurídica responde pelo débito de forma solidária, vez que a sua inércia e a ausência de prestação de contas nos obrigam a inferir que houve

desvio de finalidade, com reversão de patrimônio em benefício da própria entidade, vez que os valores repassados integraram seu caixa.

Sobre a responsabilidade da pessoa jurídica, insta destacar a Súmula 286 do TCU (Acórdão 22386/2014 – 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.

Ademais, cabe anotar, a alteração empreendida pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, no que tange a inclusão das expressões “jurídica” e “privada” no parágrafo único do art. 70 da CF, das quais se extrai o propósito inequívoco de inserir as entidades privadas entre aqueles que devem prestar contas. Destarte, não conferir qualquer valor semântico à referida disposição constitucional seria esvaziar por completo a atuação do legislador reformador, algo absolutamente inconciliável com os princípios republicanos e a supremacia da Constituição.

Noutro giro, é sabido que são as decisões das pessoas naturais administradoras da entidade que de fato determinam a destinação a ser dada aos recursos públicos transferidos, o que coloca esses administradores na condição de gestores públicos, razão pela qual recaem sobre estes a obrigação de comprovar, mediante prestação de contas, a regular aplicação dos recursos públicos que estiveram dispostos à mercê de suas decisões e, também, a presunção iuris tantum de terem dado causa a dano ao erário eventualmente ocorrido em suas gestões.

Nesses termos, insta registrar o Acórdão n.º 1.693/2003-Plenário TCU, que dispõe que o:

“[...] vínculo tem sua origem em um convênio, o laço jurídico envolve o executor do convênio na condição de pessoa física, a qual passa a ser considerada um agente público, figura ampla que abarca inclusive o particular que colabora com o Estado”, acarretando a sua responsabilização, sem embargo de surgir a responsabilidade da pessoa jurídica convenente”.

Se entidade e administrador estão coobrigados na prestação de contas dos recursos públicos, o prejuízo ao Erário decorrente do manejo irregular de tais valores deve ser a eles atribuído.

Com amparo nos fundamentos aqui expostos, observa-se que não se pode entender, com propósito de afastar a responsabilidade da pessoa jurídica, signatária de convênio, o argumento de que ela de per si não pratica ato algum, senão por meio de seus representantes legalmente designados.

Assim sendo, na hipótese em que a pessoa jurídica de direito privado e seus administradores derem causa a dano ao erário na execução de avença celebrada com o poder público com vistas à realização de uma finalidade pública, incide sobre eles a responsabilidade solidária pelo dano ao Erário.

Ainda, vislumbra-se que a unidade técnica sugeriu que a Associação COR fosse declarada inidônea para licitar ou contratar com a administração Pública, entretanto, tal recomendação não revela-se pertinente no presente caso, senão vejamos.

A previsão legal para tal sanção de caráter administrativo encontra-se pautada no art. 87, inciso VI, da Lei n.º 8.666/93 e alterações, bem como no art. 81, inciso III da Lei Complementar n.º 81/2012 (Lei Complementar deste Tribunal):

Lei n.º 8.666/93

Art. 87. Pela inexecução total ou parcial do contrato a Administração poderá, garantida a prévia defesa, aplicar ao contratado as seguintes sanções:

IV- declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que o contratado ressarcir a Administração pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso anterior.

Lei Complementar n.º 81/2012

Art. 81. O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

[...]

III- declaração de inidoneidade para licitar e contratar com o Poder Público.

Nota-se que as sanções administrativas previstas no art. 87 da Lei n.º 8.666/93 e art. 81, inciso III da LC n.º 81/2012, correspondem a prerrogativas do Poder Público para garantir o interesse público nos contratos realizados pela Administração com o particular, bem como a moralidade administrativa, ou seja, penaliza as condutas do particular, quando derem causa à inexecução total ou parcial do contrato.

Assim sendo, a referida sanção aplica-se à relação contratual, aos órgãos e entes públicos que realizam contratos administrativos com particulares, estas, empresas privadas que executam serviços por meio de celebração de contrato mediante contraprestação financeira.

No caso em tela, tendo em vista que a associação em epígrafe se encontra classificada no chamado “terceiro setor”, insta registrar que as inovações trazidas pela Lei n.º 13.019/14 trouxeram sanções administrativas à essas entidades face a execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, em seu art. 73, in verbis:

Art. 73. Pela execução da parceria em desacordo com o plano de trabalho e com as normas desta Lei e da legislação específica, a administração pública poderá, garantida a prévia defesa, aplicar à organização da sociedade civil as seguintes sanções:

III - declaração de inidoneidade para participar de chamamento público ou celebrar parceria ou contrato com órgãos e entidades de todas as esferas de governo, enquanto perdurarem os motivos determinantes da punição ou até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade, que será concedida sempre que a organização da sociedade civil ressarcir a administração pública pelos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso II.

Entretanto, não se pode olvidar das disposições contidas no art. 83 do mesmo diploma legal:

Tribunal de Contas do Estado do Pará

Art. 83. As parcerias existentes no momento da entrada em vigor desta Lei permanecerão regidas pela legislação vigente ao tempo de sua celebração, sem prejuízo da aplicação subsidiária desta Lei, naquilo em que for cabível, desde que em benefício do alcance do objeto da parceria.

Assim sendo, nota-se que o presente convênio foi formalizado e obteve seu término antes da entrada em vigor da legislação em tela, assim como, observa-se do termo de convênio que não especifica expressamente a que tipo de sanções administrativas a associação, pessoa jurídica, estaria sujeita em caso de ter dado causa ao dano ao erário, bem como não há previsão legal prevista na LC n.º 81/2012 que autorize a aplicação de sanções à mesma, restando incabível a recomendação da unidade técnica.

Ainda assim, é certo que a Administração Pública Estadual, nos termos em que determina o art. 37 c/c art. 3º do Decreto nº 768/2013, não deverá firmar novas parcerias enquanto não apresentada a devida prestação de contas.

Noutro giro, verifica-se pertinente a recomendação sugerida pela unidade técnica quanto à responsabilidade do Sr. William Sousa Santos, para a sua inclusão no cadastro a ser enviado à Justiça Eleitoral, para fins de figurar na lista das pessoas inelegíveis.

Sendo este um comportamento grave e danoso ao erário, é oportuno ressaltar o que dispõe a Resolução n.º 17.195/2006 deste Tribunal, que dispõe sobre a inclusão do responsável na lista a ser enviada por este Tribunal à Justiça Eleitoral:

EMENTA:

I- Deve constar da lista a ser enviada pelo Tribunal de Contas a Justiça Eleitoral todos os que tiverem suas contas julgadas irregulares com imputação de débito com eficácia de título executivo - inteligência do art. 71, § 3º da Constituição Federal combinado com o art. 116, § 3º da Constituição do Estado.

II- Considera-se irregularidade insanável as constantes das contas julgadas irregulares pelo Tribunal de Contas com imputação de débito com eficácia de título executivo, enquanto o responsável não comprovar o pagamento de débito – art. 45, III, combinado com o art. 49 da lei Complementar Nº 12, de 09.02.1993.

[...]

Entendo que é inelegível para cargo público, qualquer pessoa física ocupante de cargo ou função pública, bem como, qualquer pessoa física não investida em cargo ou função pública, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos e que tenha suas contas rejeitadas por irregularidade insanável e por decisão irreversível no âmbito do Tribunal de Contas, salvo se a questão houver sido ou estiver sendo submetida à apreciação do Poder Judiciário, que neste caso decidirá sobre a desconstituição da decisão do Tribunal de Contas e sobre a inelegibilidade do candidato.

Na República, há de se proteger o cargo público, a função pública e o dinheiro público e não a pessoa física que administra de forma desonesta a coisa pública.

Outrossim, cabe verificar, ainda, se aplica ao presente caso a previsão de que o responsável que tenha suas contas julgadas irregulares, poderá sofrer a penalidade de inabilitação para o exercício do cargo em comissão ou função de confiança pelo prazo de cinco anos, nos termos do art. 85 da LC 81/2012.

Apesar de tal sanção já ter sido referendada pelo STF, entendo que para

cumular tal penalidade com as multas decorrentes das irregularidades apontadas, necessário se faz demonstrar a conduta comissiva ou omissiva reincidente, no mau uso de recursos públicos, o qual não foi demonstrado no presente caso.

Ademais, a própria inelegibilidade a que se sujeita o responsável em face da irregularidade insanável, alcança a finalidade de evitar que o mesmo possa continuar causando riscos ou prejuízos ao erário.

Diante do exposto e com fundamento no art. 116, incisos II e V da Constituição do Estado do Pará e art. 56, inciso III, alínea “a” da Lei Orgânica nº 81/2012 deste Tribunal, proponho a este Egrégio Plenário que julgue **irregulares** e condene solidariamente o Sr. William Sousa Santos, CPF: 002.972.112-18, e a Associação Cidadania, Orgulho e Respeito – COR, CNPJ: 06.896.999/0001-85, à devolução de R\$ 80.000,00 (oitenta mil reais) devidamente corrigidos a partir de 13/09/2011 e acrescidos dos juros até a data de seu efetivo recolhimento, e fixe-lhe, ainda:

- 1) Ao Sr. William Sousa Santos a multa de R\$12.000,00 (doze mil reais), correspondentes a 15% (quinze por cento) do valor do dano, em virtude das contas julgadas irregulares com débito, com fulcro no art. 82 da Lei Complementar nº 81/2012 c/c o art. 242 e 283 do Regimento Interno (Ato nº 63/2012);
- 2) A Associação Cidadania, Orgulho e Respeito – COR a multa de R\$12.000,00 (doze mil reais), correspondentes a 15% (quinze por cento) do valor do dano, em virtude das contas julgadas irregulares com débito, com fulcro no art. 82 da Lei Complementar nº 81/2012 c/c o art. 242 e 283 do Regimento Interno (Ato nº 63/2012);

Proponho, ainda que a Secretaria Geral encaminhe cópia desta decisão ao Ministério Público do Estado, na pessoa do seu Procurador Geral de Justiça, para adoção das medidas que julgar necessárias.

É a proposta.

Voto da Conselheira MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA: *Voto divergente, discordando da atribuição de responsabilidade solidária da entidade, bem como em relação ao valor das multas aplicadas ao responsável, fixando-as no valor mínimo estabelecido no Regimento Interno.*

Voto do Conselheiro CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR: *Acompanha a proposta de decisão da Relatora.*

Voto do Conselheiro ANDRÉ TEIXEIRA DIAS: *Acompanha a proposta de decisão da Relatora.*

Voto do Conselheiro ODILON INÁCIO TEIXEIRA: *Acompanha a proposta de decisão da Relatora.*

Voto da Conselheira ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES: *Acompanha o voto da Conselheira Lourdes Lima.*

Voto do Conselheiro Substituto Convocado JULIVAL SILVA ROCHA: *Acompanha a proposta de decisão da Relatora.*

Voto do Conselheiro-Presidente LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA: *Acompanha o voto da Conselheira Lourdes Lima.*

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Pará, por maioria de quatro votos favoráveis e três contrários, nos termos da proposta de decisão da Relatora, com fundamento no art. 56, inciso III, alíneas “b” “c” e “d”, c/c os arts. 62, 82,

Tribunal de Contas do Estado do Pará



parágrafo único, e 83, incisos III e VIII, da Lei Complementar n.º 81, de 26 de abril de 2012:

- 1) Julgar irregulares as contas de responsabilidade do Sr. WILLIAM SOUSA SANTOS (CPF: 002.972.112-18), condenando-o, solidariamente, com a ASSOCIAÇÃO CIDADANIA, ORGULHO E RESPEITO - COR, (CNPJ: 06.896.999/0001-85), à devolução aos cofres públicos estaduais da importância de R\$80.000,00 (oitenta mil reais), atualizada monetariamente a partir de 13-09-2011, e acrescida de juros de mora até o seu efetivo recolhimento;
- 2) Aplicar multa ao Sr. WILLIAM SOUSA SANTOS, no valor de R\$12.000,00 (doze mil reais), em virtude das contas julgadas irregulares com débito;
- 3) Aplicar multa à ASSOCIAÇÃO CIDADANIA, ORGULHO E RESPEITO - COR, no valor de R\$12.000,00 (doze mil reais), em virtude das contas julgadas irregulares com débito;
- 4) Encaminhar cópia da decisão ao Ministério Público do Estado para adoção das medidas que julgar necessárias no âmbito de suas competências.

Os valores supramencionados deverão ser recolhidos no prazo de 30 (trinta) dias, contados da publicação desta decisão no Diário Oficial do Estado, obedecendo para pagamento das multas aplicadas o que dispõe a Lei Estadual n.º 7.086/2008, c/c os arts. 2º, IV, e 3º da Resolução TCE n.º 17.492/2008.

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

Plenário “Conselheiro Emílio Martins”, em 14 de abril de 2016.

LUÍS DA CUNHA TEIXEIRA
Presidente

ANDRÉ TEIXEIRA DIAS
Formalizador da decisão

MILENE DIAS DA CUNHA
Relatora

Presentes à sessão os Conselheiros: MARIA DE LOURDES LIMA DE OLIVEIRA
CIPRIANO SABINO DE OLIVEIRA JÚNIOR
ODILON INÁCIO TEIXEIRA
ROSA EGÍDIA CRISPINO CALHEIROS LOPES
JULIVAL SILVA ROCHA (Cons.º Substituto Convocado)

Subprocuradora do Ministério Público de Contas: Deíla Barbosa Maia.

PC/0100754