



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-04681/15

Direito Constitucional e Administrativo. Defensoria Pública do Estado. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2014. Regularidade com ressalvas das contas da Defensoria Pública. Regularidade das contas dos Fundos Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC e Especial da Defensoria Pública – FEDP. Encaminhamento da decisão para as Prestações de Contas relativas aos exercícios de 2015 e 2016. Determinação à atual gestora. Recomendações.

ACÓRDÃO APL-TC 00526/17

RELATÓRIO:

O Processo TC-04681/15 corresponde à Prestação de Contas Anual (PCA) relativa ao exercício de 2014, da Defensoria Pública do Estado da Paraíba (DPE/PB), tendo por gestor o senhor Vanildo Oliveira Brito. Conforme consta do relatório inaugural, a remessa do caderno eletrônico foi feita em 31/03/2015, dentro, portanto, do prazo estabelecido na Resolução Normativa RN – TC nº 03/2010.

As contas em destaque consolidam as informações de mais três unidades orçamentárias: a Defensoria Pública – DPPB, o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC (gestor e ordenador de despesas: senhores Marcos José dos Santos e Vanildo Oliveira Brito) e o Fundo Especial da Defensoria Pública – FEDP (gestor e ordenador de despesas: senhor Vanildo Oliveira Brito). Decorre daí a anexação ao feito dos seguintes processos: TC nº 04657/15, TC nº 04687/15 e TC nº 04679/15.

A Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado II (/DICOG II) deste Tribunal emitiu, com data de 07/08/2015, relatório eletrônico, sintetizando as seguintes ocorrências:

Em relação à Defensoria Pública – DPPB:

- 1. A despesa fixada para a Defensoria Pública atingiu o montante de R\$ 71.641.647,00 (Lei nº 10.262/14 - LOA, de 02/01/2014).*
- 2. A despesa empenhada alcançou o montante de R\$ 71.276.623,36, equivalente a 99,49% a inicialmente fixada.*
- 3. Ao final do exercício (31/12/2014) foram inscritos em restos a pagar a quantia de R\$ 4.781.750,63, tendo sido pagos, até o momento da finalização do relatório inicial (09/09/2015), a importância de R\$ 4.404.875,01.*
- 4. Gastos com Pessoal e Encargos Sociais consumiram 65,79% da despesa total empenhada do período. Os desenhos com despesas de capital, por seu turno, alcançaram o percentual de 9,67% daquele total.*
- 5. O quadro de pessoal da instituição apresentava 303 servidores efetivos ativos, 15 efetivos comissionados, 625 ocupantes exclusivos de cargos em comissão e 9 apenados, representando uma diminuição do número de servidores de aproximadamente 9,75% quando comparado ao exercício anterior. Em que pese a redução quantitativa do quadro funcional, as despesas sofreram incremento de 173,97%.*
- 6. Por iniciativa do Ministério Público de Contas, foi denunciada conduta irregular associada ao pagamento de auxílio-alimentação, dando origem ao Processo TC nº 13939/14. Considerada procedente, a denuncia implicou a ilegalidade das Resoluções n.º 018/2014 e 024/2014, ambas do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Paraíba. A ação, tomada pelo ex-Defensor-Geral, resultou na diminuição dos valores pagos a título de auxílio-alimentação, conforme ressaltou a Unidade Especialista.*

7. Também integrada ao caderno processual eletrônico a denúncia formalizada no Documento TC nº 35046/16. Versando acerca do pagamento de diárias por deslocamento para defensores públicos para o exercício do direito de voto nas eleições para formação do Conselho Superior e de defensor público geral. Após uma primeira manifestação pugnando pela procedência (fls. 2659/2662), o Órgão de Inspeção reconsiderou seu posicionamento inicial, após análise de defesa, afastando a falha.

Em relação ao Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC:

1. A Lei nº 10.262/14 (LOA) fixou a despesa para o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor da Defensoria Pública no montante de R\$ 730.000,00, dotação 21,6% superior à do ano anterior.
2. Segundo informações obtidas no SAGRES/SIAF, no decorrer do exercício em análise, foram anulados R\$ 721.651,78, resultando no valor orçado de créditos autorizados de R\$ 8.348,22. Tal anulação foi decorrente de transferências, da Defensoria Pública do Estado da Paraíba para a Secretaria de Estado do Governo, dos saldos orçamentários do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor¹.
3. A despesa total empenhada registrou a marca de R\$ 8.348,22.
4. Não há registro de denúncias sobre irregularidades ocorridas no referido exercício.

Em relação ao Fundo Especial da Defensoria Pública – FEDP:

1. O orçamento do FEDP, aprovado pela LOA, referente ao Orçamento Anual para o exercício de 2014, fixou a despesa no montante de R\$ 32.000,00.
2. Durante o exercício, houve suplementação de R\$ 24.400,00, com a correspondente abertura de créditos adicionais, tendo por fonte a anulação de dotação.
3. A despesa total empenhada alcançou o montante de R\$ 22.505,26, dos quais foram pagos R\$ 15.784,26. Foram inscritos em restos a pagar a diferença de R\$ 6.718,00 e, de acordo com o SIAF, pagos em sua totalidade (Documento TC nº 53790/15).
4. Segundo a Auditoria, o Balanço Orçamentário apresenta um resultado superavitário no valor de R\$ 70.023,54

Ao final do relato introdutório, a Auditoria concluiu pela existência de falhas na condução administrativa da Defensoria Pública, PROCON, bem como uma eiva de responsabilidade do Governador do Estado, senhor Ricardo Vieira Coutinho.

Após regular citação dos gestores responsáveis, o ex-Gestor, representado pelo Procurador Holdermes Bezerra Chaves Filho (Assessor do Gabinete da Defensoria Geral), atravessou encarte contestatório (Documento TC nº 62934/15, fls. 1369/1431), acompanhado de vasta documentação probante, com 1.130 laudas (fls. 1432/2561).

Trânsito pela Auditoria, para elaboração de relatório técnico de análise de defesa (fls. 2582/2618). No que tange às falhas atribuídas ao ex-Defensor-Geral, subsistiram as seguintes:

- Despesas não licitadas, no montante de R\$ 27.303,21.
- Classificação e empenho irregular de despesas.
- Despesas não comprovadas nos estoques da Defensoria Pública (PB), pelo que a Auditoria pede devolução ao erário estadual, do valor monetário de R\$ 160.190,00, via imputação de débito ao gestor responsável.

¹ A transferência das dotações decorreu de medida administrativa adotada pelo Governo do Estado da Paraíba. Segundo consta da instrução. Em 22 de junho de 2014, foi publicada no Diário Oficial do Estado da Paraíba, a Medida Provisória nº 227/14 dispoendo sobre a criação da autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado da Paraíba (PROCON-PB) e sua estrutura orgânica. Com a criação do PROCON-PB, na condição de autarquia, sob regime especial, o órgão passa a integrar a Administração Indireta, nos termos do art. 1º, da MP 227/14.

- *Locação de imóvel gravado de ônus e sob condições precárias.*
- *Pagamento de locação de imóvel sem utilização ao longo de 2014, afrontando os princípios da economicidade e moralidade administrativas.*
- *Aquisição de imóvel gravado de ônus, sob condições precárias e demandando grandes reformas.*
- *Indícios de favorecimento por ocasião da compra de imóvel situado na Av. Monsenhor Walfredo Leal, 487, Tambiá, nesta capital.*
- *Empenhamento de despesas com aluguel a posteriori, indo de encontro ao art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64.*
- *Empenhamento de despesas pelo Fundo Especial da Defensoria Pública, no montante de R\$ 20.844,26, sem a devida previsão orçamentária, visto que não se tratam efetivamente de despesas relacionadas com a atividade de “assistência jurídica gratuita”.*

No que concerne à pecha imputada ao Governador do Estado, manteve a Auditoria seu entendimento inicial, mesmo após a apresentação das alegações de defesa. Destarte, foi reforçado o funcionamento irregular da Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado da Paraíba (PROCON-PB), no período que se seguiu à declaração de insubsistência, feita pela Assembleia Legislativa da Paraíba, da Medida Provisória nº 227/14, que dispôs sobre a criação da mencionada Entidade.

Chamado a opinar, o Ministério Público de Contas lavrou, pelas mãos da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, o Parecer nº 0530/17. Finalizada em 30/05/2017 (fls. 3005/3019), a peça jurídica consignou o seguinte entendimento:

- 1) Irregularidade da prestação de contas do Sr. Vanildo Oliveira Brito, na condição de gestor da Defensoria Pública do Estado da Paraíba – DFPB, relativa ao exercício de 2014 e regularidade com ressalvas das contas do referido Sr. Vanildo Oliveira Brito, desta feita, na condição de gestor do Fundo Especial da Defensoria Pública, exercício de 2014.*
- 2) Regularidade das contas do gestor do Fundo de Defesa do Consumidor – PROCON-PB, Sr. Marcos José dos Santos, relativas ao exercício de 2014.*
- 3) Aplicação da multa prevista no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Sr. Vanildo Oliveira Brito, em face do desrespeito a normas e princípios legais, conforme apontado no presente Parecer, observada a devida proporcionalidade quando dessa aplicação.*
- 4) Recomendação à atual gestão da Defensoria Pública do Estado da Paraíba no sentido de guardar estrita observância às normas pertinentes às contratações de bens e serviços (Lei 8666/93), bem como às normas previstas na 4.320/64, não repetindo as falhas aqui apontadas, especialmente no tocante à locação/aquisição de imóveis em situação irregular e empenho de despesas sem cobertura orçamentária.*
- 5) Solicitação a instituição pública com competência em avaliação de imóveis para que proceda à realização de uma nova avaliação do imóvel situado à Av. Monsenhor Walfredo Leal, nº 487, Tambiá, em virtude das inconsistências identificadas no processo de aquisição do referido imóvel (Dispensa de licitação nº 001/2014 e Contrato nº 022/2014), para fins de exame acerca da efetiva e adequada utilização do imóvel para o desenvolvimento das nobres atribuições da Defensoria Pública do Estado/PB, em prestação de contas futura, de responsabilidade do gestor do mencionado órgão.*

O Relator agendou o processo para a presente sessão, determinando as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais², que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas³. Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos.

Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo –, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outros princípios. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial.

Com vistas a facilitar as ações de controle, é da praxis dos Tribunais de Contas a delimitação temporal do escopo de fiscalização, que, neste Sinédrio, enseja a formalização de prestações de contas anuais. Assim, a obrigação dos entes governamentais jurisdicionados em prestar contas se materializa em processos periódicos, examinados sobre a ótica dos princípios anteriormente descritos.

Nesses termos, os autos em testilha versam sobre as contas apresentadas pelo ex-Defensor-Geral do Estado da Paraíba, o senhor Vanildo Oliveira Brito. Também integram os autos eletrônicos a prestação de contas do Fundo Especial da Defensoria Pública – FEDP –, conduzido pelo citado Gestor, bem como a do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC –, administrado pelos senhores Marcos José dos Santos (período de 01/01/2014 a 24/04/2014) e Vanildo Oliveira Brito, (período de 25/04/2014 a 21/06/2014). Cumpre esclarecer que, a partir da edição da Medida Provisória nº 227/14, a gestão do FEDDC ficou a cargo da Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor do Estado da Paraíba – PROCON-PB, entidade integrante da Administração Indireta Estadual.

Ressalte-se que a instrução demonstrou a invalidade jurídica da MP 227/14, visto que a AL-PB declarou explicitamente sua insubsistência. Deste modo, como descrito no item 15.7.2 da exordial, padeceriam de ilegalidade os atos praticados pelo PROCON-PB nos meses de novembro e dezembro de 2014, situação que só viria a ser regularizada com a edição de outra Medida Provisória, a 233/15, convertida em norma jurídica pela Lei 10.463/15.

Vale lembrar que a situação descrita acima é a única irregularidade reputada como de responsabilidade do atual Governador da Paraíba, o senhor Ricardo Vieira Coutinho. Como se deduz da instrução, é despiciendo enfrentá-la em sede deste processo, posto que tratada na Prestação de Contas da citada autoridade governamental. Não obstante, impende reforçar, em juízo prefacial, a aparente inadequação de uma medida provisória para criação de uma entidade autárquica, uma vez que situações como esta não são marcadas pela relevância e urgência, requisitos constitucionais para edição de MP, como estabelece o artigo 62, caput, da Constituição Federal.

Feita esta ponderação, passo à análise das falhas remanescentes, atribuídas ao senhor Vanildo Oliveira Brito.

² Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

³ Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

– Despesas não licitadas, no montante de R\$ 27.303,21

Entende-se por licitação todo o procedimento que determina critérios objetivos visando à seleção da proposta de contratação mais vantajosa para a Administração Pública, tendo por pilares norteadores os princípios da isonomia, proporcionalidade, impessoalidade, publicidade, moralidade, probidade e eficiência. O objetivo é, pois, a definição de quem vai contratar com a Administração, a quem se associa a proposta mais vantajosa ao interesse público. Sob o ponto de vista da regulamentação, o instituto da licitação sujeita-se a uma dupla disciplina normativa: uma de caráter jurídico, tendo por esteio a Lei 8.666/93; outra, de caráter administrativo, que tem no edital sua materialização.

Em síntese, o instituto da licitação consagra a necessidade da adoção de procedimentos seletivos prévios às contratações administrativas, estatuiendo, para tanto, um regramento amplo e detalhado para a escolha dos postulantes a contratar com os Entes Públicos. Uma vez que os gastos governamentais alcançam cifras expressivas, pretendeu o legislador evitar eventuais favorecimentos, moldando um sistema que estimula a ampla participação e a concorrência, de modo a que se resguarde a mais prestigiosa das pretensões: o interesse público.

E é justamente na supremacia do interesse público que se alberga a exigência de licitação prévia para a contratação com a Administração Pública. Nas palavras de um notável conhecedor do tema, “a licitação é um pressuposto do desempenho satisfatório pelo Estado das funções administrativas a ele atribuídas”⁴. Decerto, portanto, que a regra é a realização de procedimento licitatório.

Depreende-se da instrução que, ao final da marcha processual, o montante de despesas que foram autorizadas sem o amparo de certames licitatórios alcançou módicos R\$ 27.303,21 (pagamentos em favor da empresa Nordife Materiais Elétricos Ltda, pela aquisição de material de construção), que corresponderam a 0,0038% do montante das despesas executadas. O valor residual indica um único caso onde não se observou o limite de dispensa do inciso II, do art. 24 da Lei nº 8.666/93, razão pela qual, excepcionalmente, compreendo **não se constituir motivo para emissão de parecer contrário à aprovação das contas apresentadas, bem como para cominação de multa.** Cabe recomendação à atual gestão para que atente para as normas licitatórias de regência.

– Classificação e empenho irregular de despesas

A Unidade Técnica constatou a existência de irregularidades nos contratos de prestação de serviços de vigilância (002/11, 003/11 e 012/14) e respectivos aditivos celebrados pela Defensoria Pública. Verificou-se que os referidos ajustes não continham especificação expressa do quantitativo físico de empregados que executaria a atividade contratada, bem assim que as despesas decorrentes dessas contratações foram empenhadas de forma errada na rubrica “37” (Locação de mão-de-obra), quando deveriam ter sido registradas no elemento de despesa “39” (outros serviços de terceiros pessoa jurídica).

Como bem reforçou a Unidade Especialista, o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público da Secretaria do Tesouro Nacional orienta que a despesa com contratação de serviços de pessoa jurídica (vigilância, limpeza, etc.) só poderá ser classificada no elemento 37 (Locação de mão-de-obra), nos casos em que o contrato informa o quantitativo físico do pessoal a ser utilizado. Caso isso não ocorra, a despesa deve ser classificada no elemento 39 – Outros Serviços de Terceiros.

Em linha com o entendimento Ministerial, a questão é formal, sendo bem enfrentada com **recomendação à atual gestão**, de modo a que a falha não venha a se repetir em ocasiões ulteriores.

⁴ Marçal Justen Filho, em comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 12ª ed., pag. 281.

- Despesas não comprovadas nos estoques da Defensoria Pública (PB), pelo que a Auditoria pede devolução ao erário estadual, do valor monetário de R\$ 160.190,00, via imputação de débito ao gestor responsável

A irregularidade foi descrita no item 14.1 do proêmio. Por meio de uma amostragem, que envolveu duas empresas fornecedoras – a Vende Tudo Magazine e a Wanderley Soares de Sousa – EPP –, foram cotejados os valores registrados como “entradas” no controle de estoque e os correspondentes desembolsos feitos pela Defensoria Pública do Estado. Como os dois casos encerram exemplos onde as entradas foram inferiores aos desembolsos, o somatório das diferenças foi considerado como despesa não comprovada, com a sugestão de imputação de débito correspondente a R\$ 160.190,00⁵.

Com as devidas vênias ao Órgão de Instrução, parece-me medida desarrazoada a imputação de débito tendo por único fundamento o descompasso observado nos controles internos do Ente Público. Como bem ponderou a Representante do Parquet Especial, fica patente a necessidade de instituição de mecanismos mais eficientes, **recomendação que ora se consigna**.

- Locação de imóvel gravado de ônus e sob condições precárias.
- Pagamento de locação de imóvel sem utilização ao longo de 2014, afrontando os princípios da economicidade e moralidade administrativas.
- Aquisição de imóvel gravado de ônus, sob condições precárias e demandando grandes reformas.
- Indícios de favorecimento por ocasião da compra de imóvel situado na Av. Monsenhor Walfredo Leal, 487, Tambiá, nesta capital.

As falhas acima serão tomadas em conjunto por aludirem a tema comum. No cerne de cada uma delas está o imóvel onde se localiza a atual sede da DPE/PB. Impende iniciar a análise com uma recapitulação dos eventos arrolados ao longo da instrução processual, com destaque para as razões que fundamentaram o entendimento esposado pela Equipe Especialista.

O Órgão de Instrução verificou que, no exercício de 2014, a Defensoria Pública firmou o Contrato nº 001/2014, decorrente do processo de Dispensa de Licitação nº 001/2014, cujo objeto consistiu na locação de imóvel situado na Av. Monsenhor Walfredo Leal, 487, Tambiá, atualmente o edifício sede do Órgão, onde se concentram todas as suas atividades. No curso da relação contratual locatária, com duração prevista de 60 meses⁶, houve deliberação pela aquisição definitiva do imóvel.

O Contrato nº 022/2014, vinculado ao Processo nº 3739/2014 e à Dispensa de Licitação nº 012/2014, firmado com os promitentes vendedores do citado imóvel, foi publicado no DOE-PB de 05/11/2014, e assinado em 29/10/2014, por R\$ 3.250.000,00 (três milhões, duzentos e cinqüenta mil reais), como se deduz do Extrato às fls. 07, do Documento TC nº 55559/15.

Antes de ocupar a nova sede, a Defensoria dividia suas atividades em duas localidades distintas, sendo também alugados os respectivos imóveis. As principais informações dos dois contratos de locação podem ser extraídas da inicial:

Contrato nº 028/2011: firmado em 01/11/2011; o objeto pactuado remete-se à locação de prédio comercial, localizado na Av. Rodrigues de Carvalho, nº 34, Edifício Félix Cahino, Centro, nesta capital, com vista ao funcionamento do núcleo de atendimento da Defensoria Pública da Paraíba. O valor contratado foi de R\$ 90.000,00 (noventa mil reais) – R\$ 7.500,00/mês - e a vigência do pactuado correspondente a 12 meses.

⁵ O montante equivale à soma das parcelas de R\$ 10.596,00, referente à diferença apurada na empresa Wanderley Soares de Sousa – EPP; e R\$ 149.594,00, referente à diferença apurada na empresa Vende Tudo Magazine.

⁶ A previsão do prazo consta do item 4.1 da cláusula 4ª do instrumento negocial (Documento TC nº 55642/15, fl. 7).

Contrato nº 008/2012: firmado em 02/05/2012; o objeto contratado corresponde à locação de imóvel localizado no Parque Sólton de Lucena, 300, esquina com a Rua Rodrigues de Carvalho, Centro, nesta capital, para funcionamento da sede da Defensoria Pública do Estado da Paraíba. O valor global pactuado correspondeu a R\$ 144.000,00 (cento e quarenta e quatro mil reais) – R\$ 12.000,00/mês - e a vigência do pactuado correspondera a 12 meses (Documento TC nº 54811/15).

Como se pode inferir a partir das informações anteriores, a implantação da nova sede terminou por cumprir o propósito de fazer convergir a uma única localidade todas as atividades desempenhadas pelo Órgão Defensor. Vale dizer que esta foi uma das razões que constaram do Memo/GEATI – 005/2014 para justificar os dispêndios com locação e, posteriormente, com a aquisição.

Todavia, a Auditoria identificou falhas que, em sua intelecção, seriam suficientes para contestar os argumentos apresentados pelo ex-Gestor, a ponto de pôr em cheque a própria regularidade das ações adotadas pela Administração, posto que a escolha pública restaria inexoravelmente infundada. Tal entendimento foi acompanhado pelo Órgão Ministerial, como se pode ler do seguinte excerto, extraído do Parecer nº 0530/17, verbo ad verbum:

Assim, a locação decorrente da contratação direta em apreço se mostrou dissonante com disposições da Lei 8666/93, revelou-se totalmente incompatível com a necessária segurança de que se deve revestir os contratos realizados pela Administração Pública, bem como com princípios norteadores (legalidade, economicidade, eficiência, boa gestão pública, segurança), sendo passível, pois, da devida reprimenda por parte desta Corte.

Pedindo licença às Instâncias citadas, hei de dissentir de tal valoração negativa. Não vejo na conduta descrita máculas ensejadoras do juízo de reprovabilidade das contas do gestor. Tome-se, por exemplo, a tão alardeada gravação de ônus a que se referiu a Unidade de Inspeção. Será que a falha é, mesmo, tão relevante para fins de rejeição de contas?

Asseverou-se na inicial que no próprio processo da Dispensa nº 001/2014 2013 consta o Auto de Penhora, datado de 09 de julho de 2013, como ônus real do imóvel em testilha. A restrição estava presente nos autos da Ação de Execução Fiscal, Processo nº 0747044-50.2007.815.2001, movida pelo Município de João Pessoa. Em linhas gerais, sustenta o Grupo Técnico que, havendo penhora, seria um risco à Administração Pública negociar uma locação ou – o que seria pior – a aquisição de tal unidade imobiliária. Ademais, a Lei de Licitações e Contratos claramente traz dispositivos que alçam a regularidade fiscal a um requisito indispensável para participação em certames, como se pode ver dos seguintes dispositivos:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

(...)

IV – regularidade fiscal e trabalhista;

(...)

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal e trabalhista, conforme o caso, consistirá em:

(...)

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;

Poder-se-ia arguir a inaplicabilidade deste recorte normativo para os casos de dispensa. Mas, abstraindo tal possibilidade, há que se ponderar sobre a representatividade do valor penhorado. E o simples exame do Processo nº 0747044-50.2007.815.2001 demonstra que o ônus em pauta é de somenos importância, por representar valor inferior a R\$ 3.000,00, como se pode aferir a partir do quadro a seguir.

| | | | |
|--------------|--------------------------|---------------|--|
| Nº Processo: | 200.2007.747.044-7 | Vara: | 2A. VARA DE EXECUTIVO FISCAL JOAO PESSOA |
| Nº Novo: | 0747044-50.2007.815.2001 | Distribuição: | 29/09/2007 |
| Classe: | PROCEDIMENTO ORDINARIO | Valor Ação: | R\$2.563,89 |
| Status: | BAIXADO | Localizador: | |

Cumpra-se recordar que a prestação mensal correspondente ao aluguel era de R\$ 20.000,00, valor que cobriria, com sobras, o débito tributário com o Fisco Municipal. Evidentemente que não seria esta restrição a inviabilizar a negociação. Ademais, quando da efetivação da compra, em novembro do exercício em análise, não mais existia a citada pendência. Frise-se que a DPE/PB demonstrou ter tomado precauções para salvaguardar seus direitos de proprietária, a partir da inserção contratual de cláusula prevendo que o descumprimento de prazos por parte dos vendedores “implicaria o direito à compradora de promover o ajuizamento de ação judicial de consignação em pagamento sem ônus de sucumbência, e adotar todas as medidas legais no sentido de sanear as pendências”. Assente nos autos que houve efetivamente descumprimentos por parte dos vendedores, levando a DPE/PB a depositar em juízo o valor correspondente a R\$ 2.650.000,00 em conta judicial aberta especificamente para essa finalidade.

Vencida a questão, há que se enfrentar o outro ponto argüido, qual seja: o fato de ter havido desembolsos com aluguel sem que o imóvel estivesse em funcionamento. A conclusão da Auditoria alicerçou-se no fato de que durante a maior parte do exercício de 2014, a Defensoria pagou por três imóveis, a saber: aquele onde se edificaria a nova sede e os dois onde funcionavam anteriormente o Núcleo de Atendimento e a sede antiga.

É esse o entendimento advogado no curso da instrução. A manutenção simultânea de três contratos de locação representaria, em última análise, um prejuízo aos cofres públicos, e não uma economia, como sustenta o ex-Defensor. Afinal, o Contrato nº 001/2014 – referente à locação de imóvel ao funcionamento da nova sede – passou a vigor no final de janeiro/2014 e as suas respectivas despesas estenderam-se por todo o referido exercício financeiro.

Em suma, quaisquer pagamentos públicos só seriam legítimos se e somente si o funcionamento da repartição estivesse consolidado. Todavia, parece-me evidente que não se pode considerar uma transição desta natureza como um processo célere. Definitivamente não o é. A tese defendida pela Equipe de Inspeção pôs no plano da abstração a necessidade de adequação das instalações do novo edifício sede. Não se pode esquecer que o ritmo de planejamento e execução de obras públicas não é o mesmo daquele observado nas obras privadas. Há, por óbvio, uma cautela maior, natural dos rigorosos regramentos a que sujeitam os ordenadores de despesa da Administração Estatal.

E há uma especificidade no caso concreto que foi amplamente utilizada como ilustração pelo interessado: o fato de o prédio desocupado pela DPE/PB ter vindo a servir ao Ministério Público Estadual. O aludido imóvel foi locado pelo MPE mediante a lavratura do Contrato nº 001/2015 (Processo nº 2015/5054). Em clara analogia ao processo em testilha, o Órgão Ministerial também manteve a locação enquanto adequava a edificação à sua própria realidade. Em se mantendo o entendimento da Unidade Auditora, também este procedimento seria considerado irregular.

As justificativas apresentadas mostram-se bastante razoáveis, não se olvidando de que as peculiaridades do caso em discepção inviabilizam a apresentação de provas materiais para cada um dos argumentos ventilados. Todavia, pode-se presumir, com larga margem de acerto, a escassez de imóveis na área ocupada pelo edifício sede. Tanto que a etapa de avaliação aventou mais de uma centena de possibilidades até se chegar ao resultado final. Ademais, a prova mais eloquente do acerto da escolha é o fato de a Defensoria Pública estar em pleno funcionamento há quase três anos, atendendo aos anseios da população mais carentes do Estado.

Destaco, por fim, o seguinte excerto, extraído das alegações de defesa, que evidenciam as ações empreendidas no curso da obra.

Logo em seguida à contratação da locação do aludido imóvel, e a consequente entrega das chaves, houve foi firmado o Contrato nº 003/2014 (DOC. 38) com a empresa Edific Construções e Incorporações Ltda., referente à prestação de serviços de engenharia e arquitetura, destinado ao desenvolvimento e elaboração de planilha descritiva de serviços, elaboração de planilha orçamentária, composição de preço, cronograma físico-financeiro, memorial de cálculo e levantamento arquitetônico (“As Built”), assinado em 31/03/2014.

Compulsando o inteiro teor do Processo Administrativo nº 0763/2014 (DOC. 39), verifica-se que o mesmo foi deflagrado em 13/02/2014, seguindo seu trâmite normal, culminando com a contratação em tela, em 31/03/2014. O objeto da contratação, imprescindível para impulsionar o certame licitatório, conquanto ser peça fundamental do Projeto Básico/Executivo, foi efetivamente entregue em 30/04/2014 (Documento TC nº 62934/15, fl. 1406).

Parece-me inquestionável que, durante o exercício de 2014, operou-se período de transição, onde paulatinamente foi sendo conformada a nova sede da DPE/PB. Infelizmente, as etapas relacionadas ao planejamento e execução de obras públicas ainda são indiscutivelmente marcadas por atrasos, no mais das vezes não se compatibilizando com as programações iniciais. Importante salientar que não há qualquer indício de distorção nos preços praticados e de malversação dos recursos aplicados.

Por fim, pontue-se a indicação de existência de “indícios de favorecimento”, gravada na inicial como um consectário das inconformidades supostamente identificadas nos autos. Foi nesses exatos termos que a falha foi classificada ao final do item 14.2.2 da exordial (fl. 1345).

Como se viu até este ponto, a análise mais detalhada dos elementos de prova não corrobora com a hipótese sustentada no curso da instrução. A consequência inafastável é, por evidente, a ausência de fundamentos para afirmar a ocorrência de favorecimento. Tanto que a Representante Ministerial não “vislumbrou elementos com robustez suficiente para ratificar tal ocorrência”, a despeito das restrições à debatida contratação.

Não obstante, para comprovar definitivamente a adequação dos preços de aquisição, acolho sugestão do MPC e determino à atual Defensora Pública-Geral, senhora Maria Madalena Abrantes Silva, que tome providências para que seja executada a avaliação do imóvel situado à Av. Monsenhor Walfredo Leal, 487, Tambiá, por instituição pública com competência para o exercício de tal mister, de modo a se obter o valor de mercado da edificação. O resultado deverá ser remetido a esta Corte de Contas.

– Empenhamento de despesas com aluguel a posteriori, indo de encontro ao art. 60 da Lei Federal nº 4.320/64

Foi levantado na inicial que, a partir do exame dos processos de despesas com aluguéis, identificou-se que grande parte dos empenhos foi realizada após a liquidação da despesa, ou seja, no mês seguinte ao do aluguel já vencido, medida que afrontaria o artigo 60 da Lei 4.320/64.

A norma jurídica, reitora da regular execução da despesa pública, delineou as fases pelas quais compulsoriamente devem passar todos os gastos de governo. Na clássica divisão, consolidada em décadas de vigência da Lei Nacional de Orçamentos e Balanços (Lei 4.320/64), o ordenador de despesa deve seguir o rito cogente iniciado pelo empenhamento (art. 58), que promove o destaque na dotação orçamentária correspondente; seguido pela liquidação (art. 63), onde é verificado o direito do credor pela entrega do bem ou prestação do serviço; pela ordenação propriamente dita (art. 64), onde se determina o cumprimento do compromisso financeiro; e, finalmente, pelo pagamento (arts. 62 e 65), onde se dá a transferência dos recursos.

Como se vê, ao proceder aos pagamentos de aluguéis de forma, no mínimo, descuidada, o ex-Gestor ultrapassou todas as etapas descritas acima sem acautelar-se do momento da liquidação,

onde deveria ter sido verificado o cumprimento da obrigação. A falha pertence ao campo da formalidade, **sendo considerada como ressalva** na presente prestação de contas. **Recomende-se à atual gestão maior rigor no cumprimento das etapas de realização da despesa pública.**

- Empenhamento de despesas pelo Fundo Especial da Defensoria Pública, no montante de R\$ 20.844,26, sem a devida previsão orçamentária, visto que não se tratam efetivamente de despesas relacionadas com a atividade de “assistência jurídica gratuita”

Também aqui foi identificada uma escrituração equivocada de despesa. Não obstante constar do Sistema SAGRES a informação de que toda a despesa empenhada pelo Fundo Especial da Defensoria Pública foi utilizada na atividade de “assistência jurídica gratuita”, houve ações que, pela própria descrição, não se amoldam a tal classificação. Trata-se dos desembolsos de R\$ 16.760,00 com inaugurações, posse e comemorações da Defensoria Pública, e R\$ 4.084,26, pagos a título de restituição de quantia depositada de forma equivocada na conta do referido Fundo (Documento TC nº53790/15).

Está-se diante, novamente, de impropriedade formal, que redundava em **recomendação à nova Administração**, com vistas a exigir maior atenção na classificação das despesas empenhadas.

Tratados todos os pontos subsistentes após a fase de análise da defesa, resta comentar sobre eventuais desdobramentos do Processo TC nº 13939/14. Trata o feito de análise de denúncia, apresentada pelo Ministério Público de Contas ao final de 2014, em desfavor do então Defensor Público Geral do Estado e Presidente do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, senhor Vanildo Oliveira Brito, em razão do reajuste do auxílio-alimentação destinado aos defensores públicos, efetivado através da Resolução n.º 018/2014, editada pelo Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado.

O processo culminou na proclamação do Acórdão APL – TC nº 0020/2015, que declarou ilegalidade das Resoluções n.º 018/2014 e 024/2014, ambas do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, que implementaram reajuste do auxílio-alimentação de forma desproporcional, evidenciando nítida transgressão aos princípios constitucionais da razoabilidade e economicidade. Apenas para ilustrar, as indigitadas resoluções definiram como valores diários do benefício, respectivamente, os montantes de R\$ 110,00 e R\$ 181,00.

Em sede de verificação de cumprimento do aresto, a Auditoria manifestou-se pela regularidade da conduta do ex-Defensor, uma vez que as Resoluções n.º 018/2014 e 024/2014 foram expressamente revogadas, passando a vigor outra norma que estabeleceu o benefício em R\$ 46,00. A comprovação se deu mediante apresentação de cópia da Ata da “Vigésima Oitava Reunião Ordinária do Conselho Superior da Defensoria Pública do Estado da Paraíba”, realizada no dia 05 de março de 2015, momento em que foi aprovada nova fixação de valor para o auxílio alimentação. O cumprimento do Acórdão APL – TC nº 0020/2015 também foi referenciado no presente processo.

Todavia, da leitura da peça inaugural, algo me saltou aos olhos. Constam da tabela que ultima o item 6 (análise de despesa, fl. 1319) os valores referentes a diversos benefícios, supostamente auferidos pelos defensores públicos da ativa. A Equipe de Instrução compilou os benefícios no Documento TC nº 53817/15. São estes os citados benefícios:

| Auxílios e adicionais | Valor por Defensor Público (RS) em dezembro/2014 | Dispositivo legal |
|------------------------|--|--|
| Alimentação | 2.310,00 | LC 104/12, art. 113, Res. 002/13 e 018/14 |
| Saúde | 724,00 | LC 104/12, art. 114, Resolução 006/2013. |
| Acumulação | 946,28 | LC 104/12, art. 123 |
| Periculosidade | 1.421,90 | LC 104/12, art. 112, Resolução 001/13 |
| Interiorização | 1.290,38 | Resolução 014/11-DPPB-GDPG |
| Transporte | 1.421,90 | LC 104/12, art. 107 e Resolução 021/14 -CSDP |
| Moradia | 590,00 | LC 104/12, art. 108 a 111 |
| Adicional membro CSD | 724,00 | LC 104/12, art. 123 |
| Serviço extraordinário | 0,00 | LC 104/12, artigo.117 |

Fonte: Documento TC nº 53817/15

Não foi explicitada na instrução a lista de pagamentos estratificada por beneficiários. É de se presumir a possibilidade de um defensor público auferir, apenas a título de verbas indenizatórias, a quantia de R\$ 9.428,46, valor que, a princípio, parece exorbitar dos fundamentos legais para a concessão de auxílios. A questão merece ser amplamente analisada nas prestações de contas dos exercícios de 2015 e 2016, ambos de minha relatoria.

Destarte, determino à Secretaria do Pleno que proceda à anexação de cópia da presente decisão, bem como do Documento TC nº 53817/15 aos autos eletrônicos dos Processos TC nº 04634/16 e TC nº 05195/17, ambos ainda em fase inicial de instrução, para que o tema possa ser tratado com mais vagar pela Unidade Especialista.

Dito isso, voto pela:

- REGULARIDADE COM RESSALVAS da prestação de contas do senhor Vanildo Oliveira Brito, na condição de gestor da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, relativas ao exercício de 2014.*
- REGULARIDADE das prestações de contas dos senhores Vanildo Oliveira Brito e Marcos José dos Santos, na condição de gestores e ordenadores de despesas do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC, referentes ao exercício de 2014.*
- REGULARIDADE da prestação de contas do senhor Vanildo Oliveira Brito, na condição de gestor e ordenador de despesas do Fundo Especial da Defensoria Pública - FEDP, referentes ao exercício de 2014.*
- RECOMENDAÇÃO à atual gestão para que atente o cumprimento dos normativos de regência, notadamente aqueles que regulamentam os temas de licitações e de classificação e execução das despesas públicas.*
- RECOMENDAÇÃO expressa à atual Defensora Pública-Geral do Estado no sentido de aprimorar o sistema de registro o controle interno, bem como aquelas sugeridas pela Auditoria.*
- DETERMINAÇÃO à atual Defensora Pública-Geral, senhora Maria Madalena Abrantes Silva, que tome providências para que seja executada a avaliação do imóvel situado à Av. Monsenhor Walfredo Leal, 487, Tambiá, por instituição pública com competência para o exercício de tal mister, de modo a se obter o valor de mercado da edificação. O resultado deverá ser remetido a esta Corte de Contas.*
- DETERMINAÇÃO à Secretaria do Pleno que proceda à anexação de cópia da presente decisão e do Documento TC nº 53817/15 aos autos eletrônicos dos Processos TC nº 04634/16 e TC nº 05195/17, salientando à Auditoria a necessidade de uma análise minuciosa da questão do recebimento de benefícios por parte dos defensores público.*

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04681/15, os Membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB), ACORDAM, à unanimidade, na sessão plenária realizada nesta data, em:

- JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas do senhor Vanildo Oliveira Brito, na condição de gestor da Defensoria Pública do Estado da Paraíba, relativas ao exercício de 2014.*
- JULGAR REGULARES as prestações de contas dos senhores Vanildo Oliveira Brito e Marcos José dos Santos, na condição de gestores e ordenadores de despesas do Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC, referentes ao exercício de 2014.*

- *JULGAR REGULAR a prestação de contas do senhor Vanildo Oliveira Brito, na condição de gestor e ordenador de despesas do Fundo Especial da Defensoria Pública - FEDP, referentes ao exercício de 2014.*
- *RECOMENDAR à atual gestão para que atente o cumprimento dos normativos de regência, notadamente aqueles que regulamentam os temas de licitações e de classificação e execução das despesas públicas.*
- *RECOMENDAR expressamente à atual Defensora Pública-Geral do Estado no sentido de aprimorar o sistema de registro o controle interno, bem como aquelas sugeridas pela Auditoria.*
- *DETERMINAR à atual Defensora Pública-Geral, senhora Maria Madalena Abrantes Silva, que tome providências para que seja executada a avaliação do imóvel situado à Av. Monsenhor Walfredo Leal, 487, Tambiá, por instituição pública com competência para o exercício de tal mister, de modo a se obter o valor de mercado da edificação. O resultado deverá ser remetido a esta Corte de Contas.*
- *DETERMINAR à Secretaria do Pleno que proceda à anexação de cópia da presente decisão e do Documento TC nº 53817/15 aos autos eletrônicos dos Processos TC nº 04634/16 e TC nº 05195/17, salientando à Auditoria a necessidade de uma análise minuciosa da questão do recebimento de benefícios por parte dos defensores público.*

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino*

João Pessoa, 16 de agosto de 2017.

Assinado 4 de Setembro de 2017 às 16:07



Cons. André Carlo Torres Pontes
PRESIDENTE

Assinado 4 de Setembro de 2017 às 10:23



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 6 de Setembro de 2017 às 09:58



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL