



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DA BAHIA
CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA ESTADUAL
3ª PROCURADORIA DE CONTAS

PROCESSO:	TCE/004196/2015
ÓRGÃO JULGADOR:	PLENO
RELATOR:	CONS. Pedro Henrique Lino de Souza
NATUREZA:	DENÚNCIA
DENUNCIANTES:	EUNADSON DONATO DE BARROS E JOÃO BATISTA DE CASTRO JÚNIOR
DENUNCIADO:	JOSÉ MANUEL TEIXEIRA CASTRILLON
VINCULAÇÃO:	UNIVERSIDADE DO ESTADO DA BAHIA - UNEB

PARECER N° 000956/2015

1. RELATÓRIO

Retornam a este Ministério Público de Contas os autos relativo à **denúncia** formulada por **Eunadson Donato de Barros e João Batista de Castro** em razão de supostas irregularidades perpetradas na administração dos recursos orçamentários alocados no Departamento de Ciências Humanas e Tecnologia do Campus XX, da UNEB, localizado no Município de Brumado/BA, tendo como responsável o Sr. José Manuel Castrollon Teixeira, Diretor do referido departamento.

No parecer de fls. 49/53, divergindo da posição adotada pela ATEJ (opinitivo de fls. 41/42), este *Parquet* entendeu que o denunciado figurava na qualidade de jurisdicionado do TCE/BA e assim, atendidos os pressupostos de admissibilidade da denúncia, opinou no sentido do seu encaminhamento para a fase instrutória.

Face a tal solicitação, os autos foram remetidos à 5ª Coordenadoria de Controle Externo, que concluiu pela improcedência do feito (fls. 58/66), em razão da inexistência de irregularidades no âmbito da gestão do Sr. José Manuel Castrollon Teixeira.

Em seguida, deu-se vista a este órgão ministerial.

Relatado, passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

As supostas irregularidades atribuídas ao denunciado podem ser sintetizadas em quatro pontos fundamentais, a saber: a) ausência de prestação de contas dos recursos públicos sob a responsabilidade do mencionado diretor, durante os exercícios de 2013 e 2014; b) uso do veículo oficial para transportar o denunciado do *campus* à sua residência, localizada no Município de Rio de Contas; c) desnecessidade da compra do veículo do modelo Amarok pelo mencionado departamento e; d) gastos excessivos e desmotivados com compra de passagens aéreas e rodoviárias.

Quanto ao primeiro item, restou cabalmente demonstrado que não houve, por parte do denunciado, descumprimento do seu dever constitucional de prestar contas dos recursos públicos que lhe foram repassados para gerir o departamento, nos termos do art. 29, XIII, do Estatuto da UNEB (Aprovado pela Resolução CONSU nº 862/2011 e homologado pelo Decreto nº 13.664/2012), que assim dispõe:

Art. 29. São atribuições do Diretor:

[...]

XIII – prestar contas dos recursos financeiros transferidos ao Departamento;

Ao invés disso, a unidade técnica (5ª CCE) refutou as alegações dos denunciantes através da verificação de que “os registros procedidos e efetuados pela Unidade Gestora estão contabilizados e disponibilizados no Sistema Integrado de Planejamento, Contabilidade e Finanças (FIPLAN)”. Outrossim, o Departamento pelo qual o denunciado é responsável encaminhou à auditoria cópia das prestações de contas mencionadas, documentadas nos dois cadernos que se encontram anexados aos presentes autos.

Na verdade, a sistemática das prestações de contas de cada unidade orçamentária, como é o caso dos departamentos da UNEB, segue a seguinte lógica: ao final do exercício, cada unidade encaminha as suas contas à unidade central que, após consolidar as informações em um documento único, o encaminha ao Tribunal de Contas do Estado para fins de apreciação e julgamento, conforme art. 7º, da Resolução nº 192/2014 c/c com o Anexo III, da Resolução nº 230/2014.

De posse dessas informações, a unidade técnica da Casa fará a análise da regularidade da execução orçamentária, financeira e patrimonial da entidade de acordo com os princípios da contabilidade e administração pública, e se, durante esta verificação, concluir que determinada irregularidade é de responsabilidade da autoridade superior de determinada unidade orçamentária, como é a hipótese do Diretor do Departamento da UNEB de Brumado, aplicará as medidas legais em relação a este gestor, após o exercício do contraditório e da ampla defesa.

O amplíssimo conceito de responsável adotado pelo constituinte originário não conduz a outra conclusão senão a de que todas as pessoas cujas condutas se encaixem em algumas das hipóteses descritas no art. 71, inciso II, da CF (administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos da administração direta e indireta, como daqueles que derem causa à perda, extravio ou irregularidade de que resulte prejuízo ao erário), se tornam, invariavelmente, jurisdicionado da Corte de Contas.

Todavia, conforme defendido no parecer pretérito de fls.49/53, proferido no bojo destes presentes autos¹:

“...por questões de limitação estrutural e de recursos humanos, ser faticamente impossível aos Tribunais de Contas fiscalizar, de forma eficaz, todas as pessoas, incluindo nesse bojo, as ocupantes de todas os níveis hierárquicos da Administração Pública Direta ou Indireta que, de alguma forma, administrem recursos públicos estaduais ou cause dano ao erário. E assim, por estratégia política e processual, o TCE elegeu, com base numa matriz de responsabilidade e por meio de critérios técnicos, que somente os dirigentes máximos das entidades deveriam encaminhar, ordinariamente, as contas para análise e posterior julgamento.

Todavia, tal procedimento não significa que os ocupantes de cargos hierarquicamente subordinados à autoridade máxima do órgão não tenha obrigação de responder pelos recursos públicos pelos quais são responsáveis. Para ilustrar esta conclusão, a título de exemplo, se no bojo da prestação de contas de determinada universidade, restar configurado que dada irregularidade elencada pela unidade técnica fora perpetrada pelo Chefe do setor de almoxarifado, a responsabilidade pelo achado deve ser atribuída àquele que

¹ Parecer nº 000682/2015, da lavra da Procuradora Camila Luz, confeccionado em 14/05/2015.

efetivamente realizou a conduta inadequada e não ao Reitor da instituição, a quem coube, nesse caso, somente consolidar os documentos internos e encaminhá-los ao TCE. Nessa situação, identificado o responsável pela irregularidade, será ele notificado para, em seguida, suas contas serem julgadas pelo órgão colegiado competente, que pode aprová-la ou emitir juízo pela reprovação.”

Para corroborar tais conclusões, este próprio Tribunal seguiu a linha adotada pelo constituinte originário acerca do conceito amplo de responsável, ao prelecionar na Resolução nº 192/2014 que:

Art. 6º Deverá ser colacionado às prestações de contas anuais rol especificando os titulares e os respectivos substitutos que, no exercício, tiverem assumido as responsabilidades de:

I- dirigente máximo;

II - ordenador de despesa;

III - titular de diretoria;

IV - titular de unidade administrativa de nível hierárquico imediatamente inferior ao do dirigente de que trata o inciso I;

§ 1º O dirigente máximo da UJ deverá indicar na forma do Anexo 111 **qualquer agente** causador de grave infração à norma de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, que gere, por culpa ou dolo, dano ao Erário. (grifos não existentes no original)

No caso em tela, o Diretor do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologia do Campus XX, da UNEB, localizado no Município de Brumado/BA, figura como ordenador de despesa, haja vista a sua atribuição, regimentalmente prevista, de **executar** e prestar contas do orçamento daquela unidade. Nesse sentido, dispõe o art. 65, do Regimento Interno da UNEB (Aprovado pela resolução CONSU nº 864/2011 e homologado pelo Decreto nº 13.664/2012):

Art. 65. Compete ao Departamento:

[...]

VI – executar e prestar contas do seu orçamento;

No que concerne ao segundo e ao quarto ponto (uso indevido do veículo oficial e despesa irregular com compra de passagens aéreas e rodoviárias), observa-se, do mesmo modo, que a fundamentação externada pela 5ª CCE, no opinativo de fls. 58/66, confere tratamento adequado às matérias postas, haja vista a verificação de que atos administrativos questionados encontram-

se em consonância com a legislação aplicável, razão pela qual a adoto como fundamento deste opinativo.

Feitas tais considerações, no entendimento desta representante do Ministério Público de Contas, no caso *sub examine*, o único aspecto capaz de suscitar alguma espécie de questionamento sobre os critérios adotados pelo gestor na aplicação dos recursos públicos diz respeito à solicitação de compra do veículo do modelo Amarok, no valor de R\$ 88.132,00 (oitenta e oito mil, cento e trinta e dois reais) pelo Diretor do Departamento de Brumado.

Isto porque, embora o administrador público, no exercício da função administrativa, seja revestido do poder discricionário para executar o orçamento de acordo com os critérios que reputar mais adequado ao atendimento do interesse público e da lei, em razão da impossibilidade fática da norma prescrever todas as minúcias concernentes à realização de despesa, em determinadas situações concretas, analisadas à luz dos princípios constitucionais e infraconstitucionais, esse dispêndio pode ser considerado irregular.

A respeito da margem de discricionariedade do administrador público na execução do orçamento, preleciona com maestria Régis Fernandes de Oliveira¹:

“O Estado deve ter disponibilidade da massa de dinheiro arrecadado, destinando-o a quem quiser, dentro dos parâmetros que ele próprio elege como objetivos preferenciais. Não se pode colocar o Estado dentro de uma camisa de força mingando seus recursos, para que os objetivos traçados não fiquem ou não venham a ser frustrados. Deve haver disponibilidade para agir.”

Como é cediço, em todas as esferas da federação, o controle externo da execução orçamentária é exercido pelo Poder Legislativo (arts. 70 e 49, inciso X, da CF), com o auxílio do Tribunal de Contas (arts. 71 e 72 da Carta Magna), a quem cabe efetuar essa análise sob o aspecto da legalidade, da legitimidade e da economicidade. Neste sentido, quando o ato de despesa pública se mostrar incompatível com os princípios constitucionais da razoabilidade e da proporcionalidade – os quais integram, juntamente com os demais princípios e regras constitucionais e infraconstitucionais, o *bloco de legalidade* que condiciona a atuação estatal, servindo, pois, de parâmetro de controle da juridicidade do agir da Administração –, cabe ao Tribunal julgá-lo irregular e adotar as demais providências cabíveis.

Dito de outro modo, toda a atuação administrativa sujeita-se aos mandamentos de

¹ OLIVEIRA, Régis Fernandes de; HORVATH, Estevão. *Manual de Direito Financeiro*, 2001, p.94

otimização contidos nos princípios administrativos, de maneira que, mesmo diante daquelas situações em que o legislador atribui uma certa margem de liberdade ao administrador público, este não poderá jamais violar princípios administrativos.

Portanto, partindo do pressuposto de que a discricionariedade não é ilimitada, se o administrador público adotar critérios (de conveniência e oportunidade) que desbordem dos limites legais e violem igualmente princípios constitucionais, sejam eles explícitos ou implícitos, caberá o controle da atividade administrativa.

Neste sentido se posiciona a jurisprudência pátria, a exemplo do seguinte acórdão:

ADMINISTRATIVO E PROCESSO CIVIL – AÇÃO CIVIL PÚBLICA – OBRAS DE RECUPERAÇÃO EM PROL DO MEIO AMBIENTE – ATO ADMINISTRATIVO DISCRICIONÁRIO. 1. Na atualidade, a Administração Pública está submetida ao império da lei, inclusive quanto à conveniência e oportunidade do ato administrativo. 2. Comprovado tecnicamente ser imprescindível, para o meio ambiente, a realização de obras de recuperação do solo, tem o Ministério Público legitimidade para exigí-lo. **3.O Poder Judiciário não mais se limita a examinar os aspectos extrínsecos da administração, pois pode analisar, ainda, as razões de conveniência e oportunidade, uma vez que essas razões devem observar critérios de moralidade e razoabilidade.** 4. Outorga da tutela específica para que a Administração destine do orçamento verba própria para cumpri-la. [...] (RE nº 429.570 – GO. Relatora: Min. Eliana Calmon) (grifos não existentes no original)

Cumprido ressaltar, entretanto, em respeito ao princípio da separação dos Poderes (art. 2º, da CF), que não pode a Corte de Contas, a pretexto de exercer o controle externo sobre os atos administrativos, imiscuir-se na função por ele controlada, para, ao efetuar juízo de mérito sobre os critérios de conveniência e oportunidade, excluir a vontade do gestor quando este atua no exercício da função tipicamente administrativa. Neste diapasão, o controle realizado sobre a discricionariedade administrativa não pode ser restrito demais, legitimando arbitrariedades por parte do agente público, ou amplo demais, a ponto de excluir totalmente a sua vontade.

Assim, ao Tribunal de Contas, no exercício do seu mister constitucional, somente compete contestar a validade de determinado ato discricionário, a partir da aplicação de princípios jurídicos com elevada carga de indeterminação semântica, especialmente o da razoabilidade, quando existirem, no caso concreto, elementos fáticos e probatórios capazes de demonstrar que a conduta administrativa violou frontalmente as normas jurídicas (princípios e regras) regentes da

Pode-se afirmar que o ato discricionário, por permitir ao administrador escolher, dentre as decisões possíveis, aquela que reputa a mais adequada ao atendimento da finalidade pública perseguida, encontra-se dentro de um contexto plural, no qual existe, de acordo com os ensinamentos da doutrina, uma zona de certeza positiva (que abrange todas as situações nas quais é possível afirmar, com alto grau de certeza, que foi empregada a melhor solução), uma zona de certeza negativa (que abrange todas as situações fáticas nas quais é possível afirmar, à toda evidência, que não foi escolhida a opção mais adequada), e uma zona de incerteza ou de penumbra, na qual o espaço de avaliação discricionária (ou margem de escolha) deixado pela lei ao juízo do administrador deverá ser preservado pelos órgãos de controle, em respeito ao princípio da separação dos poderes.

Nesse sentido, afirma Gustavo Binenbojm²:

“quando é possível identificar os fatos que, com certeza, se enquadram no conceito (zona de certeza positiva) e aqueles que, com igual convicção, não se enquadram no enunciado (zona de certeza negativa), o controle jurisdicional é pleno. Entretanto, na zona de penumbra ou incerteza, em que remanesce uma série de situações duvidosas, sobre as quais não há certeza sobre se se ajustam à hipótese abstrata, somente se admite controle jurisdicional parcial”.

Em sentido semelhante, Celso Antônio Bandeira de Mello³ leciona:

“para ter-se como liso o ato não basta que o agente alegue que operou no exercício de discricção, isto é, no campo de alternativas que a lei lhe abria. O juiz poderá, a instâncias da parte e em face da argumentação por ela desenvolvida, verificar, **em exame de razoabilidade**, se o comportamento administrativamente adotado, inobstante contido dentro das possibilidades *em abstrato* abertas pela lei, revelou-se, *in concreto*, respeitoso das circunstâncias do caso e deferente para com a finalidade da norma aplicada. Em consequência desta avaliação, o Judiciário poderá concluir, em despeito de estar em pauta providência tomada com apoio em regra outorgadora de discricção, que, naquele caso específico submetido a seu crivo, **à toda evidência a providência tomada era incabível**, dadas as circunstâncias presentes e a finalidade que animava a lei invocada.

[...]

Logo, nos casos em que, em juízo equilibrado, sereno, procedido segundo os padrões de

² BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito Administrativo*. RJ: Renovar.2006.

³ *Curso de direito administrativo*. 25 ed. São Paulo: Maheiros, 2008, pp. 947/948

razoabilidade, seja convinável que dada providência **seguramente é a melhor ou que seguramente não o é**, ter-se-á de reconhecer a inexistência de discricionariedade na opção que houver discrepado de tal juízo”. (Grifo nosso)

Com base nas considerações explanadas acima e, sobretudo, em respeito ao mencionado princípio da Separação dos Poderes, o controle externo sobre os atos administrativos discricionários restará possível quando a situação concreta submetida à avaliação do órgão de controle, dada as suas circunstâncias, se enquadrar na zona de certeza negativa, na qual não restará dúvidas sobre a falta de razoabilidade ou a ineficiência da solução adotada pelo administrador.

É dizer, quando a despesa pública for realizada no exercício de uma competência discricionária, o Tribunal poderá considerá-la irregular se restar demonstrado, através dos dados fáticos e dos elementos probatórios constante dos autos, que os critérios eleitos pelo gestor para tomada da decisão administrativa violaram, de forma categórica, princípios jurídicos regentes da Administração Pública, tais como o da razoabilidade, da proporcionalidade e da eficiência.

No caso em comento, contestam os denunciantes a solicitação de compra do veículo Amarok, no valor de R\$ 88.132,00, pelo Diretor do Departamento, sob o argumento de que tal aquisição mostra-se desnecessária. Todavia, com base nas explicações acerca do limite de atuação do controle da atividade administrativa discricionária, podemos concluir que os dados fáticos e o conjunto probatório constante dos autos não conduzem à conclusão pela irregularidade da despesa pretendida, por não restar demonstrado, de modo seguro, que a opção do administrador foi claramente tomada fora dos padrões de razoabilidade.

Os autos dão conta, em verdade, conforme Ofício da lavra da Coordenação de Desenvolvimento de Educação Superior – CODES (fl.141), que o Magnífico Reitor da UNEB solicitou ao Governador do Estado, através do Secretário de Educação, a autorização para a compra de *“...18 (dezoito) veículos com carroceria pick up, cabine dupla, a diesel, com capacidade de 5 (cinco) passageiros, objetivando a renovação da frota para atender aos 29 (vinte e nove) Departamentos desta universidade, em observância ao que dispõe o item 5.1.3. da Instrução nº 010, de 16 de agosto de 2006.”* No mesmo ofício consta a informação de que *“Declara ainda a Universidade que o referido veículo está relacionado entre os veículos padronizados pela SAEB”*.

Mais à frente, nas fls. 143/144, encontra-se a justificativa para a aquisição dos veículos, elaborada pelo Gerente Administrativo da GERAD (Gerência Administrativa da UNEB), Sr.

Benivaldo Nascimento Bispo, no qual afirma:

“Faz-se necessária a renovação da frota da Universidade, tendo em vista o seguinte quadro dos últimos 10 anos:

1) Foram devolvidos à SAEB, como inservíveis, 54 (cinquenta e quatro) veículos neste período;

2) Existem, hoje, nos diversos departamentos, 13 (treze) carros com mais de 10 (dez) anos de fabricados e que serão devolvidos à SAEB em breve;

Vale ressaltar que, no mesmo período, a UNEB conseguiu adquirir 28 veículos. Diante disso, a frota encontra-se insuficiente para atender aos 29 departamentos, situados em 23 municípios diferentes, com exceção da capital e suas necessidades específicas...”

Outrossim, embora conste no relatório de auditoria (fl. 63) a informação de que o pedido de aquisição dos veículos da marca/modelo AmaroK tenha sido indeferido pela Casa Civil, com a devida vênua ao posicionamento da unidade técnica, entendemos que tal conclusão não encontra guarida nos elementos trazidos aos autos.

De acordo com o documento de fl. 139, o opinativo do Secretário em exercício da Casa Civil, Sr. Carlos Mello, em relação ao pleito formulado pelo Reitor da UNEB para realizar a compra dos 18 veículos, foi no sentido de que o processo deveria ser restituído à entidade solicitante *“...para reavaliação do pleito, e, na hipótese, reformulação do pedido em momento oportuno”*, em razão de se encontrar em vigência na data do pedido, o Decreto Estadual nº 15.624/2014, que, ao estabelecer as diretrizes para a transição do governo, determina a suspensão, por um prazo de 90 (noventa) dias contados a partir de 29/10/2014, das despesas públicas relativas à aquisição de bens.

Portanto, o conjunto probatório carreado aos autos não nos permite concluir categoricamente que houve irregularidade, por transgressão ao princípio da razoabilidade, na solicitação de aquisição do veículo pretendido pelo Departamento de Ciências Humanas e Tecnologia do Campus XX, da UNEB. Vale dizer, na visão desta representante do Ministério Público de Contas, a aquisição que se pretende realizar (do veículo do modelo AmaroK) está inserida dentro da esfera de avaliação discricionária do administrador público, a quem cabe, com base nos critérios de conveniência e oportunidade, executar o orçamento de acordo com os

parâmetros e objetivos reputados preferenciais, inexistindo nos autos elementos concretos suficientes para se considerar antijurídica a escolha efetuada pelo gestor público.

Por fim, cabe registrar, que a análise empreendida por este órgão ministerial no presente opinativo se limitou ao exame da solicitação da compra do veículo sob os aspectos da razoabilidade e da proporcionalidade, não tendo sido realizado o aprofundamento acerca da legalidade do procedimento licitatório sob outras perspectivas.

3. CONCLUSÃO

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas **opina** pela admissibilidade, e no mérito, pela **improcedência** da presente Denúncia, vez que não restou demonstrada, pelos elementos probatórios carreados aos autos, irregularidade na execução das despesas efetuadas e/ou pretendidas pelo denunciado, na qualidade de Diretor do Departamento de Ciências Humanas e Tecnologia do Campus XX, da UNEB, localizado no Município de Brumado/BA, durante os exercícios de 2013 e 2014.

É o parecer.

Salvador, 21 de junho de 2015.

CAMILA LUZ DE OLIVEIRA
Procuradora do Ministério Público de Contas