



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

## RESOLUÇÃO Nº 694/2011 – TCE-TO – Pleno

- 1.Processo nº: 05018/2011  
2.Classe de Assunto: Consulta  
3.Entidade: Fundação Pioneiros Mirins de Apoio a Infância e ao Adolescente – Pioneiros Mirins  
4.Responsável: Simone da Silva Sandri Rocha - Presidente  
5.Relator: Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho  
6.Representante do MP: Procurador de Contas José Roberto Torres Gomes  
7.Advogado: Não atuou

Ementa: Consulta. Conhecida. Resposta nos termos do Voto do Relator. Doação de particular. Beneficiários cadastrados em entidade pública. Publicação. Intimação do representante do Ministério Público Especial junto a esta Corte de Contas que atuou nos presentes autos. Remessa à origem.

### 8. Resolução:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Consulta formulada pela Senhora Simone da Silva Sandri Rocha, Presidente da Fundação Pioneiros Mirins de Apoio a Infância e ao Adolescente – Pioneiros Mirins, na qual objetiva dirimir dúvida acerca da indagação: “1. Atendendo ao estabelecido nos parágrafos, alíneas e incisos do art. 150 do Regimento Interno dessa Corte de Contas, solicitamos de Vossa Excelência, a emissão de Parecer acerca de qual termo (Termo de Doação e/ou Permissão de Uso) deverá ser assinado entre este instituto e o responsável pelo beneficiário do Programa Pioneiros Mirins, para a entrega das bicicletas. (...)”, e

Considerando o art. 37, incisos I, II e § 2º da Constituição Federal de 1988;

Considerando o art. 538, do Código Civil Brasileiro;

Considerando o art. 150, § 3º do Regimento Interno, deste Tribunal;

Considerando ainda que o Administrador Público está atrelado à letra da lei;

Considerando por fim, tudo que dos autos consta;

RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, reunidos em Sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamentos no art. 1º inciso XIX da Lei 1.284/2001 c/c arts. 150 e 294, XV do Regimento Interno deste Tribunal em:

8.1. conhecer da presente consulta;

8.2. responder à consulta no sentido de que, na hipótese apresentada, o poder público se caracteriza como mero REPASSADOR DA DOAÇÃO feita pelo particular aos Pioneiros Mirins, devendo comprovar perante o doador, mediante Termo de Entrega dos bens doados aos destinatários, para cumprimento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

“cláusula-condição” da doação, sob pena de devolução dos bens ao doador ou, no seu descumprimento, incorrer em apropriação indébita;

8.3. determinar o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Resolução à Senhora Simone da Silva Sandri Rocha – Presidente do Instituto Pioneiros Mirins de Apoio à Criança e ao Adolescente;

8.4. determinar a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

8.5. determinar a intimação do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para conhecimento;

8.6. determinar o encaminhamento dos autos à Diretoria Geral de Controle Externo para as devidas anotações e posteriormente, a Coordenadoria de Protocolo Geral para que providencie o retorno dos mesmos à origem.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS, Sala das Sessões Plenárias, em Palmas, Capital do Estado do Tocantins, aos 31 dias do mês de agosto de 2011.

### **RELATÓRIO Nº 258/2011**

Trata-se de Consulta formulada pela Senhora Simone da Silva Sandri Rocha, Presidente do Instituto Pioneiros Mirins de Apoio a Infância e ao Adolescente – Pioneiros Mirins, na qual objetiva dirimir dúvida acerca da seguinte indagação:

“1. Atendendo ao estabelecido nos parágrafos, alíneas e incisos do art. 150 do Regimento interno dessa Corte de Contas, solicitamos de Vossa Excelência, a emissão de Parecer acerca de qual termo (Termo de Doação e/ou Permissão de Uso) deverá ser assinado entre este Instituto e o responsável pelo beneficiário do Programa Pioneiros Mirins, para a entrega das bicicletas. (...)”

A matéria foi examinada pela Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios deste Tribunal e no Parecer nº 53/2011, fl. 27, concluiu: “ Preliminarmente, ao verificar os requisitos de admissibilidade constato que o conteúdo da questão formulada versa sobre caso concreto, divergindo do que diz o artigo 150 do Regimento Interno deste TCE. Foge, pois, à competência desta Corte de Contas a emissão de parecer da natureza que lhe foi solicitada, vez que, dessa forma, estaria se afastando da sua condição de órgão fiscalizador para assumir a tarefa de assessoramento direto, o que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

indiscutivelmente, é incompatível com suas atribuições. A entidade consulente possui assessoramento jurídico do qual deve se valer para indicar os passos e os atos legais necessários ao seu intento pretendido, que é a entrega dos bens adquiridos, ita est, às bicicletas.”

O Corpo Especial de Auditores emitiu o Parecer de Auditoria n.º 2479/2011, fls. 28/29, valendo destacar, de sua fundamentação o seguinte: “Assim, diante do exposto e considerando tudo o mais que dos autos consta, este membro do Corpo Especial de Auditores, manifesta-se no sentido de que a referida consulta formulada pela Fundação Pioneiro Mirins de Apoio a Infância e a Juventude – Pioneiros Mirins deva ser respondida nos termos do art. 1, inciso XIX da Lei Orgânica e dos artigos n.º 150 a 155 do Regimento Interno, ambos do Egrégio Tribunal de Contas do Tocantins, ou seja: Pelo não conhecimento da presente consulta por não atender aos requisitos previstos no Regimento Interno deste Tribunal.” (grifei)

Instado a manifestar-se, o Ministério Público junto a esta Corte de Contas, emitiu Parecer n.º 2.471/2011, fls. 30/32, da seguinte forma, no essencial: “Ante o exposto, esta representação do parquet especializado, manifesta-se no sentido de que poderá essa Egrégia Corte de Contas NÃO CONHECER a consulta em apreço, por carecer do requisito de admissibilidade pela não observância do § 3º do artigo 150 do RI-TCE/TO.” (original sem destaques)

É o relatório.

## VOTO

A Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins (Lei Estadual n.º 1.284/2001) em seu art. 1º, inciso XIX, estabelece, dentre suas competências, a de apreciar consultas que lhe sejam formuladas, nos termos do disciplinado no seu Regimento Interno artigos 150 a 155.

Do exame dos pressupostos de admissibilidade, verifica-se que a parte é legítima e presentes os requisitos elencados no art. 150 e seus incisos.

A consulta deve versar quando houver dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares, concernente, portanto, à matéria de competência do Tribunal de Contas. Dispõe que as consultas devem conter a indicação precisa de seu objeto, serem formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do Órgão de Assistência Técnica ou Jurídica da autoridade consulente e, que a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Compulsando os documentos acostados aos autos constatei que a situação aqui examinada se apresenta muito mais como um caso concreto configurado por circunstâncias absolutamente específicas e peculiares, uma vez que o consulente afirma textualmente que:

“2. Informamos que há dois entendimentos sobre a doação das bicicletas, conforme expostos nos parágrafos seguintes deste expediente. 3. O entendimento da Diretoria de Administração e Finanças é o de que as bicicletas não podem ser doadas aos beneficiários, haja vista que o mestre Hely Lopes Meirelles orienta que: “Permissão de uso – é o ato negocial, unilateral, discricionário e precário através do qual a Administração faculta ao particular a utilização individual de determinado bem público”, uma vez que as bicicletas são doadas ao Instituto para que este faça a doação aos beneficiários. 4. Por outro lado a Controladoria Geral do Estado – CGE entende que os bens podem ser entregues definitivamente aos beneficiários, uma vez que foram doados ao Instituto para posteriormente serem cedidos aos beneficiários do Programa Pioneiros Mirins. 5. Registramos que a então Fundação Pioneiros Mirins, exercício 2010, solicitou a doação das bicicletas às empresas, por meio de ofício para fim de doação aos beneficiários do Programa Pioneiros Mirins.(...)”

Naturalmente não pode o Tribunal de Contas substituir o administrador, na definição peculiar do interesse do Estado à vista de circunstâncias próprias de caso concreto e na avaliação de cada uma das soluções preconizadas.

Porém, cabe lembrar o art. 152 do Regimento Interno desta Casa que estabelece: “As decisões proferidas pelo Tribunal de Contas em virtude de consultas terão caráter normativo e força obrigatória, importando em prejudgamento de tese e não do caso concreto”.

A consulta da Presidente do Instituto Pioneiros Mirins tem como fundamento qual o termo legal de entrega das bicicletas que deverá ser lavrado entre o instituto e os beneficiários cadastrados.

A entidade em questão é que o Instituto Pioneiros Mirins, de Apoio a Criança e ao Adolescente, criada pela Lei nº 2.466, de 07 de julho de 2011 “é órgão dotado de autonomia administrativa, orçamentária e financeira; despersonalizado, pois integrante da Administração Direta e vinculado à Secretaria da Educação. Destina-se a atender crianças e adolescentes de 06 (seis) a 18 (dezoito) anos”. Suas ações são voltadas a contribuir na formação, apoio, estímulo e melhoria da criança e adolescentes, em todo o seu universo físico-sócio-intelectual.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Vinculado diretamente à administração pública, o órgão tem suas atividades limitadas pela lei, e tem por obrigatoriedade obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, contidos no art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Bens públicos são aqueles que pertencem às pessoas jurídicas de Direito Público, quais sejam: da União, dos Estados, Distrito Federal, Municípios, Autarquias e Fundações Públicas. O Código Civil Brasileiro normatiza os bens públicos nos artigos 98 a 103. Especificamente, o artigo 99 e seus incisos, divide os bens públicos em três categorias, consoante sua destinação: bens de uso comum do povo ou de domínio público (que se destinam à utilização geral pela coletividade); bens de uso especial ou do patrimônio administrativo indisponível (são os bens destinados à execução dos serviços administrativos e serviços públicos em geral) e os bens dominicais ou do patrimônio disponível (são os que, apesar de constituírem o patrimônio público, não possuem destinação de uso administrativo ou uso público determinado).

Segundo a doutrina de Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo<sup>1</sup> “os bens dessas entidades – corpóreos e incorpóreos, móveis e imóveis, qualquer que seja a sua utilização – estão integralmente sujeitos ao regime jurídico próprio, o denominado “regime jurídico dos bens públicos”, traduzidos nas características de imprescritibilidade, impenhorabilidade, não onerabilidade e na existência de restrições e condicionamentos a sua alienação (inalienabilidade relativa)”, assim, o órgão sofre restrições quanto a disponibilidade de seus bens.

Os bens móveis doados por entidades privadas, com destino específico a atender interesse público, não fazem parte do patrimônio público. Para tanto, utiliza-se da figura da doação, cujo conceito legal está estampado no artigo 538 do Código Civil Brasileiro, in verbis:

“Art. 538. Considera-se doação o contrato em que uma pessoa, por liberalidade, transfere do seu patrimônio bens ou vantagens para o de outra.”

Do conceito há de se constatar que a doação é contrato pela qual uma das partes, o doador, se obriga a transferir gratuitamente um bem de sua propriedade para outra parte, o donatário.

O instituto jurídico da doação tem como diferencial a gratuidade. O doador age por generosidade e com liberalidade, gera a obrigação, e por ser gratuita, exige-se a formalidade de um contrato escrito – artigo 541, do CCB; o

---

<sup>1</sup> Direito Administrativo Descomplicado, Marcelo Alexandrino, Vicente Paulo – 19 ed., ver. e atual. – Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2011.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

objeto doado tem que ser lícito, pertencer ao doador e, como todo contrato exige acordo de vontades, é preciso a aceitação (pelo donatário).

O Estado ou o ente a ele ligado ao intermediar a transação de doação, será um mero repassador dos bens doados pelo particular, isentando a administração pública da figura de doador. A instituição tem suas atividades principais voltadas às ações dedicadas às crianças e adolescentes do Estado, detentora, portanto de um cadastro de beneficiários, cujo perfil se encaixa perfeitamente a receber o bem a ser doado.

Ao possuir a lista que identifica os que se caracterizam como beneficiários dos bens, a entidade estatal se caracteriza como mero selecionador dos aptos a receber doação, e não como doador.

Desse modo, os bens adquiridos pelo particular e entregues ao Estado para doação aos Pioneiros Mirins, são, efetivamente, doados por esse particular e não pelo Poder Público, não havendo assim hipótese de integração ao patrimônio público, que se constitui em mero repassador da doação.

Assim, segundo o dicionário da língua portuguesa, REPASSADOR é aquele que torna a passar; DOADOR é aquele que doa ou faz doação e BENEFICIÁRIO diz-se daquele a quem foi concedido um benefício, todo aquele que goza de uma vantagem qualquer, concedida por lei ou por outrem, mediante o reconhecimento do respectivo direito; por exemplo, quem recebe o benefício de um seguro, uma doação.

Identificadas as figuras do doador, repassador e beneficiário, mister a análise das cláusulas contratuais da doação, pelo repassador, para integral cumprimento a fim de que se complete a efetiva entrega dos bens doados aos beneficiários devidamente cadastrados pela entidade pública; condição essa que cumprida pelo repassador, implementará a condição para a concretização da doação, sob pena de devolução dos bens ao doador, que é a entidade particular.

Ante o exposto e considerando tudo o mais que dos autos consta, VOTO no sentido de que este Tribunal acate as providências abaixo mencionadas, adotando a decisão, sob a forma de Resolução, que ora submeto a deliberação deste Colendo Pleno:

a) conheça da presente consulta;

b) responda à consulta no sentido de que, na hipótese apresentada, o poder público se caracteriza como mero REPASSADOR DA DOAÇÃO feita pelo particular aos Pioneiros Mirins, devendo comprovar perante o doador, mediante Termo de Entrega dos bens doados aos destinatários, para



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

cumprimento da “cláusula-condição” da doação, sob pena de devolução dos bens ao doador ou, no seu descumprimento, incorrer em apropriação indébita;

c) determine o encaminhamento de cópia do Relatório, Voto e Resolução à Senhora Simone da Silva Sandri Rocha – Presidente do Instituto Pioneiros Mirins de Apoio à Criança e ao Adolescente;

d) determine a publicação da decisão no Boletim Oficial do Tribunal de Contas, nos termos do art. 341, § 3º do Regimento Interno deste Tribunal, para que surta os efeitos legais necessários;

e) determine a intimação do representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, para conhecimento;

f) determine o encaminhamento dos autos à Diretoria Geral de Controle Externo para as devidas anotações e posteriormente, a Coordenadoria de Protocolo Geral para que providencie o retorno dos mesmos à origem.

SALA DAS SESSÕES, em Palmas, Capital do Estado, aos 31 dias do mês de agosto de 2011.

Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho  
Relator