



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 06101/10**

**Interessado: Manoel Dantas Venceslau (Prefeito)**

**Objeto: Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Bom Jesus – exercício de 2009.**

*EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Bom Jesus – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2009. Atendimento parcial aos preceitos da LRF. Déficit financeiro e orçamentário. Falta de Transparência na gestão dos Recursos Públicos. Ausência de planejamento fiscal. Aplicação abaixo do mínimo constitucional em MDE. Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde abaixo do mínimo constitucional. Investimentos na Remuneração e Valorização do Magistério abaixo do fixado em lei. Despesas sem licitação. Despesas com serviços não comprovados. Doações irregulares. Diversas falhas relacionadas ao Instituto de Previdência do município. Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas. Aplicação de multa. Imputação de Débito. Determinação. Remessa de cópia dos autos à Procuradoria Geral de Justiça. Recomendação.*

### **PARECER Nº 01559/11**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de Bom Jesus, referente ao exercício de 2009, Sr. Manoel Dantas Venceslau.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de várias irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 229/256.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do Sr. Manoel Dantas Venceslau, Prefeito Constitucional de Bom Jesus, que requereu prorrogação de prazo para apresentação de esclarecimentos, conforme documentação de fls. 260.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

Concessão de prorrogação de prazo por mais quinze dias, conforme fls. 265, com comunicações ao interessado.

Apresentação de Defesa pelo Sr. Manoel Dantas Venceslau, às fls. 266/1541.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Técnico, às fls. 1544/1586, constatou que permaneceram sem justificativas as seguintes falhas:

1. *Não atendimento às disposições da LRF quanto à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas;*
2. *Não atendimento às disposições da LRF quanto à transparência na gestão dos recursos públicos;*
3. *Utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos no total de R\$ 90.571,22;*
4. *Déficit financeiro de R\$ 734.905,44;*
5. *As disponibilidades existentes no final do exercício, no montante de R\$ 486.130,33, são insuficientes para a cobertura das obrigações de curto prazo (dívida flutuante) verificadas ao final do exercício, no total de R\$ 1.590.758,83, evidenciando obrigações de curto prazo sem cobertura de caixa no montante de R\$ 1.104.628,50, o que poderá comprometer o equilíbrio financeiro do exercício seguinte;*
6. *Despesas sem licitação no montante de R\$ 125.816,55;*
7. *Pagamentos pelo Caixa/Tesouraria de quase 35% do total das despesas classificadas nas Fontes de Recursos "Transferência do FUNDEB (magistério)" e "Transferência do FUNDEB (outras)", em evidente afronta ao o art. 17 da Lei 11.494/07, que institui a conta única e específica vinculada ao fundo;*
8. *Aplicação de recursos do FUNDEB em despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, no montante de R\$ 8.976,29, contrariando vedação expressa no art. 23, I, da Lei nº 11.494/07, devendo tal valor ser restituído à conta específica do fundo;*
9. *Aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, efetivamente realizadas pelo Município, foram da ordem de 32,15% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação, não atendendo ao mínimo constitucionalmente estabelecido de 60%;*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

10. *As aplicações de recursos na MDE efetivamente realizadas (pagas) pelo município foram da ordem de 20,54% da receita de impostos inclusive os transferidos, não atendendo ao limite mínimo de 25%, estabelecido no art. 212 da CF/88;*
11. *Excessiva e recorrente movimentação de recursos financeiros por meio de Caixa/Tesouraria, inobstante o Art. 164, § 3º, da CF/88 determine que as disponibilidades de caixa dos Municípios sejam depositadas em instituições financeiras oficiais;*
12. *O montante efetivamente aplicado (pago) em ações e serviços públicos de saúde correspondeu a 7,06% da receita de impostos, inclusive transferências, não atendendo ao mínimo exigido constitucionalmente que corresponde a 15%;*
13. *Despesas não comprovadas no montante de R\$ 86.083,00, devendo tal montante ser ressarcido ao erário pelo gestor municipal;*
14. *Despesas irregulares e sem comprovação realizadas a título de ajuda financeira a pessoas carentes, no total de R\$ 207.487,56, devendo tal valor ser devolvido aos cofres municipais pelo gestor;*
15. *Ausência de cumprimento dos parcelamentos autorizados pelas Leis Municipais nº 384/08 e 396/09;*
16. *Ausência de repasse tempestivo de contribuições previdenciárias ao RPPS;*
17. *Não recolhimento ao Instituto de Previdência e Assistência do Município de Bom Jesus – IPASB dos valores devidos a título de taxa de administração, no montante de R\$ 16.822,81;*
18. *Ausência de recolhimento do montante de R\$ 26.588,29 devido ao IPASB a título de taxa de 1,5% a ser cobrada sobre os contratos de obras e prestação de serviços, de acordo com o art. 84 da Lei Municipal nº 361/06;*
19. *O município não dispõe de Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP e encontra-se irregular com relação a vários critérios avaliados pelo Ministério da Previdência Social – MPS.*

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público para análise e emissão de parecer.

**É o relatório. Passo a opinar.**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

Ora, a Constituição é lei fundamental (*Grundgesetz*, na doutrina alemã; *Fundamental Law*, na americana), encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

*“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello)*

A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único<sup>1</sup>, da CF/88 e art. 82 da Lei 4320/64) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da **publicidade e da eficiência**, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. É caso até de intervenção no município, nos termos do art. 35, II, da CF/88, o fato de *“não serem prestadas contas devidas, na forma da lei”*. Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação **completa e regular**, já que a **ausência** ou a **imprecisão** de documentos que torne dificultado o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

De modo a conferir **concretude** aos ditames constitucionais relativos às finalidades públicas, contemporaneamente, o controle da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior<sup>2</sup> -, para profunda análise **contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial<sup>3</sup> e fiscal<sup>4</sup>**, à luz

<sup>1</sup> “Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.”

<sup>2</sup> CF/67. Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercitada pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

<sup>3</sup> Sobre os novos enfoques do controle, leciona Régis Fernandes de Oliveira: “... em primeiro lugar, no que tange ao controle **contábil**, significa um mero controle técnico, ou seja, a contabilidade, entrada e despesa, numericamente relacionadas sem maior novidade (...). A fiscalização **financeira** opera-se em relação a gastos e receitas públicas fazendo-se através desse instrumento da contabilidade esse possível controle (...). O controle **operacional** quer me



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

dos princípios **legalidade**, **legitimidade** e **economicidade**, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o prelúdio insculpido nos arts. 70 e 71, da atual Carta Federal<sup>5</sup>. Estas regras, por simetria, aplicam-se a Tribunais de Contas e Legislativos estaduais e municipais, aos quais devem ser, anualmente, endereçadas, observada a respectiva competência, as contas dos Governadores e Prefeitos.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de gestão política, emitindo um **parecer opinativo**, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento<sup>6</sup>. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas **julga** as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento. Se os Prefeitos Municipais exercem, **concomitantemente**, as funções de gestor político dos negócios públicos e ordenador de despesas (ou de executor de serviços públicos), sujeitam-se à **dualidade** de competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas: uma competência de natureza **técnico-opinativa** e outra de natureza **jurisdicional-administrativa**, ou seja, o Tribunal de Contas aprecia as contas do gestor político, para efeito de emissão de **parecer opinativo**, e **julga** as contas do ordenador de despesa, para os fins de atribuir-lhe, ou liberá-lo de responsabilidade.

O eg. Tribunal de Justiça da Paraíba, em decisão proferida, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, teceu os seguintes comentários sobre os incisos I e II, do art. 71, da Lex Mater:

---

*parecer dar uma idéia de modus procedendi da despesa pública e portanto é possível controlar-se a forma pela qual se chega a uma despesa, a uma receita, seja na coleta do dinheiro ou seja no gasto que se efetue; fala também o preceito em controle **patrimonial**, controle do patrimônio público, controle que deve estabelecer-se sobre os bens, as coisas que pertencem ao Poder Público.” (“Fiscalização Financeira e Orçamentária”. Apud A Constituição na Visão dos Tribunais, p. 617).*

<sup>4</sup> A Lei Complementar nacional n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.

<sup>5</sup> CF/88. Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

CF/88. Art. 71. O **controle** externo, a cargo do **Congresso Nacional**, será exercido com o **auxílio** do **Tribunal de Contas** da União, ao qual **competete**: I - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - **julgar** as **contas** dos **administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

<sup>6</sup> CF/88. Art. 49. É da **competência** exclusiva do **Congresso Nacional**: IX - **julgar** anualmente as **contas** prestadas pelo **Presidente** da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer**, meramente **opinativo**, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas **julga** processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. **atuam como administradores de bens ou valores públicos**. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. Apelação Cível nº 99.005136-5. DJE/Pb 10/12/1999).*

Nesse mesmo sentido, registro a lição memorável do col. Superior Tribunal de Justiça:

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

– *contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (STJ, ROMS 11060/GO, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 16/09/2002, p. 159)*

À luz das decisões citadas, é importante frisar que, na estrutura administrativa do Município ora examinado, o Prefeito desenvolve concomitantemente **atos políticos** e **atos administrativos**, cabendo-lhe, anualmente, a prestação de contas de natureza política, cujas averiguações percorrem, em suma, os aspectos de produção do orçamento e observância aos seus objetivos, diretrizes e metas; elaboração e execução dos programas de governo; equilíbrio da contas públicas; aplicação de recursos mínimos em educação e saúde; cumprimento dos limites máximos de despesas com pessoal e dívida; observância às normas de concessão de garantia e operação de crédito; manutenção do patrimônio público; enfim, a regência da gestão pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Doutra banda, as contas de natureza administrativa, englobam os atos específicos de ordenação de despesas (autorização, empenho, liquidação e pagamento), com ou sem a necessidade de procedimento de licitação prévio.

Após as observações genéricas elaboradas acima, passo às considerações sobre as ocorrências levadas a efeito pelo Prefeito Municipal de Bom Jesus, Sr. Manoel Dantas Venceslau durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

A irregularidade apontada no item 1, a saber: “*Não atendimento às disposições da LRF quanto à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas*”, revela-se na ocorrência de déficit orçamentário no valor de R\$ 66.811,79. Outrossim, constatou-se no item 4 a existência de déficit financeiro no valor de R\$ 734.905,44.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

A LC nº 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positavações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

*Art. 1º. (...).*

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio** das contas públicas, mediante o cumprimento de **metas** de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

Ademais, a Lei n.º 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece:

*Art. 48. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:  
(...)*

*b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.*

Portanto, o equilíbrio entre a receita e a despesa, pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, não foi minimamente observado.

As eivas apontadas nos itens 2, 7 e 11, dizem respeito, essencialmente, à ausência de transparência na gestão dos recursos públicos, uma vez que boa parte dos recursos públicos foi paga através do caixa da Prefeitura Municipal de Bom Jesus.

É importante destacar inicialmente que em questão de segurança financeira é imperiosa a movimentação financeira por meio de conta bancária, principalmente em órgãos públicos.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

Conforme assevera a Unidade Técnica, às fls. 1547, “*O fato de não ter instituição bancária no Município de Bom Jesus e de a mais próxima só constar a aproximadamente 20 km, no Município de Cajazeiras, não justifica o montante de recursos transacionados por intermédio do Caixa/Tesouraria. Além de a distância para o Município de Cajazeiras ser pequena, é mais seguro e prudente para o Município e para os servidores os pagamentos de pessoal serem feitos através de conta bancária, mesmo que os servidores tenham que se deslocar para movimentar seus salários*”.

Ainda, consta nos autos informação de que através do Acórdão APL – TC 0309/2011 (Processo de Inspeção Especial TC nº 12197/09), esta Corte de Contas imputou débito de R\$ 78.436,50 ao gestor, em razão da constatação de **saldo a descoberto** no Caixa/Tesouraria, no exercício de 2009. Tal fato torna ainda mais grave as máculas apresentadas, ensejando determinação ao gestor no sentido de providenciara as medidas saneadoras.

No tocante à utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos no total de R\$ 90.571,22, este *Parquet* entende que envio do Decreto 0012/2009 reeditado (fls. 288/333) tem o condão de sanar a irregularidade.

A insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 1.104.628,50 constatada pelo Órgão de Instrução, deu-se no ano de 2009. É consabido que tal irregularidade fere o princípio do equilíbrio fiscal, uma vez que origina dificuldades para a execução do orçamento, podendo implementar o crescimento de Restos a Pagar que equivale, em termos financeiros, ao crescimento da dívida pública.

O art. 42 da LC 101/2000 preceitua acerca da insuficiência financeira:

*“Art. 42. È vedado ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.” (grifo nosso)*

Assim, tal irregularidade só se caracteriza quando verificada no último exercício do mandato e em relação, apenas, às obrigações de despesas assumidas nos



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

últimos oito meses deste. Não se trata do caso em questão, já que o exercício de 2009, dentro da esfera do Poder Executivo Municipal, corresponde ao primeiro ano do mandato do quadriênio 2009/2012. Contudo, cabe recomendação ao gestor no sentido de adotar as medidas cabíveis visando o equilíbrio das contas públicas.

Além disso, evidenciou-se a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de R\$ 125.816,55. Dentre os gastos realizados destacam-se os relacionados com serviços de publicidade, aquisição de medicamentos, de material elétrico, locação de veículos, serviços de podagem de árvores, serviços de Xerox e encadernação, e aquisição de peças automotivas.

A licitação é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, bem como se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Assim, descuidar da licitação constitui **afronta à legalidade** dos atos de gestão pública.

Despesas para a aquisição de bens, realização de obras ou contratação de serviços sem o prévio procedimento de licitação exigido, cujos objetos não se enquadram em qualquer das hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigível, contraria o preceituado no art. 37, XI, da Carta Federal, e na Lei nº 8.666/93. *In verbis:*

*Art. 37. (...)*

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as **obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

A realização de despesas sem licitação constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme o Parecer Normativo PN TC 52/04 desta Corte de Contas.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

Quanto à aplicação de recursos do FUNDEB em despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, no montante de R\$ 8.976,29, este *Parquet* entende como razoáveis os argumentos apresentados pela defendente, e, portanto, considera sanada a eiva.

Logo após, a Unidade Técnica apontou o gasto de R\$ 347.877,50, representando 32,15% na remuneração de professores. A aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério e, esporadicamente, na capacitação de professores leigos, traduz-se em obrigação pública prevista no art. 60, do ADCT, e na Lei nacional nº 9.424/96, art. 7º, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral. A falha enseja emissão de parecer contrário às contas do gestor, conforme previsão do Parecer Normativo PN-TC 52/04.

Outrossim, chama-nos atenção o baixo percentual de recursos aplicados nas áreas de educação (20,54%) e saúde (7,06%) pela Prefeitura Municipal de Bom Jesus. Ademais, não pode furtar-se o gestor público de buscar a concretização dos referidos direitos fundamentais, com a alegação de impossibilidade financeira ou carência de recursos públicos. Sobre este ponto, Flávio Galdino traz contribuição bastante interessante ao afirmar que os custos não devem ser encarados como meros óbices à consecução dos direitos fundamentais - devem ser vistos como meios. Em suas palavras: "*(...) dizer que o orçamento não pode suportar determinada despesa, in casu, destinada à efetivação de direitos fundamentais, e tendo como parâmetro a noção de custos como óbices, quer-se necessariamente designar um orçamento determinado*". Em outro trecho, "***O que verdadeiramente frustra a efetivação de tal ou qual direito reconhecido como fundamental não é a exaustão de determinado orçamento, é a opção política de não se gastar dinheiro com aquele mesmo direito***".<sup>7</sup>

Ademais, observa-se que em sede jurisprudencial, mais especificamente, no Supremo Tribunal Federal, já vem sendo adotado posicionamento alinhado com o que foi acima exposto. Segundo o Ministro Celso de Mello,

*"(...) não se mostrará lícito, no entanto, ao Poder Público, mediante indevida manipulação de sua atividade financeira e/ou político-administrativa, criar obstáculo artificial que revele o ilegítimo, arbitrário e censurável propósito de fraudar, de frustrar e de inviabilizar o estabelecimento e a preservação, em favor da pessoa e dos cidadãos, de condições mínimas de existência (...) a*

<sup>7</sup> Galdino, Flávio. Legitimação dos Direitos Humanos, 2002, p.212 e ss.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

*cláusula da reserva do possível, ressalvada a ocorrência de justo motivo, não poderá ser invocada, pelo Estado, com a finalidade de exonerar-se do cumprimento de suas obrigações constitucionais, notadamente quando, dessa conduta governamental negativa, puder resultar nulificação ou, até mesmo, aniquilação de direitos constitucionais impregnados de um sentido de essencial fundamentalidade". (ADPF 45/DF, Rel. Min. Celso de Mello, Informativo nº 345, 2004, vide também o RE 436996/SP.)*

No que pertine à falha relacionada aos escassos investimentos na área de saúde, é necessário que o gestor tome medidas para o pleno e bom funcionamento do sistema de saúde municipal, uma vez que o direito à saúde é direito de todos e dever do Estado, como assevera a Constituição Federal em seu art. 196, vejamos:

*"A saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para a promoção, proteção e recuperação".*

Este artigo não deve ser lido apenas como uma promessa ou uma declaração de intenções, este é um direito fundamental do cidadão que tem aplicação imediata, isto é, pode e deve ser cobrado. A saúde é um direito de todos porque sem ela não há condições de uma vida digna, e é um dever do Estado porque é financiada pelos impostos que são pagos pela população. Desta forma, para que o direito à saúde seja uma realidade, é preciso que o Estado crie condições de atendimento em postos de saúde, hospitais, programas de prevenção, medicamentos, etc., e além disto é preciso que este atendimento seja universal (atingindo a todos os que precisam) e integral (garantindo tudo o que a pessoa precise). Portanto, deve o gestor na busca incessante pela concretização do direito fundamental à saúde, no mínimo aplicar o percentual exigido constitucionalmente. Desta forma, somos pela manutenção da irregularidade.

Quanto aos poucos investimentos na educação municipal, percebe-se que a aplicação mínima de 25% da receita de impostos próprios e transferidos na manutenção e desenvolvimento do ensino constitui obrigação pública prevista na Constituição Federal, art. 212. Vale registrar, que os investimentos em educação visam fazer cessar, em favor dos mais carentes, a injusta situação de exclusão social e de desigual acesso às oportunidades, revelando-se como verdadeiro imperativo constitucional, conforme se pode extrair do voto do Ministro Celso de Melo, no ARE 639337/SP, *in litteris*:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

***“O alto significado social e o irrecusável valor constitucional de que se reveste o direito à educação infantil – ainda mais se considerado em face do dever que incumbe, ao Poder Público, de torná-lo real, mediante concreta efetivação da garantia de atendimento, em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos de idade (CF, art. 208, IV) – não podem ser menosprezados pelo Estado, obrigado a proporcionar a concretização da educação infantil em sua área de competência” (WILSON DONIZETI LIBERATI, “Conteúdo Material do Direito à Educação Escolar”, “in” “Direito à Educação: Uma Questão de Justiça”, p. 236/238, item n. 3.5, 2004, Malheiros), sob pena de grave e injusta frustração de um inafastável compromisso constitucional, que tem, no aparelho estatal, o seu precípua destinatário.***

***Cabe referir, neste ponto, a observação de PINTO FERREIRA (“Educação e Constituinte” “in” Revista de Informação Legislativa, vol. 92, p. 171/173), quando adverte – considerada a ilusão que o caráter meramente retórico das proclamações constitucionais muitas vezes encerra – sobre a necessidade de se conferir efetiva concretização a esse direito essencial, cuja eficácia não pode ser comprometida pela inação do Poder Público:***

***“O direito à educação necessita ter eficácia. Sendo considerado como um direito público subjetivo do particular, ele consiste na faculdade que tem o particular de exigir do Estado o cumprimento de determinadas prestações. Para que fosse cumprido o direito à educação, seria necessário que ele fosse dotado de eficácia e acionabilidade (...).” (grifei)***

***O objetivo perseguido pelo legislador constituinte, em tema de educação infantil, especialmente se reconhecido que a Lei Fundamental da República delineou, nessa matéria, um nítido programa a ser implementado mediante adoção de políticas públicas conseqüentes e responsáveis – notadamente aquelas que visem a fazer cessar, em favor da infância carente, a injusta situação de exclusão social e de desigual acesso às oportunidades de atendimento em creche e pré-escola –, traduz meta cuja não-realização qualificar-se-á como uma censurável situação de inconstitucionalidade por omissão imputável ao Poder Público”.***

Ainda, apurou a Unidade Técnica a existência de despesas não comprovadas no montante de R\$ 86.083,00. A insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito no valor exposto acima. Importante destacar que a realização de despesa sem comprovação cabal vai de encontro a todos os princípios da Administração Pública, sendo considerado ato de improbidade administrativa. A esse respeito, dispõe a Lei n.º 8.429/1992, em seu art. 10, XI, in verbis:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

*“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente”:*

*XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (grifo nosso)*

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

*A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. **Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".***

*Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes.(DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)*

Conforme já bem decidiu o STF, o ônus da demonstração da legalidade na aplicação dos recursos públicos recai sobre o gestor, sendo sua obrigação apresentar os documentos que elidirão a irregularidade apontada, o que não ocorreu. Desta forma, somos pela imputação do valor acima mencionado ao gestor Sr. Manoel Dantas Venceslau.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 06101/10**

Ainda, apurou-se a realização de despesas a título de ajuda financeira no valor de R\$ 207.487,56, sem a comprovação do cumprimento dos critérios e condições definidos nas Leis nºs 370/07 e 399/09.

A concessão do benefício assistencial se sujeita, na espécie, à demonstração das condições elencadas pela legislação municipal, o que não ocorreu no caso.

É imperiosa a estrita observância das normas legais, dessa forma, a irregularidade apontada não permite o real conhecimento das situações de precariedade das pessoas beneficiadas com os recursos do Município.

Assim, pugna este *Parquet*, nos termos do relatório de Auditoria, pela devolução do valor de R\$ 207.485,56 aos cofres do município pelo Sr. Manoel Dantas Venceslau.

Por fim, constatou-se diversas irregularidades relacionadas ao Instituto de Previdência e Assistência do Município de Bom Jesus, a saber; ausência de cumprimento dos parcelamentos autorizados pelas Leis Municipais nº 384/08 e 396/09; ausência de repasse tempestivo de contribuições previdenciárias ao RPPS; não recolhimento ao Instituto de Previdência e Assistência do Município de Bom Jesus – IPASB dos valores devidos a título de taxa de administração, no montante de R\$ 16.822,81; a ausência de recolhimento do montante de R\$ 26.588,29 devido ao IPASB a título de taxa de 1,5% a ser cobrada sobre os contratos de obras e prestação de serviços, de acordo com o art. 84 da Lei Municipal nº 361/06; bem como inexistência de Certificado de Regularidade Previdenciária.

As eivas apontadas ensejam determinação ao gestor municipal no sentido de cumprir as normas legais do município, principalmente, aquelas referentes ao parcelamento previdenciário com o IPASB e ao recolhimento das taxas de administração à autarquia municipal.

Quanto à contribuição social de 1,5% em favor do Fundo de Previdência Social de Bom Jesus a ser cobrada sobre os contratos de obras e prestação de serviços, tal conduta encontra respaldo no art. 84 da Lei Municipal nº 361/06. Ademais, é sabido que as normas jurídicas gozam de presunção de constitucionalidade. Todavia, este *Parquet* entende ser necessária a remessa de cópia dos autos à Procuradoria Geral de Justiça, por tratar-se de órgão competente, para a propositura de futura Ação Declaratória de Inconstitucionalidade, caso vislumbre ser o caso.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 06101/10

Diante de todo o exposto, opina o *Parquet*, pela:

- 1. Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Bom Jesus, Sr. Manoel Dantas Venceslau, relativas ao exercício de 2009.
- 2. Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- 3. Aplicação de multa** ao Sr. Manoel Dantas Venceslau, Prefeito de Bom Jesus, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
- 4. Imputação de Débito** ao Sr. Manoel Dantas Venceslau, no valor de R\$ 293.568,56, sendo R\$ 86.083,00 referentes às despesas com serviços não comprovados; e R\$ 207.485,56 com despesas com doações irregulares;
- 5. Determinação** ao gestor no sentido de cumprir a legislação municipal, principalmente, aquelas referentes ao parcelamento previdenciário com o IPASB e ao recolhimento das taxas de administração à autarquia municipal;
- 6. Remessa** de cópia dos autos à Procuradoria Geral de Justiça, para as medidas cabíveis acerca da cobrança da contribuição social de 1,5 %, a ser cobrada sobre os contratos de obras e prestação de serviços em favor do Fundo de Previdência Social de Bom Jesus;
- 7. Recomendações** à Prefeitura Municipal de Bom Jesus no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É como opino.

João Pessoa, 21 de novembro de 2011.

**Marcílio Toscano Franca Filho, Dr. iur**  
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB