



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PARECER Nº 01454/12
PROCESSO TC N º 02891/12
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2011
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DO CARIRI

EMENTA: Prestação de Contas Anual. Município de São João do Cariri. Chefe do Poder Executivo. Exercício de 2011. Atendimento parcial aos preceitos da LRF. Falhas contábeis, saldo a menor detectado na conta do FUNDEB, realização de dispêndios sem licitação, entre outras irregularidades. Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas. Imputação de Débito. Aplicação de multa. Recomendações.

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de São João do Cariri, Sr. ROBERTO PEDRO MEDEIROS FILHO, referente ao exercício financeiro de 2011.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou, em seu relatório inicial, às fls. 65/92, a ocorrência de várias irregularidades.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a citação do Sr. ROBERTO PEDRO MEDEIROS FILHO, que apresentou esclarecimentos.

Após analisar a documentação apresentada pelo gestor, a Auditoria desta Corte, em Relatório às fls. 901/949, constatou que permaneceram sem justificativa e/ou regularização as seguintes falhas:

- *Manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, apresentando déficit na execução orçamentária, no montante de R\$ 188.808,82, em desrespeito ao § 1º do art. 1º da LRF;*
- *Incorreta elaboração do Relatório da Gestão Fiscal (RGF);*
- *Não envio dos documentos exigidos no art. 12, incisos IV e VI, da RN TC 03/10;*
- *Ausência de planejamento orçamentário;*
- *Existência de déficit financeiro no Balanço Patrimonial no valor de R\$ 298.858,35;*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- *Balanço Patrimonial, Demonstrativo da Dívida Fundada e o da Dívida Flutuante incorretamente elaborados;*
- *Divergências entre os Demonstrativos da Dívida Flutuante do Poder Executivo e o Consolidado quanto aos restos a pagar;*
- *Omissão de registro de dívida com a Energisa no montante de R\$ 127.749,61;*
- *Despesa com parcelamento junto ao INSS incorretamente contabilizada como pagamento de Obrigações patronais (elemento 13) no montante de R\$ 29.660,76;*
- *Ausência de contabilização e de pagamentos de precatórios no montante de R\$ 6.141,62;*
- *Despesas não licitadas no montante de R\$ 735.699,43 correspondendo a 9,04 % da despesa orçamentária total;*
- *Recursos do FUNDEB movimentados através de contas diversas;*
- *Saldo da conta do FUNDEB com valor a menor em R\$ 38.766,09;*
- *Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE com recursos de Impostos e Transferências no percentual de 24,17%, não atendendo ao mínimo exigido Constitucionalmente de 25%;*
- *Ausência de valor (estimativa) em processos licitatórios;*
- *Empenho a posteriori no valor de R\$ 105.000,00 para despesas com festejos juninos, contrariando o art. 60 da Lei 4320/64.*

A seguir, vieram os autos a este *Parquet* a fim de emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

- *Não manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, apresentando déficit na execução orçamentária, no montante de R\$ 188.808,82, em desrespeito ao § 1º do art. 1º da LRF*
- *Existência de déficit financeiro no Balanço Patrimonial no valor de R\$ 298.858,35*
- *Ausência de planejamento orçamentário*

Sobre esses aspectos, importa mencionar que a Lei de Responsabilidade Fiscal repisou o planejamento como verdadeiro princípio da Administração Pública, objetivando o cumprimento de metas, definidas nos orçamentos, que buscam incessantemente o equilíbrio entre receitas e despesas. Não é outra a norma extraída do § 1º do art. 1º da LRF. Veja-se:



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

“Art. 1º (omissis)

§ 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”.

Assim, como determina a legislação, é obrigação do gestor público implementar ações efetivas visando à manutenção do equilíbrio das contas públicas. Tal falha comporta, portanto, recomendação no sentido de que se promova o equilíbrio orçamentário, através de uma atuação planejada, não efetuando despesas com investimento acima do orçado.

Além disso, houve autorização para abertura de créditos adicionais suplementares no mesmo valor correspondente à fixação da despesa. Tal falha de planejamento deve ser alertada à atual gestão, em homenagem aos princípios insertos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

- Empenho a posteriori no valor de R\$ 105.000,00 para despesas com festejos juninos, contrariando o art. 60 da Lei 4320/64.

Sobre esse ponto, observa-se que, contrariando regra da Lei Federal nº 4.320/64, segundo a qual é vedada a realização de despesa sem prévio empenho, a Prefeitura realizou gastos com festa junina em junho de 2010, porém o empenho data de junho de 2011 (um ano depois). Tal conduta fere princípios básicos do Direito financeiro..

Com efeito, há de se destacar ser o empenho uma das fases da despesa pública, de modo que a sua não realização ou a sua efetivação de forma incorreta constitui mácula inconteste na execução daquela.

Outrossim, tem-se que segundo o artigo 60 da Lei 4.320/64, é vedada a realização de despesa sem prévio empenho. Segundo entendimento deste Tribunal:

“Admitir despesa sem prévio empenho seria aceitar que uma despesa sem autorização da autoridade competente pudesse ser regularmente realizada, o que representaria a possibilidade de que alguém sem competência (nem poder) poderia autorizar a realização de um serviço, de uma obra ou de uma aquisição.”

O empenho além de ser um instrumento de controle de execução do orçamento, permitindo que a receita seja utilizada de forma racional e programada, é também uma garantia para aquele que assume obrigações perante a Administração.

Por ser um instrumento de programação é que deve ser realizado ex ante. Constitui a nota de empenho o “documento que informa sobre a materialização da garantia de pagamento assegurada pela relação contratual entre Estado e terceiros”¹.

¹ MACHADO JR., J. Teixeira. REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*. 28 Ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997. P. 119-120.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Destarte, a irregularidade ora em apreço representam transgressões a normas de natureza orçamentária e financeira.

- Não envio dos documentos exigidos pela RN TC 03/10;

A falha em questão diz respeito a ausência de alguns documentos, a exemplo de cópia de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais, estando, assim, em dissonância com as disposições da Resolução RN TC 03/2010.

A defesa não anexou documentação capaz de elidir a falha.

A propósito, vale repisar ser dever do gestor encaminhar ao órgão de controle externo documentação completa e vigente à época da prestação de contas correlata, evitando malefícios à execução do controle.

- Despesa com parcelamento junto ao INSS incorretamente contabilizada como pagamento de Obrigações patronais (elemento 13) no montante de R\$ 29.660,76;

- Ausência de contabilização e de pagamentos de precatórios no montante de R\$ 6.141,62

- Incorreta elaboração do RGF

- Balanço Patrimonial, Demonstrativo da Dívida Fundada e o da Dívida Flutuante incorretamente elaborados

- Divergências entre os Demonstrativos da Dívida Flutuante do Poder Executivo e o Consolidado quanto aos restos a pagar

- Omissão de registro de dívida com a Energisa no montante de R\$ 127.749,61;

Aqui, observam-se divergências e omissões contábeis eivas de natureza contábil representativas de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas.

A respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do Município, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. e Heraldo Reis “a informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

*quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos”.*²

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu *in casu*.

- Despesas não licitadas no montante de R\$ 735.699,43 correspondendo a 9,04 % da despesa orçamentária total;
- Ausência de valor (estimativa) em processos licitatórios;

No caso em análise, consideraram-se não licitadas inicialmente despesas no valor de R\$ 859.027,53 (oitocentos e cinquenta e nove mil, vinte e sete reais e cinquenta e três centavos), compreendendo aquisição de gêneros alimentícios, materiais de construção, locação de veículo, entre outros, conforme detalhadamente descrito no Relatório do Órgão Auditor às fls. 71.

Após a análise da argumentação defensoria, acompanhada de extensa documentação correlata, o valor de despesas não licitadas foi retificado, passando a ser de R\$ R\$ 735.699,43 (setecentos e trinta e cinco mil, seiscentos e noventa e nove reais e quarenta e três centavos).

Sobre esse aspecto, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, XXI, consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressaltando apenas as hipóteses legalmente especificadas.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas em lei (Lei 8666/93), hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, exurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

Neste cerne, é de se destacar que a efetivação de procedimento licitatório é requisito elementar na execução da despesa pública, sendo ordenado em sede constitucional no art. 37, XXI. Constitui-se o mesmo em um instrumento posto à disposição do Poder Público, com vistas a possibilitar a avaliação comparativa das ofertas e a obtenção daquela mais favorável ao interesse público, visando também à concessão de igual oportunidade para todos os particulares que desejem contratar com a Administração. Assim, a sua não realização ou a sua efetivação de modo incorreto representam séria ameaça aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, bem como flagrante desrespeito à Lei 8666/93 e à Constituição Federal.

Ademais, cumpre denotar que ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da Lei 8666/93, que assim preceitua:

² MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Em relação à ausência de estimativa de valor em processos licitatórios, verificou-se que alguns Convites efetivados, cujos objetos foram a locação de veículos diversos, não foram instruídos com o valor total estimado, previsto no art. 23 da Lei das Licitações, valor este utilizado como base para a escolha de cada modalidade de licitação.

O valor estimado diz respeito ao valor total que será pago pelo Poder Público. É uma previsão necessária para um correto planejamento. Sem a existência desse valor total do contrato torna-se difícil prever a quantia que será despendida pelo ente para a contratação durante a vigência contratual.

Assim, diante da evidente desconformidade dos Convites em tela com as regras da Lei nº 8.666/93, observa-se mais um desrespeito à mencionada lei.

- Recursos do FUNDEB movimentados através de contas diversas

- Saldo da conta do FUNDEB com valor a menor em R\$ 38.766,09

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007, em substituição ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério - Fundef, que vigorou de 1998 a 2006.

Na regulamentação do FUNDEB se expressa, com clareza, que os recursos deverão ser aplicados na forma do disposto nos arts. 21, 22 e 23 da Lei 11494/07, vejamos:

*Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação **básica** pública, conforme disposto no art. 70 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.*

§ 1o Os recursos poderão ser aplicados pelos Estados e Municípios indistintamente entre etapas, modalidades e tipos de estabelecimento de ensino da educação básica nos seus respectivos âmbitos de atuação prioritária, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º do art. 211 da Constituição Federal.

§ 2o Até 5% (cinco por cento) dos recursos recebidos à conta dos Fundos, inclusive relativos à complementação da União recebidos nos termos do § 1º do art. 6º desta Lei,



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

poderão ser utilizados no 1º (primeiro) trimestre do exercício imediatamente subsequente, mediante abertura de crédito adicional.

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Parágrafo único. Para os fins do disposto no caput deste artigo, considera-se:

I - remuneração: o total de pagamentos devidos aos profissionais do magistério da educação, em decorrência do efetivo exercício em cargo, emprego ou função, integrantes da estrutura, quadro ou tabela de servidores do Estado, Distrito Federal ou Município, conforme o caso, inclusive os encargos sociais incidentes;

II - profissionais do magistério da educação: docentes, profissionais que oferecem suporte pedagógico direto ao exercício da docência: direção ou administração escolar, planejamento, inspeção, supervisão, orientação educacional e coordenação pedagógica;

III - efetivo exercício: atuação efetiva no desempenho das atividades de magistério previstas no inciso II deste parágrafo associada à sua regular vinculação contratual, temporária ou estatutária, com o ente governamental que o remunera, não sendo descaracterizado por eventuais afastamentos temporários previstos em lei, com ônus para o empregador, que não impliquem rompimento da relação jurídica existente.

Art. 23. É vedada a utilização dos recursos dos Fundos:

I - no financiamento das despesas não consideradas como de manutenção e desenvolvimento da educação básica, conforme o art. 71 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996;

II - como garantia ou contrapartida de operações de crédito, internas ou externas, contraídas pelos Estados, pelo Distrito Federal ou pelos Municípios que não se destinem ao financiamento de projetos, ações ou programas considerados como ação de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica.

A respeito, conforme apurou a Auditoria, durante o exercício de 2011, foram realizadas transferências com recursos do FUNDEB para outras contas, impossibilitando a Auditoria de identificar o montante pago com referidos recursos.

Após a análise dos esclarecimentos apresentados pela defesa, o Órgão de Instrução concluiu que seria possível a verificação das transferências feitas da conta do FUNDEB para outras contas, mas isso não ocorre em relação à destinação dos recursos transferidos. Fica mantida, portanto, a dificuldade ressaltada para a devida transparência na gestão.

O Órgão Técnico detectou ainda um saldo a menor na conta do FUNDEB, no montante de R\$ 38.766,09 (trinta e oito mil, setecentos e sessenta e seis reais e nove centavos), considerando os valores recebidos pelo Fundo no exercício de 2011 e as despesas realizadas. A defesa trouxe argumentos sem comprová-los documentalmente. Assim, permanecendo injustificada, a quantia ausente deve ser devolvida pelo gestor responsável à conta do Fundo.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE com recursos de Impostos e Transferências no percentual de 24,17%, não atendendo ao mínimo exigido Constitucionalmente de 25%

As aplicações de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino efetivamente realizadas pelo Município de São João do Cariri foram da ordem de R\$ 1.620.411,17 (um milhão, seiscentos e vinte mil, quatrocentos e onze reais e dezessete centavos), correspondendo a 24,17 % da receita de impostos inclusive os transferidos.

Assim, houve desobediência ao disposto no art. 212 da Constituição Federal, que dispõe ser obrigatória, para os Municípios a aplicação anual de, pelo menos, 25% dos recursos de impostos e transferência na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Com efeito, assim reza o sobredito preceito constitucional:

Art.212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Destaque-se que a escorregia aplicação dos recursos com a educação é de suma importância, mormente quando se tem em vista que o acesso à educação constitui um direito social consagrado na Constituição Federal, posto que é através da sua garantia que se assegura a concessão de condições mínimas para o desenvolvimento da pessoa humana com participação na vida social. É de se destacar ainda ser impossível a concretização de princípios e objetivos básicos da Constituição, quais sejam, a promoção do desenvolvimento nacional e o respeito à dignidade humana, sem a garantia do direito à educação.

Dessa forma, tal irregularidade não constitui mera inobservância ao disposto na norma legal citada, mas, sobretudo, afronta a um direito constitucional. Inadmissível, pois, sobretudo por se tratar do *mínimo* a ser aplicação em educação.

Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado pela:

- a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sr. **ROBERTO PEDRO MEDEIROS FILHO**, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão, durante o exercício de 2011;
- b) **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC nº 101/2000, por parte do sobredito gestor, relativamente ao exercício financeiro em epígrafe;
- c) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. **ROBERTO PEDRO MEDEIROS FILHO**, então Prefeito Municipal de São João do Cariri, em face do saldo a menor referente à conta do FUNDEB, sem comprovação, devendo a quantia de R\$ 38.766,09



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

(trinta e oito mil, setecentos e sessenta e seis reais e nove centavos) ser devolvida aos cofres do Fundo em epígrafe;

- d) **APLICAÇÃO DE MULTA** àquela autoridade por transgressão a normas legais, nos termos do art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- e) **RECOMENDAÇÃO** à Prefeitura Municipal de São João do Cariri no sentido de:
- a) guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, às normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas Decisões/Resoluções;
 - b) adotar medidas no sentido de não mais incidir nas falhas detectadas nestes autos;

É o Parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 07 de dezembro de 2012.

Elvira Samara Pereira de Oliveira

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB