



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC nº 05845/10

PARECER Nº 01595/11

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO e de ORDENAÇÃO DE DESPESAS do Prefeito de Mamanguape, Exmo. Sr. EDUARDO CARNEIRO DE BRITO, relativas ao exercício financeiro de 2009.

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ATENDIMENTO DA LC 101/2000. FALHAS NA ELABORAÇÃO DA LOA. RECOMENDAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES COM O INSS. COMUNICAÇÃO À RFB. INSUFICIENTE APLICAÇÃO EM MDE. PARECER CONTRÁRIO. MULTA. *“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” (STF. Min. Celso Mello).*

P A R E C E R

Versam os autos sobre as contas anuais de gestão e de ordenação de despesas do Prefeito de **Mamanguape**, Exmo. Sr. **EDUARDO CARNEIRO DE BRITO**, relativas ao exercício financeiro de **2009**.

Documentação encartada e oferta de relatório pela d. Auditoria. Notificação de estilo e defesa apresentada. Análise pela d. Auditoria com as seguintes conclusões:

Na gestão fiscal:

Atendimento integral.

Na gestão geral:

- 1) Falha na elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA);



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2) Aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE no percentual de 21,54%, não atendendo o mínimo da Constituição;
- 3) Não recolhimento das obrigações patronais ao INSS, aproximadamente no valor de R\$ 428.506,52.

A d. Auditoria ainda suscitou a remessa de informações às fazendas públicas da Paraíba e do Ceará sobre fornecedores da Prefeitura.

É o relatório.

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem, da melhor forma possível, o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, **a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação**, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, **sob pena de responsabilidade da autoridade competente**.

A Constituição é lei fundamental, 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).

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

O foco do controle deverá estar sempre no resultado auferido e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores poderia levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da Atividade Financeira do Estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**.¹

Feitas essas explanações gerais, passe-se à análise dos fatos apurados pela d. Auditoria, agrupando-os pela similitude quando for o caso.

Falha na elaboração da LOA (item 1).

Remanesce como mácula registrada pela Auditoria ausência de medidas para correção de inconformidades observadas na Lei Orçamentária Anual. Tal circunstância denota desídia do Gestor Municipal em atender determinação desse colendo Tribunal, quanto às orientações e adoção de medidas pertinentes à solução das falhas verificadas nos relatórios da Auditoria. Contudo, não houve aplicação da sanção pecuniária no momento oportuno, revelando-se extemporânea sua imposição no presente momento.

Aplicação em educação abaixo dos índices mínimos (item 2).

A aplicação de não menos de 25% da receita de impostos próprios e transferidos na manutenção e desenvolvimento do ensino constitui obrigação pública prevista na Constituição Federal, art. 212, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria

¹ “A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo”. VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

do sistema de educação e de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral.

Durante todo o exercício, trimestralmente, inclusive no primeiro do exercício seguinte, caberia à Administração proceder às correções tendentes ao cumprimento dos limites legais de aplicação em educação, como assentam o § 4º, do art. 69, da Lei n.º 9.394/96, e o art. 2º, da Resolução RN TC n.º 13/99:

Lei n.º 9.394/96.

Art. 69. (...)

§ 4º As diferenças entre a receita e a despesa previstas e as efetivamente realizadas, que resultem no não atendimento dos percentuais mínimos obrigatórios, serão apuradas e corrigidas a cada trimestre do exercício financeiro.

Resolução RN TC n.º 13/99.

Art. 2º. - Para efeito de apuração do percentual previsto no art. 212 da Constituição Federal, observadas as disposições contidas nos artigos 69, 70 e 71 da Lei 9.394/96, considerar-se-á o total resultante da soma:

I - das despesas pagas até o dia 31 de dezembro;

II - das despesas processadas e das não processadas, inscritas na conta Restos a Pagar, cujos pagamentos tenham sido efetuados no primeiro trimestre do exercício seguinte ao de referência, desde que o montante pago seja compatível com o saldo da disponibilidade financeira existente no último dia daquele exercício.

A LC n.º 101/2000 não ficou à margem da correta execução do orçamento sob o enfoque da legalidade nas aplicações de receitas vinculadas. O parágrafo único, do art. 8º, do mencionado diploma, assim dispõe:

Art. 8º Até trinta dias após a publicação dos orçamentos, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias e observado o disposto na alínea c do inciso I do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Pois bem, o cronograma mensal de desembolso – instrumento de acompanhamento e controle da execução do orçamento – deveria prever despesas compatíveis com os limites mínimos de gastos com educação. A ausência de programação para o cumprimento dos limites legais das receitas vinculadas e de providências saneadoras durante o exercício financeiro representam, pois, deficiência de planejamento, instituto elevado ao patamar de princípio e pressuposto de uma gestão fiscal regular, consoante prescrito no art. 1º, da LC n.º 101/2000.

A pretendida inclusão de pagamento de dívida na despesa com educação não encontra amparo na legislação nem na jurisprudência do TCE/PB.

Acrescente-se que, a inobservância das normas de aplicação em educação indica, ainda, descompasso entre a ação administrativa e o bem-estar sócio-cultural da população, princípio inarredável a ser observado no gerenciamento público, concorrendo para a reprovação das contas.

Descumprimento de obrigações patronais com o INSS (item 3).

Cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56², da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes a cargo do Município.

² Lei 8.212/91.

Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

DIANTE DO EXPOSTO, esta Procuradoria pugna para que esta Egrégia Corte, em razão do exame das contas do exercício de **2009**, sob a responsabilidade do Sr. **EDUARDO CARNEIRO DE BRITO**, na qualidade de Prefeito do Município de **Mamanguape**:

- I) **DECLARE** o atendimento da LC 101/2000.
- II) **EMITA PARECER** sugerindo à Câmara Municipal de **Mamanguape** a **REPROVAÇÃO** das contas de gestão geral relativas ao exercício de **2009**, em razão do **item 2**.
- III) **APLIQUE MULTA** contra o gestor, por ato ilegal de gestão (item 2), com fulcro na Constituição Federal, art. 71, VIII, e LCE nº 18/93, art. 56, II.
- IV) **JULGUE REGULARES** as despesas ordenadas.
- V) **COMUNIQUE** à Receita Federal os fatos relacionados ao INSS.
- VI) **COMUNIQUE** às Fazendas Públicas da Paraíba e do Ceará os fatos relacionados a fornecedores da Prefeitura, conforme sugerido pela d. Auditoria.
- VII) **RECOMENDE** diligências no sentido de prevenir a repetição ou corrigir quando cabível as falhas acusadas no exercício de 2009.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, de 24 de novembro de 2011.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-PB