



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**PROCESSO TC Nº 03042/09**

**PARECER Nº 02020/10**

**ORIGEM: Prefeitura Municipal de Campo de Santana**

**ASSUNTO: Prestação de Contas Anuais de 2008 - Recurso de Reconsideração**

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO.** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. EXERCÍCIO DE 2008. PREFEITURA MUNICIPAL. TEMPESTIVIDADE. LEGITIMIDADE. RAZÕES RECURSAIS NÃO ACATADAS. MANUTENÇÃO DOS TERMOS DA DECISÃO. CONHECIMENTO E NÃO PROVIMENTO. Preliminarmente, estando preenchidos os pressupostos de admissibilidade, o recurso de reconsideração deve ser conhecido. No mérito, verifica-se que os elementos recursais mostraram-se insuficientes para a alteração dos termos da decisão guerreada.

## **P A R E C E R**

---

Cuida-se da análise de Recurso de Reconsideração interposto pelo Prefeito do Município de Campo de Santana, Sr. **TARGINO PEREIRA DA COSTA NETO**, em face das decisões consubstanciadas no Parecer PPL TC 186/2010 e no Acórdão APL TC 905/2010, lavrados pelo colendo Plenário desta Corte de Contas quando da análise das contas anuais relativas ao exercício de 2008.

Em apertada síntese, as decisões recorridas consignaram:

- **Parecer contrário à aprovação** das contas, pelos seguintes motivos: (1) despesas não licitadas, no valor remanescente de R\$ 61.206,002; (2) aplicação de 58,54% dos recursos do FUNDEB na remuneração e valorização do magistério; e (3) despesas não comprovadas com o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Curimataú Oriental - CISAUCO, no montante de R\$ 28.610,00.

- **Atendimento integral** das disposições da LC 101/2000.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

• **Determinação para restituição** aos cofres públicos municipais da quantia de R\$ 28.610,00, referente a despesas não comprovadas com o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Curimataú Oriental – CISAUCO.

• **Aplicação de multa** de R\$ 2.805,10 por infrações graves a preceitos constitucionais e legais.

Inconformado com a decisão que lhe foi desfavorável, o ex-gestor ingressou com o pedido de reconsideração, pleiteando a reforma do julgado.

Depois de examinar os elementos recursais, a Auditoria lavrou relatório (fls. 19581971), por meio do qual apontou como subsistentes as seguintes máculas:

1. *Repasse para o Poder Legislativo inferior em relação ao que dispõe o inciso III, §2º, art. 29-A, da Constituição;*
2. *Abertura de créditos adicionais, no valor de R\$ 1.691.633,49, sem autorização legislativa;*
3. ***Realização de despesas no montante de R\$ 61.206,00, sem os necessários procedimentos licitatórios;***
4. *Contratação de empresa “fantasma” conforme apuração do Ministério Público Federal;*
5. *Indícios de fraude em licitação devido à presença no processo de documentos assinados em branco;*
6. ***Aplicação de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério correspondeu a 58,54%, não atendendo ao mínimo estabelecido;***
7. *Despesas com ações e serviços públicos de saúde corresponderam a 14,35%, não atendendo ao mínimo Constitucional, correspondente a 15%;*
8. ***Despesas não comprovadas com o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Curimataú Oriental, no montante de R\$ 28.610,00;***



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

9. *Utilização de Recursos do FUNDEB para remuneração de profissionais e serviços não relacionados com Educação, no montante de R\$ 140.215,58;*
10. *Não empenhamento e pagamento das obrigações patronais ao INSS, no valor de R\$ 248.168..*

Em seguida, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de Parecer.

**É o relatório.**

**Dos pressupostos recursais.**

É assegurado às partes que possuem processos tramitando nesta Corte de Contas o direito de recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis. Tal possibilidade está prevista no Regimento Interno (Resolução TC Nº 02/2004), que em seu Título IX, Capítulos I a V, cuida da admissibilidade dos recursos, da legitimidade dos recorrentes, das espécies de recursos de que dispõe a parte prejudicada, assim como estabelece seus prazos e as hipóteses de cabimento.

Neste sentido, assim prevê o art. 185, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, sobre a possibilidade de interposição do Recurso de Reconsideração:

*Art. 185. O recurso de Reconsideração, que terá efeito suspensivo, poderá ser formulado por escrito, uma só vez, no prazo de quinze dias após a publicação da decisão recorrida ou da decisão sobre embargos de declaração.*

Verifica-se, portanto, que o prazo para manejo do Recurso de Reconsideração é de 15 (quinze) dias a contar da publicação da decisão a qual se pretende impugnar. De acordo com caso em tela, a decisão recorrida foi publicada no dia 05 de outubro do corrente ano, sendo o termo final o dia 19 do mesmo mês e ano. O presente recurso em apreço foi protocolado justamente naquele dia final, fato que o torna **tempestivo**.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Quanto ao requisito da legitimidade, o Recurso de Reconsideração deve ser interposto por quem de direito. No caso em epígrafe, o recorrente, Sr. **TARGINO PEREIRA DA COSTA NETO**, mostra-se **parte legítima** para a sua apresentação.

**Do mérito.**

Em que pesem os vários argumentos recursais trazidos à tona quanto às máculas ventiladas nos autos, especialmente aquelas descritas nos relatórios da Auditoria, é **importante verificar quais delas efetivamente deram ensejo à emissão de parecer contrário à aprovação** das contas anuais relativas ao exercício financeiro de 2008.

A partir da leitura do Parecer PPL TC 186/2010 e do Acórdão APL TC 905/2010, é possível constatar que a proposta de decisão feita pelo eminente relator, Auditor Marcos Antonio da Costa, foi **acompanhada à unanimidade** pelos membros do egrégio Plenário dessa Corte de Contas. Nesse sentido, mister se faz observar quais das irregularidades serviram para a emissão das decisões recorridas no entendimento do nobre relator.

Segundo o voto de Sua Excelência, **contribuíram negativamente para a desaprovação das contas as seguintes eivas**: (1) despesas não licitadas, no valor remanescente de R\$ 61.206,002; (2) aplicação de 58,54% dos recursos do FUNDEB na remuneração e valorização do magistério; e (3) despesas não comprovadas com o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Curimataú Oriental - CISAUCO, no montante de R\$ 28.610,00.

Destarte, os argumentos recursais quanto às demais máculas **mostram-se inócuos, já que não tiveram influência para as decisões tomadas por esta Corte de Contas** e, por conseguinte, não têm o condão de alterá-las.

No que tange aos argumentos relacionados aos fundamentos das decisões recorridas, os quais seriam capazes de modificá-las, depois de examiná-los, a Auditoria manteve o entendimento outrora externado, motivo pelo qual não há possibilidade de modificação das decisões proferidas por esta Corte de Contas.

De fato, dentre as máculas que deram ensejo à emissão de parecer contrário encontra-se a aplicação de recursos do FUNDEB no pagamento dos



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

profissionais do magistério da educação básica abaixo do mínimo constitucionalmente estabelecido. Esse emprego mínimo de recursos constitui obrigação pública prevista no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 60, inciso XII, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria 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*



**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

*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.*

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, profunda 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.

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, motivo pelo qual tal eiva concorreu para a reprovação das contas examinadas.

Noutro ponto, repercutiu negativamente, inclusive com imputação de débito em face do recorrente, a ocorrência de despesas não comprovadas com o Consórcio Intermunicipal de Saúde do Curimataú Oriental - CISAUCO, no montante de R\$ 28.610,00. Essa circunstância se deu porque a prestação de contas deve apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa (licitação, pagamento, emissão de nota fiscal, celebração de convênio, entre outras formalidades), e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucional previsto: Veja-se:

*CF/88. Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:*

***II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da***



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

*administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;*

Recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64 exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

*Lei nº 4.320/64. Art. 63. A **liquidação** da **despesa** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os **títulos** e **documentos comprobatórios** do respectivo **crédito**.*

*§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:*

*I - a origem e o objeto do que se deve pagar;*

*II - a importância exata a pagar;*

*III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.*

*§ 2º A **liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:***

*I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;*

*II - a nota de empenho;*

*III - os **comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.***

Como se extrai dessa lei, a despesa a cargo do erário deve ser atestada com os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço, incluindo-se a demonstração de bons resultados à sociedade. Esta obrigação ou diligência, a ser observada antes do pagamento, é, flagrantemente, dirigida aos administradores de dinheiros da sociedade. Para autorizar o pagamento, decorrente de serviços prestados, obras ou fornecimentos, e outras obrigações em geral, a lei impõe ao competente gestor solenidades com vistas à dupla finalidade de: certificar a efetiva constituição da obrigação de pagar e garantir a regularidade de suas contas.





**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

*“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.”*

Conclui-se, portanto, que recursos públicos foram manuseados e não se fez prova da regularidade das despesas realizadas, por meio dos documentos exigidos legalmente. Assim, o gestor-recorrente atraiu para si a responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares que executou ou para o qual concorreu.

Por fim, a outra eiva que influenciou nas decisões proferidas refere-se à ausência de procedimento licitatório para realização de despesas, no valor remanescente de R\$ 61.206,002.

Quanto a esse aspecto, cumpre ressaltar que a licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.





**ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

No caso autos, mesmo tendo o eminente relator considerado que o valor remanescente não era de grande significância, entendeu que refletia negativamente nas contas prestadas. Como não houve qualquer alteração em relação a essa mácula após a análise das razões recursais, subsistem os motivos para a manutenção das decisões guerreadas.

**ANTE O EXPOSTO**, opina este representante do Ministério Público Especial, preliminarmente, pelo **CONHECIMENTO** do Recurso de Reconsideração interposto e, no mérito, pelo seu **NÃO PROVIMENTO**, mantendo-se os termos das decisões recorridas, ante a subsistência elementos motivadores para tanto.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, 03 de novembro de 2010.

**ANDRÉ CARLO TORRES PONTES**  
Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas/PB