



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

Interessado: José Vivaldo Diniz (Prefeito)

Objeto: Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Lastro – exercício de 2010.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Lastro – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2010. Déficit financeiro e orçamentário. Atendimento parcial aos preceitos da LRF. Falhas contábeis. Aplicação abaixo do mínimo constitucional Remuneração e Valorização do Magistério. Despesas sem licitação. Despesas realizadas com recursos do FUNDEB em desvio de finalidade. Despesas não comprovadas. Não recolhimento integral das obrigações patronais. Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas. Aplicação de multa. Imputação de Débito. Devolução de recursos à conta específica do FUNDEB. Envio de cópia dos autos à DICOP. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Recomendação.

PARECER Nº 01678/11

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de Lastro, referente ao exercício de 2010, Sr. José Vivaldo Diniz.

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. 94/107.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do Sr. José Vivaldo Diniz, Prefeito Constitucional de Lastro que requereu prorrogação de prazo para apresentação de esclarecimentos, conforme documentação de fls. 112.

Concessão de prorrogação de prazo por mais quinze dias, conforme fls. 116, com comunicações ao interessado.

Apresentação de Defesa pelo Sr. José Vivaldo Diniz, às fls. 117/497.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Técnico, às fls. 500/519, constatou que permaneceram sem justificativas diversas falhas.

Despacho do Relator, às fls. 520, determinando à intimação do Sr. José Vivaldo Diniz, para se pronunciar única e exclusivamente acerca das irregularidades apontadas nos itens 23.5.1. e 23.5.2. do relatório de fls. 500/519.

O Sr. José Vivaldo Diniz, às fls. 523/526, apresentou esclarecimentos acerca dos fatos plasmados no relatório de fls. 500/519.

Em sede de complementação de instrução, às fls. 529/532, a Unidade Técnica constatou a permanência das seguintes irregularidades:

- 1. Apresentar esclarecimentos, conforme observações dessa Auditoria, acerca do montante de R\$ 19.433,42 registrado na conta Diversos Responsáveis do Ativo Realizável, sob pena de ser responsabilizado pelo valor integral registrado nessa conta.*
- 2. Ausência de registro contábil da dívida da Prefeitura Municipal de Lastró junto à CAGEPA.*
- 3. Não atendimento às disposições da LRF quanto ao envio do REO para este Tribunal, uma vez que o referente ao 2º bimestre não foi enviado com todos os demonstrativos exigidos.*
- 4. Déficit Orçamentário de R\$ 914.869,23, equivalente a 10,12% da receita orçamentária arrecadada.*
- 5. Saldo sem comprovação no montante de R\$ 8.566,46.*
- 6. Nos balanços apresentados, não há a identificação dos recursos vinculados, registrados nas disponibilidades, segundo dispõe o art. 50, I da LC nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal).*
- 7. Registro em duplicidade da receita e despesa extra-orçamentária da Câmara Municipal no montante de R\$ 24.542,46.*
- 8. Divergência entre a receita e despesa extra-orçamentária registrada no SAGRES e a informada na PCA.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

9. *Déficit financeiro (ativo financeiro-passivo financeiro), no valor de R\$ 852.930,31.*
10. *As disponibilidades existentes em 31/12/2010, no montante de R\$ 352.064,66, são insuficientes para a cobertura das obrigações de curto prazo no total de R\$ 1.290.245,58.*
11. *O Balanço Patrimonial apresenta Passivo a Descoberto de R\$ 5.219.881,76.*
12. *Não contabilização da Variação Passiva (Mutação Patrimonial) relativa à Alienação de Bens, no valor de R\$ 11.000,00.*
13. *O Município realizou despesas sem licitação no montante de R\$ 591.610,14.*
14. *Deve ser restituída à conta corrente do FUNDEB, com recursos próprios do Município, a quantia de R\$ 27.741,27, pelo pagamento de despesas, cujos objetos não permitem considerá-las como aplicações do FUNDEB.*
15. *As aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, efetivamente realizadas pelo Município, foram da ordem de 58,13% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação, não atendendo ao mínimo estabelecido de 60%.*
16. *Deve o Gestor devolver à conta corrente do FUNDEB, com recursos próprios do Município, o montante de R\$ 91.538,26, cuja aplicação em educação básica não foi comprovada.*
17. *Divergência no montante da dívida consolidada registrada no RGF e àquela informada na PCA.*

Ainda, tendo em vista que os gastos com obras e serviços de engenharia, no exercício, totalizaram R\$ 2.818.220,98, sugeriu o Órgão Instrutor a realização de uma auditoria de obras no município de Lastro. Além disso, em face do não pagamento do montante de R\$ 44.954,63, à título de obrigações patronais, opinou pelo encaminhamento dos dados constatados no relatório inicial à Receita Federal do Brasil.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

É o relatório. Passo a opinar.

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 único¹, 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 anterior² -, para profunda

¹ “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, assuma obrigações de natureza pecuniária.”

² 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

análise **contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial³ e fiscal⁴**, à luz 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 Federal⁵. 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 julgamento⁶. 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.

³ 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 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).

⁴ 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**.

⁵ 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 **compete**: 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.

⁶ 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 03906/11

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:

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e **emite parecer**, meramente **opinitivo**, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

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 – 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 Lastro, Sr. . José Vivaldo Diniz durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

A Unidade de Instrução opinou pelo não atendimento às disposições da LRF quanto ao envio do REO para este Tribunal, uma vez que referente ao 2º bimestre o gestor enviou alguns demonstrativos intempestivamente.

O *Parquet* entende que o edil adotou buscou sanar a mácula, devendo apenas ser advertido no sentido de em exercícios futuros encaminhar os relatórios de Resumo de Execução Orçamentária com todos os seus demonstrativos dentro do prazo fixado em lei.

Ainda, restou constatada, no relatório inicial, a execução de despesa superior à receita realizada, provocando um déficit na execução do orçamento no montante de R\$ 914.869,23, bem como a ocorrência de déficit financeiro no valor de R\$ 852.930,31.

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:
(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

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 observado. Tal falha enseja aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE.

Outrossim, verificou-se que as disponibilidades existentes em 31/12/2010, no montante de R\$ 352.064,66, são insuficientes para a cobertura das obrigações de curto prazo no total de R\$ 1.290.245,58.

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 últimos oito meses deste, o que não é o caso, tendo em vista que o exercício em análise refere-se ao ano de 2010, portanto, relativo a primeira metade de mandato do gestor.

Além disso, o Balanço Patrimonial do Município apresenta Passivo a Descoberto na quantia de R\$ 5.219.881,76, representando elevado endividamento da edilidade.

Dessa forma, a insuficiência financeira bem como a existência de passivo a descoberto não comportam relevação, devendo ser recomendado à autoridade cabível a adoção de medidas no sentido de buscar o equilíbrio das contas públicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

Em relação ao montante de R\$ 319.433,42 registrado na conta Diversos Responsáveis do Ativo Realizável (*Roubo de numerário – em apuração R\$ 6.000,00; Responsáveis por valores (218.354,14); Pensão Alimentícia – R\$ 6.889,50; Responsabilidades em apuração – R\$ 1.330,00; Despesa a regularizar - Ademar Abrantes Oliveira – R\$ 86.859,78*), o defendente afirmou que “(...) *todas estas subcontas com os seus respectivos valores foram apuradas no Balanço da administração anterior, transferidas para os balanços da atual administração, no aguardo das informações que revelassem a sua consistência. Entretanto, não foram encontrados os históricos relacionados aos fatos que deram origem as suas inscrições nos balanços das gestões passadas, nem por isso, deve a atual administração desprezar os lançamentos, tendo em vista que se trata de haveres em favor do Município.*” Ainda, manifestou-se o gestor da seguinte forma:

“Analisando o Balanço Financeiro de 2004, ali se verifica um debito de R\$ 218.354,14, sob o título de Diversos Responsáveis, dando a entender que esta quantia foi responsabilizada ao gestor da época, Sr. Erasmo Quintino de Abrantes Filho.

A quantia de R\$ 86.859,78 que está ligada a subconta Despesa a Regularizar, responsabiliza o Sr. Ademar Abrantes Oliveira, decorrente de ações de sua administração em exercícios anteriores a 2004, pela descrição indica ter ocorrido despesa irregulares na sua gestão.

Os outros valores de pequena monta, todos provenientes de Balanços passados, não deixaram vestígios sobre datas e providencias quanto às operações irregulares, em lugar nenhum se consegue informações detalhadas.

Desta forma, atribuído a essas irregulares, o Egrégio Tribunal de Contas, no Acórdão APL TC 0719/2011, aplicou uma imputação de débito ao Sr. Erasmo Quintino de Abrantes, na quantia de R\$ 219.575,75, cuja decisão elucida aquele crédito do município que ainda consta no Balanço e está no rol dos valores demonstrados neste item.”

A Unidade Técnica, às 530, asseverou que analisando os Acórdãos n° 0719/2011 e n° 309/2005, para ver a razão do débito imputado ao Gestor do Município do Lastro, Sr. Erasmo Quintino de Abrantes Filho, apurou que através do Acórdão n° 0719/2011 verificou-se o não cumprimento do Acórdão de n° 309/2005, que imputou um débito no valor de R\$ 219.575,75, cuja origem esta registrada no Balanço Patrimonial de 2003, no lado do PASSIVO, como “restos apagar” a titulo de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

“outras obrigações financeiras a pagar”, não identificado pela Auditoria, nem esclarecido pelo defendente.

Além disso, afirmou o Corpo Técnico que *“O caso objeto da presente análise trata de um “direito” do Município sobre terceiros, no valor de R\$ 319.433,42, registrado no Balanço Patrimonial de 2010, no lado do ATIVO, sem qualquer justificativa contundente por parte do defendente. Dessa forma, o caso em análise é totalmente diferente do que trata o citado pelo Defendente, por meio do Acórdão nº0719/2011, por conseguinte, as argumentações apresentadas na presente defesa não devem ser acatadas em vista da fragilidade e falta de consistência”*. Portanto, a irregularidade permanece, cabendo imputação do débito ao Gestor no valor de R\$319.433,42.

Outrossim, verificou-se a existência de saldo sem comprovação no montante de R\$ 8.566,46.

É sabido que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação dos débitos nos valores expostos acima. Importante destacar, ainda, 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:

“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)

Ademais, 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

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.)

Além disso, 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 no caso. Desta forma, somos pela imputação dos valores acima mencionados ao gestor Sr. José Vivaldo Diniz.

As irregularidades apontadas nos itens 6, 7, 8, 12 e 17, dentre outras coisas, referem-se às graves falhas na Contabilidade Pública do Município, em seus variados aspectos, com o descumprimento das principais normas contábeis emanadas dos diferentes órgãos competentes para tratar da matéria citada.

Chama a atenção a quantidade de imprecisões, omissões, erros, falhas e incompatibilidades nos procedimentos de natureza contábil, de responsabilidade do Prefeito Municipal, bem como nos documentos remetidos a esta Corte de Contas. Cumpre repetir que a prestação de contas na Administração Pública é dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único, 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, III, 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

A respeito das omissões e divergências constatadas, cabe salientar que a essência de um fato contábil está na sua verdade, ou seja, naquilo que, não se prendendo à aparência ou a forma, diz respeito à realidade ou ao conteúdo do fato contábil. Assim, pode-se concluir que exigência fundamental da contabilidade pública é a da comprovação da veracidade de seus registros. Tanto a legalidade como a moralidade administrativas exigem a demonstração e comprovação de todos os atos e fatos administrativos que originaram determinado lançamento contábil – financeiro, patrimonial, orçamentário etc.

Nesse diapasão, há de se ressaltar que a constatação de registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as **Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC**⁷. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é **Princípio Fundamental da Contabilidade**:

*“1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros **apropriados**. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.”*

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

“2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.”

Portanto, as omissões e divergências em documentos importantes para a análise das contas não podem ser relevadas, restando acrescê-las aos demais fatores presentes nos autos que ensejam a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor.

⁷ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

Além disso, evidenciou-se a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de R\$ 591.610,14. Dentre os gastos realizados destacam-se os relacionados com locação de veículos, construção de açude, aquisição de gêneros alimentícios, transporte de estudantes; aquisição de combustível; serviços de internet; aquisição de botijões de gás; compra de medicamentos, entre outros.

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.

Outrossim, quanto aos pagamentos de despesas impróprias com recursos do FUNDEB no montante de R\$ 27.741,27, o interessado em sua peça defensiva reconheceu tal fato, devendo, portanto, ser restituída à conta corrente do FUNDEB, a quantia mencionada, com recursos próprios do Município.

Quanto à aplicação em remuneração e valorização do magistério abaixo do mínimo legal, aduz o interessado que "(...) a Prefeitura pagou também com



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

recursos do FUNDEB a quantia de R\$ 22.294,44 de contribuições Previdenciárias dos salários dos profissionais do magistério, perfazendo a quantia de R\$ 775.272,93 com 60% do Fundo”. Tal valor teria elevado, segundo o defendente, o percentual de gastos com remuneração e valorização do magistério para 59,85%, portanto, muito próximo ao limite exigido. Porém, conforme relato da Auditoria, às fls. 514, em relatório de análise de defesa, “Consultando os extratos bancários das contas que movimentam recursos do FUNDEB no exercício, quais sejam: BB 16.041-5, BB 16.137-3 e BB 16.138-1, a Auditoria não identificou quaisquer transferências para a conta do FPM (BB 7.669-4) nos valores mencionados pela defesa, seja nas quantias individuais correspondentes a R\$ 10.369,40 e R\$ 11.925,04 ou no valor total de R\$ 22.294,44. Desse modo, os empenhos apresentados pelo defendente às fls. 78 e 79 do Anexo 1, embora constituam despesas com educação básica, não foram pagos com recursos do FUNDEB, vez que os pagamentos respectivos foram realizados com recursos do FPM”.

Desta forma, constata-se a permanência da irregularidade nos termos do relatório inicial.

Registre-se que 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.

Por fim, verificou o Órgão de Instrução a realização de despesas com recursos do FUNDEB, em desvio de finalidade, na cifra de R\$ 91.538,26.

O defendente apresentou despesas pagas (valores líquidos) no montante de R\$ 120.648,59, cujos pagamentos se deram pelas contas BB 13.855-MOVIMENTO, BB 7.669-4 FPM e CEF 259-7 FOPAG.

A Auditoria, às fls. 514/515, que “(...) Das despesas apresentadas, o total R\$ 79.348,46 não constitui gasto com educação básica (...)” Ainda, informou que “As despesas apresentadas cujos objetos constituem gastos com educação básica, no montante de R\$ 41.300,13, foram pagas pelas contas BB 13.855-MOVIMENTO e BB 7.669-4 FPM, não tendo a defesa comprovado a transferência de recursos financeiros do FUNDEB para essas contas”. Desse modo, fica caracterizada a prática recorrente no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

município de efetuar despesas do FUNDEB com recursos próprios do município e vice versa, devendo o gestor ser advertido a evitar tal conduta em exercícios futuros. Ademais, como não se pode extrair dos autos a certeza de que o montante de R\$ 91.538,26 foi devolvido à conta do FUNDEB, **impõe-se sua devolução com recursos do tesouro municipal ao Fundo Específico.**

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

1. **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Lastro, Sr. José Vivaldo Diniz, relativas ao exercício de 2010.
2. **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
3. **Aplicação de multa** ao Sr. José Vivaldo Diniz, Prefeito de Lastro, com fulcro no art. 56 da LOTCE.
4. **Imputação de Débito**, no valor de R\$ 327.999,88, ao Sr. José Vivaldo Diniz, em razão de existência de saldo sem comprovação no montante de R\$ 8.566,46; bem como ausência de comprovação do montante de R\$ 319.433,42, registrado na conta Diversos Responsáveis, do Ativo Realizável.
5. **Devolução** da quantia de R\$ 119.279,53 à conta específica do FUNDEB com recursos do tesouro municipal.
6. **Envio** de cópia dos autos, referente ao item “Obras Públicas”, à DICOP para que seja providenciada a realização de uma auditoria de obras no município de Lastro.
7. **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca do não pagamento do montante de R\$ 44.954,63, à título de obrigações patronais, para adoção das medidas de sua competência.
8. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Lastro 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03906/11

É como opino.

João Pessoa, 5 de dezembro de 2011.

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