



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 02928/09**

**Interessados:** Maria Salete da Luz Batista do Nascimento (janeiro a junho) e Karoline Montenegro Souto Maior (julho a dezembro)

**Objeto:** Prestação de Contas Anuais do Fundo Municipal de Saúde de Bayeux – exercício de 2008.

*EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Fundo Municipal de Saúde de Bayeux – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2008. Déficit orçamentário. Despesas não lícitas. Falha na contabilidade. Omissão de despesas. Ausência de controle de gastos com combustível. Irregularidade das Contas. Aplicação de multa. Recomendações. Representação à Procuradoria Geral de Justiça.*

### **PARECER Nº 01986/10**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual das ex-gestoras do Fundo Municipal Saúde do Município de Bayeux, referente ao exercício de 2008, Sras. Maria Salete da Luz Batista do Nascimento (janeiro a junho) e Karoline Montenegro Souto Maior (julho a dezembro).

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de diversas irregularidades apontadas a ambas ex-gestoras, em seu relatório preliminar de fls. 234/242

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação das interessadas (fls. 243/246).

Defesa aviada pelas Sras. Maria Salete da Luz Batista do Nascimento e Karoline Montenegro Souto Maior em peça única, fls. 247/607, através de advogado com procuração nos autos, fls, 339/340.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 02928/09**

Após a análise da documentação apresentada, o Órgão Técnico emitiu relatório derradeiro (fls.608/620), constatando a permanência, sem justificativa e/ou regularização, das seguintes irregularidades:

#### **Gestão de Maria Salete da Luz do Nascimento (janeiro a junho):**

- 1) Déficit orçamentário de R\$ 939.499,81, item 1;
- 2) Despesas não licitadas no valor de R\$ 38.090,00, item 2;
- 3) Omissão de despesa no valor de R\$ 22.383,25, item 3;
- 4) Despesas com encargos patronais Regime Próprio não contabilizadas, no valor de R\$ 206.377,47, item 4;
- 5) Despesas com encargos patronais INSS não contabilizadas no valor de R\$ 733.122,34, item 5;
- 6) Locação de veículos subcontratada no valor de R\$ 49.884,00, item 6.

#### **Gestão de Karoline Montenegro Souto Maior (julho a dezembro):**

- 1) Déficit orçamentário de R\$ 1.118.152,51, item 1;
- 2) Insuficiência financeira de R\$ 1.563.375,23, item 2;
- 3) Despesas não licitadas no valor de R\$ 113.282,83, item 3;
- 4) Descumprimento de normas estabelecidas pela RN TC 05/2005 controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas), item 4;
- 5) Despesas com combustíveis não comprovadas no valor de R\$ 5.006,78, item 5;
- 6) Despesas com encargos patronais Regime Próprio não contabilizadas, no valor de R\$ 500.986,70, item 6;
- 7) Despesas com encargos patronais INSS não contabilizadas no valor de R\$ 719.237,91, item 7;
- 8) Locação de veículos subcontratada, no valor de R\$ 41.570,00, item 8.

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

**É o relatório. Passo a opinar.**

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatário qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 02928/09

gerencie ou administre recursos públicos. O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

Ainda, é preciso registrar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação **completa e regular**, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

Cumpre esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, ou seja, contida na manifestação da Unidade Técnica de Instrução, contanto que o documento referido se encontre nos autos. Desta forma, a adoção de relatório técnico prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Neste sentido já decidiu o STF.<sup>1</sup>

Assim o sendo, corroboram-se os argumentos firmados pelo Órgão Auditor no referente a todas as análises realizadas.

Cabe acrescentar, entretanto, algumas considerações sobre algumas irregularidades apontadas.

A Auditoria verificou déficit orçamentário no valor de R\$ 939.499,81, apesar de o balanço orçamentário demonstrar superávit, pois houve despesas não contabilizadas no valor de R\$ 2.159.724,42, na gestão da Sra. Maria Salete do Nascimento, bem como no déficit valor de R\$ 1.118.152,51 na gestão da Sra. Karoline Souto Maior.

---

<sup>1</sup> HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa. Precedente.

II - Ordem denegada.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 02928/09**

Ocorreu, assim, descuro com a Contabilidade Pública, suas normas e procedimentos-padrão, de cumprimento obrigatório para a Administração Pública.

Mais do que isso, essas irregularidades atentam contra o direito de origem republicana à prestação de contas, pois prestar contas não se resume a fazer remeter ao Tribunal ou órgão responsável pela fiscalização um calhamaço desconexo, inapto a servir de base para uma aferição fidedigna do grau de cumprimento dos princípios regedores da Administração Pública, mormente aqueles inculpidos no caput do art. 37 da CR/88.

Lino Martins da Silva, citado por João Eudes Bezerra Filho<sup>2</sup>, resume didaticamente a relevância da Contabilidade Pública, ramo de especialidade da Ciência Contábil, quando sustenta ser seu objetivo fornecer à Administração e ao Controle Externo e ao Controle Social, acrescentaria dados sobre:

- Organização e execução dos orçamentos;
- Normas para o registro das entradas de receita e desembolsos da despesa;
- Registro, controle e acompanhamento das variações do patrimônio do Estado;
- Normas para a prestação de contas dos responsáveis por bens e valores;
- Normas para a prestação de contas dos governos;
- Controle de custos, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.

Balanço contábil lato sensu mal feito e atécnico só inviabiliza o exercício do Controle Externo, dificultando a análise dos aspectos de auditoria operacional, igualmente, tão pouco realizada.

Nesse sentir, todas as irregularidades constituem desobediência à Lei 4.320/64, à Lei de Responsabilidade Fiscal e às Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC, às Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão referentes às normas de consolidação das contas públicas, além dos Consagrados Princípios Contábeis.

---

<sup>2</sup> *Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 300 questões*. Niterói: Impetus, 2004, p. 131-132.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 02928/09**

Aliás, descumprir o orçamento é considerado infração pelo inciso VI do artigo 4.º do Decreto-lei n.º 201/67.

No caso sub examine, a atitude das gestoras revelou inobservância aos preceitos de direito público, sobretudo ao não determinar aos seus assessores e subordinados o efetivo cumprimento das normas de movimentação financeira e registro contábil, comprometendo o grau de transparência tão caro à Lei de Responsabilidade Fiscal e dificultando o exercício do controle externo, levando à assunção de condutas objeto de restrição pela Auditoria.

No tocante à ausência de procedimento licitatório, de responsabilidade de ambos as gestoras, há de se definir o seguinte. A licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas na Lei n.º 8.666 de 1993, hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no tangente às despesas em debate, exurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

A propósito, impende trazer a lume o disposto no referido art. 37, XXI da Lei Maior da Nação, bem assim no art. 3.º da Lei n.º 8.666 de 1993, *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, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Constituição Federal).*

*Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatas. (Lei n.º 8.666 de 1993).*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 02928/09**

Neste passo, a não realização de procedimento de licitação ou a sua efetivação de modo incorreto representam séria ameaça aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, bem como flagrante desrespeito à Lei n.º 8.666 de 1993 e à Constituição Federal.

Ademais, cumpre assentar 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 de Licitações e Contratos, que assim preceitua:

*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. (Lei n.º 8.666 de 1993).*

A omissão de despesas orçamentárias pela Sra. Maria Salete da Luz Batista do Nascimento se deve à diferença entre a informação gerencial da entidade e a informação financeira em relação às despesas com combustível, no valor de R\$ 22.383,25, demonstrando não empenhamento dessa quantia.

O não empenhamento de despesa pública é grave irregularidade em virtude do perigo de dano ao planejamento orçamentário-financeiro, podendo ocasionar descontrole da gestão pública e ofensa a direito dos credores. além de não obedecer aos estágios da receitas: empenho, liquidação e pagamento.

A não contabilização das despesas com encargos patronais tanto no Regime Próprio quanto ao INSS ocorreu no período de exercício de ambas gestoras, demonstrando mais uma vez falha na contabilidade pública, o que pode acarretar prejuízos para o planejamento dos exercícios posteriores.

No tangente à locação de veículos a terceiros que não o proprietário dos automóveis, recomenda-se ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Bayeux maior cuidado com a utilização do patrimônio público, firmando contrato com os verdadeiros proprietários dos objetos contratados, a fim de assegurar a execução do contrato.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 02928/09

A Unidade de Instrução verificou mais uma vez a omissão de despesas, mas dessa vez com gastos de combustível, no montante total de R\$ 5.006,78, na gestão da Sra. Karoline Montenegro Soto Maior, além da falta de controle das despesas com combustível, peças e serviços de veículos, conforme preceitua a RN TC nº 05/05.

Ora, os indivíduos a quem é confiada a administração de bens e interesses da coletividade são obrigados a seguir, entre outros, os Princípios Constitucionais o da Eficiência, como forma de qualificar a ação pública, sem detrimento da qualidade dos serviços prestados.

Segundo o renomado professor José Afonso<sup>3</sup>, a eficiência “**não é um conceito jurídico, mas econômico; qualifica atividades. Numa idéia muito geral, eficiência significa fazer acontecer com racionalidade, o que implica medir os custos que a satisfação das necessidades públicas importam em relação ao grau de utilidade avançado. Assim, o princípio da eficiência, introduzido agora no art. 37 da Constituição pela EC 19/98, orienta a atividade administrativa no sentido de conseguir os melhores resultados com os meios escassos de que dispõe e a menor custo**” (grifo nosso).

Assim, os gastos feitos com o dinheiro público, sem qualquer tipo de controle, no bojo de uma situação de mau gerenciamento é um item comprometedor da prestação de contas.

ISTO POSTO, nos termos do relatório da Auditoria de fls. 608/620, pugna o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela:

- 1. Irregularidade** da vertente prestação de contas.
- 2. Aplicação da multa Legal às Sras.** Maria Salete da Luz Batista do Nascimento e Karoline Montenegro Souto Maior.
- 3. Remessa de cópia dos presentes autos à Procuradoria Geral de Justiça** para as providências penais que entenderem cabíveis.
- 4. Recomendação** à atual gestão do Fundo Municipal Saúde de Bayeux no sentido de guardar estrita observância aos termos da

<sup>3</sup> MORAES, Alexandre de. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**PROCESSO TC N.º 02928/09**

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, 29 de novembro de 2010.

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