



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC nº 05367/10

PARECER Nº 01592/11

**ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO e de ORDENAÇÃO DE DESPESAS do
Prefeito de Juazeirinho, Exmo. Sr. BEVILÁCQUA MATIAS MARACAJÁ,
relativas ao exercício financeiro de 2009.**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ATENDIMENTO DA LC 101/2000. DESCUMPRIMENTO PARCIAL DA LEGISLAÇÃO DE LICITAÇÕES. MULTA. INSUFICIENTE APLICAÇÃO EM EDUCAÇÃO (FUNDEB E MDE) E SAÚDE. GESTÃO DE RECURSOS DANOSA AO ERÁRIO. OFENSA A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PARECER CONTRÁRIO. DÉBITO. MULTA. 1) *“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);* 2) Se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcimento dos gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.

P A R E C E R

Versam os autos sobre as contas anuais de gestão e de ordenação de despesas do Prefeito de **Juazeirinho**, Exmo. Sr. **BEVILÁCQUA MATIAS MARACAJÁ**, relativas ao exercício financeiro de **2009**.



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

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) Despesas não licitadas no montante de R\$ 159.539,34;
- 2) Nomeação de pregoeiro e respectiva equipe de apoio em desconformidade com a Lei nº 10.520/2002;
- 3) Vício no pregão de nº 005/2009, para aquisição de combustíveis e lubrificantes;
- 4) Prática antieconômica na locação de veículos;
- 5) Aplicação em remuneração e valorização do magistério de 47,91% da receita originada do FUNDEB;
- 6) Aplicação de 23,1% das receitas de impostos próprios e transferidos em manutenção e desenvolvimento do ensino;
- 7) Aplicação de 13,81% das receitas de impostos próprios e transferidos em ações e serviços públicos de saúde;
- 8) Acúmulo de função pública por parte de secretário municipal;
- 9) Pagamento indevido a secretário municipal no montante de R\$ 2.000,00;
- 10) Aluguel irregular de imóvel;
- 11) Pagamento indevido de R\$ 1.500,00 ao Sr. Cícero da Costa Freire, para exercer a função de conselheiro político;
- 12) Irregularidade em procedimento licitatório para locação de veículos;
- 13) Não recolhimento de obrigações patronais, no montante de R\$ 886.688,05, gerando multa e juros ao ente municipal, conforme Auto de



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Infração lavrado pela Receita federal do Brasil;

- 14) Despesa não comprovada com contribuições ao INSS no montante de R\$ 27.137,34;
- 15) Despesa não comprovada com recolhimento de empréstimos consignados no montante de R\$ 38.777,89, devendo o montante ser ressarcido aos cofres municipais.

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.

Descumprimento da legislação de licitações (itens 1, 2, 3 e 12).

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, revela-se 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.

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**

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.

Assim, mesmo abstraindo as despesas cujas naturezas dos objetos e periodicidade de sua aquisição não concorrem para a reprovação da prestação de contas (fl. 667), segundo a jurisprudência do TCE/PB, restaram fatos relativos ao descumprimento da legislação sobre licitações públicas, atraindo aplicação de multa, com espeque no art. 56, II, da LCE 18/93.

Deficiente gestão administrativa e patrimonial (itens 4, 8, 10 e 13).

O controle da gestão pública, sob os enfoques contábil, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, bem como à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, em especial, apurar a escorreita gestão dos bens e serviços públicos, desde a sua aquisição ou contratação, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso, bem como a adequada movimentação de pessoal dentro dos parâmetros legais, sem perder de vista a qualidade do gasto. A gestão pública, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário e o cidadão em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Dessa forma, os fatos aqui mencionados, atraem recomendações, objetivando a concretude dos princípios administrativos públicos da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Aplicação em educação abaixo dos índices mínimos (itens 5 e 6).

A aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício, e a utilização de não menos de 25% da receita de impostos próprios e transferidos na manutenção e desenvolvimento do ensino constituem obrigações públicas previstas no Ato das



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

Disposições Constitucionais Transitórias, art. 60, inciso XII, e na Constituição Federal, art. 212, endereçadas 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 do art. 4º, o Poder Executivo estabelecerá a programação financeira e o cronograma de execução mensal de desembolso.



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

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, concorrendo para a reprovação das contas.

Aplicação de recursos em saúde abaixo do índice mínimo (item 7).

A Emenda Constitucional nº 29, publicada em 14/09/2000, com vigência imediata, a exemplo da educação, introduziu limites mínimos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde. O legislador constitucional derivado estabeleceu, para os Municípios, a partir de 2004, a aplicação mínima de 15% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade. É o que preceituam os dispositivos acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In verbis:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

III – no caso dos Municípios (...), quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

As novas diretrizes mencionam desde as regras de guarda de recursos (transferências de recursos arrecadados à conta de Fundo de Saúde) até sua utilização, exaltando, claramente, tanto a melhoria das ações e serviços públicos de saúde (finalidade), quanto a formas especiais de execução orçamentária e controle (meios).

Assim, a Prefeitura, por ter aplicado em ações e serviços públicos de saúde, em 2009, **13,81%** das receitas de impostos próprios e repartidos, não cumpriu o preceito constitucional, concorrendo para a reprovação das contas gerais de governo.

Gestão danosa de recursos públicos (itens 9, 11, 14 e 15).

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

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:



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

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.

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 se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcimento dos gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.



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. **BEVILÁCQUA MATIAS MARACAJÁ**, na qualidade de Prefeito do Município de **Juazeirinho**:

- I) **DECLARE** o atendimento da LC 101/2000.
- II) **EMITA PARECER** sugerindo à Câmara Municipal de **Juazeirinho** a **REPROVAÇÃO** das contas de gestão geral relativas ao exercício de **2009**, em razão dos **itens 5, 6 e 7** e dos atos de gestão danosos ao erário (**itens 9, 11, 14 e 15**).
- III) **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as despesas sem as devidas licitações, sem imputação de débito, em face da ausência de danos materiais causados ao erário, ressalvadas as do tópico a seguir.
- IV) **JULGUE IRREGULAR** a gestão dos recursos relacionados aos **itens 9, 11, 14 e 15, com imputação de débito contra o gestor**, em razão do dano ao erário, com valores atualizados.
- V) **APLIQUE MULTAS** contra o gestor, por danos ao erário e atos ilegais de gestão, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, VIII, e LCE nº 18/93, arts. 55 e 56, II.
- VI) **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 23 de novembro de 2011.

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