



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 08659/11

Interessado: Manoel Dantas Venceslau (Prefeito)

Objeto: Inspeção Especial – Prefeitura Municipal de Bom Jesus.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Bom Jesus – Poder Executivo – Inspeção Especial – Período de 01 de janeiro a 09 de junho de 2011. Despesas não comprovadas. Saldo a descoberto sem comprovação. Realização de despesas sem prévio empenho. Imensa quantidade de pagamentos efetuados através do CAIXA/TESOURARIA. Irregularidade das despesas com medicamentos, material de expediente e obras e serviços de engenharia. Imputação de débito. Aplicação de multa. Representação à Procuradoria Geral de Justiça. Recomendação.

PARECER Nº 01689/11

Versam os presentes autos acerca de Inspeção Especial, realizada na Prefeitura Municipal de Bom Jesus, tendo como objetivo acompanhar a gestão municipal de 2011, verificando a documentação de receitas e despesas, bem como os saldos das disponibilidades financeiras registrados em CAIXA/TESOURARIA e BANCOS, no período de 30/04/2011 a 09/06/2011.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de algumas irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 02/08.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do Sr. Manoel Dantas Venceslau, Prefeito Constitucional de Bom Jesus (fls. 10/11), que apresentou esclarecimentos de fls. 15/406.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Técnico, às fls. 409/415, constatou que permaneceram sem justificativas as seguintes falhas:

1. *Existência de saldo a descoberto no CAIXA/TESOURARIA da Prefeitura Municipal de Bom Jesus, no valor de R\$ 458.871,36.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 08659/11

2. *Despesas fictícias com aquisição de medicamentos, no valor de R\$ 29.344,67, ressaltando-se que este valor se encontra inserido no saldo a descoberto.*
3. *Despesas fictícias com aquisição de material de expediente, no valor de R\$ 5.565,85, ressaltando-se que este valor se encontra inserido no saldo a descoberto.*
4. *Despesas com obras e serviços de engenharia inexistentes, no valor de R\$ 279.294,37, ressaltando-se que este valor se encontra inserido no saldo a descoberto.*
5. *Três cheques do Instituto de Previdência Própria do Município, assinados e endossados em branco. Ressalte-se que tal matéria também foi registrada no relatório da análise da PCA do Instituto de Previdência, exercício de 2010.*
6. *Empenhamento de despesas a posteriori, descumprindo os art. 60 e 61 da Lei 4.320/64.*
7. *Grande volume de pagamentos através de Caixa/Tesouraria, contrariando o Art. 164, § 3º, da CF/88.*
8. *Inexistência dos seguintes procedimentos licitatórios: Inexigibilidades 02/11 e 03/11 e Convites 09/11, 11/11 e 16/11.*

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, 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, que busca, sobretudo, a otimização dos recursos à disposição do administrador.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 08659/11

A partir dessas premissas, passo a analisar as irregularidades constatadas pelo Órgão Auditor.

A Unidade Técnica constatou existência de saldo a descoberto no CAIXA/TESOURARIA da Prefeitura Municipal de Bom Jesus, no valor de R\$ 458.871,36.

Tal fato restou evidenciado após diligência *in loco*. A Auditoria, às fls. 04 e 07 dos autos assim se manifestou:

“O Saldo das disponibilidades financeiras em 07/06/11 constatado pela Auditoria (linha E do Demonstrativo Financeiro acima) corresponde às disponibilidades existentes na Prefeitura em 07/06/2011, cujo montante corresponde a R\$ 661.884,66, distribuídas em Caixa e Bancos nos valores de R\$ 79.401,00 e R\$ 582.483,66, respectivamente, conforme Termo de Conferência de Caixa (Doc. 12719/11) e extratos bancários.

Confrontando-se o Saldo das disponibilidades financeiras em 07/06/11 a ser comprovado, no valor de R\$ 1.178.392,79, com o Saldo das disponibilidades financeiras em 07/06/11 constatado pela Auditoria, correspondente a R\$ 661.884,66, ficou evidenciado um Saldo a Descoberto em 07/06/11 de R\$ 515.793,43.”

(...)

“Na composição do Saldo das disponibilidades financeiras em 09/06/11 a ser comprovado (linha D do quadro acima) foi acrescida ao Saldo das disponibilidades financeiras em 07/06/11 constatado pela Auditoria, correspondente a R\$ 661.884,66, a totalidade das receitas realizadas no período de 08/06/11 a 09/06/11, no montante de R\$ 117.253,36, conforme informações apresentadas pela Administração (Doc. 12777/11, 12852/11 e 12854/11), tendo sido deduzidas as despesas pagas no referido período, no montante de R\$ 20.902,16. (Doc.12772/11).

O Saldo das disponibilidades financeiras em 09/06/11 constatado pela Auditoria (linha E do Demonstrativo Financeiro acima) corresponde ao total das disponibilidades existentes em Bancos no dia 09/06/2011, no montante de R\$ 694.648,19 (conf. Doc. 12862/11 e extratos bancários), tendo em vista a inexistência de bens numerários no Caixa/Tesouraria da Prefeitura Municipal de Bom Jesus, constatada na conferência de disponibilidades financeiras realizada no dia 09/06/11, conforme Termo de Conferência de Caixa (Doc. 12766/11).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 08659/11

*Isso posto, confrontando-se o Saldo das disponibilidades financeiras em 09/06/11 a ser comprovado, no mencionado valor de R\$ 758.235,86, com o Saldo das disponibilidades financeiras em 09/06/11 constatado pela Auditoria, correspondente a R\$ 694.648,19, ficou evidenciado um **Saldo a Descoberto em 09/06/11 de R\$ 63.587,67.***

As Disponibilidades financeiras inexistentes ou Saldo a descoberto constatado pela Equipe de Auditoria nos dois períodos examinados totalizou R\$ 579.381,10, o que corresponde ao somatório do Saldo a Descoberto constatado em 07/06/11, no valor de R\$ 515.793,43 com o Saldo a Descoberto evidenciado em 09/06/11, correspondente a R\$ 63.587,67, conforme demonstrado nos itens anteriores.

O interessado afirmou em sua peça defensiva que o Órgão de Instrução desta Corte de Contas procedeu de forma equivocada quando da realização de seus demonstrativos, uma vez que *“deixou de apropriar na sua planilha a dedução de receitas orçamentárias para o FUNDEB”*. Outrossim, alegou que as despesas com aquisição de medicamentos, material de expediente e com obras e serviços de engenharia não deveriam figurar no cômputo do saldo a descoberto por estarem comprovadas, restando sem comprovação o valor de R\$ 37.861,88.

Em relatório de análise defesa, o Corpo Técnico deste Sinédrio de Contas, às fls. 409/410, acatou em parte as razões do defendente, excluindo do cálculo as deduções do FUNDEB no valor de R\$ 120.509,74, restando não comprovado o saldo a descoberto de R\$ 458.871,36. Contudo, asseverou que as despesas com aquisição de medicamentos, material de expediente e com obras e serviços de engenharia permaneceriam sem comprovação.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação de os responsáveis por dinheiros públicos demonstrarem a sua esmerada 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 presuma, até prova em contrário, por ele subministrada.**”*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 08659/11

É sabido que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito no valor exposto acima. Importante destacar 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 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.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 08659/11

Acrescente-se, ainda, que de acordo com o Artigo 93 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.67:

‘Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes’.

Do disposto no citado preceito legal infere-se que, no julgamento das contas dos responsáveis pela aplicação dos dinheiros públicos, dois são os aspectos a considerar:

- 1) o regular emprego, respeitante às formalidades legais do ato de despesa, tal como prescrevem os arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320, de 17.3.64;
- 2) o bom resultado, no referente ao objetivo alcançado com o dispêndio, que deve guardar consonância com a destinação dos recursos orçamentários, à conta dos quais é imputada a despesa.

No caso em testilha o gestor não logrou êxito em comprovar a regularidade das despesas efetuadas com medicamentos, material de expediente, e serviços de obra e engenharia. Chama-nos atenção a ausência de controle de entrada nos órgãos de Saúde, bem como na Secretaria de Educação, dos bens “adquiridos” pela municipalidade.

A mera declaração dos Secretários de Saúde e Educação do município não tem o condão de elidir a eiva constatada, *in loco* pela Auditoria.

Em relação às despesas com obras e serviços de engenharia, assiste também razão à Unidade Técnica. Os argumentos apresentados pelo defendente não são capazes de afastar a mácula. Ainda, deve-se registrar que a apresentação de pagamentos através de Caixa/Tesouraria referentes a obras e serviços de engenharia não executados, com o intuito de justificar saldos financeiros a descoberto, é prática recorrente da Prefeitura Municipal de Bom Jesus, conforme se constata nos Processos TC nº 12197/09 e 0098/10.

Desta forma, pugna este *Parquet* pela imputação do débito de R\$ 458.871,36 ao Sr. Manoel Dantas Venceslau.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 08659/11

Outrossim, a imensa quantidade de pagamentos através de Caixa/Tesouraria, revela desobediência ao comando constitucional insculpido no art. 164, § 3º, da CF/88. Assim, opina o Ministério Público Especial pela determinação à Edilidade no sentido de adotar as medidas necessárias ao saneamento da eiva.

Em relação à existência de três cheques do Instituto de Previdência Própria do Município, assinados e endossados em branco, afirmou o interessado que *“Os cheques seriam utilizados pelo Instituto no dia seguinte à chegada da auditoria e se encontravam assinados e endossados exatamente para que houvesse dinâmica nos pagamentos que seriam efetuados, eis que a Presidente do Instituto não estaria na cidade no dia seguinte para apor sua assinatura nos cheques, tendo providenciado essa parte da formalidade para agilizar os serviços”*. Tal prática, em regra, não deve ser adotada no âmbito da administração pública, devendo ser admitida, apenas em casos excepcionais, que possa sujeitar à edilidade a alguma sanção. Desse modo, entende este *Parquet* que a gestão municipal deve abdicar tal procedimento.

Quanto ao empenhamento de despesas *a posteriori*, descumprindo os art. 60 e 61 da Lei 4.320/64, deve-se salientar que tal comportamento configura grave ofensa às normas de direito financeiro, ensejando aplicação de multa ao gestor, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.

Por fim, o interessado juntou aos autos cópia dos procedimentos licitatórios Inexigibilidades nº 02/11 e nº 03/11, e Convites nº 09/11 e nº 11/11, às fls. 159/406, sanando a irregularidade inicialmente apontada pela Unidade Técnica.

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

- 1. Irregularidade** das despesas realizadas com aquisição de medicamentos, material de expediente e obras e serviços de engenharia;
- 2. Imputação de débito** no valor de R\$ 458.871,36 ao Senhor Manoel Dantas Venceslau, em virtude de saldo a descoberto não comprovado.
- 3. Aplicação de multa** ao Sr. Senhor Manoel Dantas Venceslau, com fulcro nos artigos 55 e 56 da LOTCE.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 08659/11

4. **Representação à douta Procuradoria Geral de Justiça** a fim de que adote as providências e cautelas penais de estilo.
5. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Bom Jesus 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.

É como opino.

João Pessoa, 05 de dezembro de 2011.

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