



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

Interessado: Availdo Luis de Alcântara Azevedo (ex-Prefeito Municipal)

Objeto: Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Araruna – exercício de 2007.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Araruna – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2007. Apuração de graves irregularidades pelo Órgão Técnico. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas. Aplicação de Multa. Imputação. Recomendações. Representação.

PARECER N.º 01645/11

Versa o presente processo da Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Araruna, relativo ao exercício de 2007, sob a responsabilidade do Prefeito à época Availdo Luis de Alcântara Azevedo.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou, em seu relatório inicial (fls. 1052/1068), a ocorrência de diversas irregularidades.

Em despacho exarado à fl. 1068v, o eminente Relator determinou a citação do Sr. Availdo Luis de Alcântara Azevedo para, querendo, apresentar esclarecimentos acerca das conclusões da unidade técnica materializada em sua análise preliminar. Atendendo a determinação, a SECPL, assim procedeu, conforme documentos de fls.1069/1070.

Defesa em peça única e subscrita pelo Alcaide Municipal citado (fls. 1073/1086). Instruem a defesa os documentos de fls. 1087/2059.

Relatório de Análise de Defesa, pelo Corpo Técnico (fls.2067/2084), concluindo que as irregularidades foram parcialmente elididas.

Logo após, foram remetidos os autos ao Ministério Público, que através da cota da lavra da douta Procuradora desse *Parquet*, Dra. Isabella Barbosa Marinho



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

Falcão (fls. 2085/2086), manifestando-se pela necessidade de notificação dos administradores do consórcio intermunicipal – CISAUCO.

O Relator, por despacho de fls. 2087, determinou a remessa dos autos a SECPL para efetuar as citações sugeridas pelo *parquet*.

Notificação dos Srs(as): José Batista Delgado, Pedro Augusto Lisboa, Edmilson Gomes de Souza, Wilma Targino Maranhão, Targino Pereira da Costa Neto, Antonio Justino de Araújo, Rinaldo de Lucena Guedes, Edna Régia Sales Pinheiro Franklin de Albuquerque e Paulo da Cunha Torres, Gestores, respectivamente, dos Municípios de Lagoa D'Anta, Passa e Fica, Cacimba de Dentro, Araruna, Campo de Santana, Dona Inês, Pirpirituba, Monte das Gameleiras e Riachão (fls. 2088/2107).

Defesas apresentadas pelos Srs. Targino Pereira da Costa Neto (fls. 2118/2122) e Paulo da Cunha Torres (fls. 2123/2129).

Em seguida, foram remetidos os autos ao Ministério Público, que através da Cota da lavra deste representante do Ministério Público de Contas (fls. 2133/2135), pugnou-se pelo retorno dos autos ao Órgão de Instrução para análise das defesas apresentadas às folhas 2118/2122 e 2123/2129. Em cumprimento ao determinado, o órgão de Instrução, lavrou o relatório de fls. 2137/2138.

Posteriormente, este representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, através da Cota de fls. 2140/2145, pugnou pelo retorno dos autos a Auditoria para através de complementação de instrução esclarecer determinados pontos controvertidos.

Juntada de documentos pela Auditoria às folhas 2149/2245.

Em cumprimento a deliberação do Relator, o qual acatou sugestão oferecida pelo Parquet junto a este TCE/PB, a d. Auditoria em complementação de instrução lavrou novel relatório às fls. 2246/2251, a partir do qual constatou, em apertada síntese, a permanência sem justificativa e/ou regularização de diversas irregularidades, quais sejam:

1. *Desídia na correção de falhas detectadas por esta Corte de Contas, ensejando aplicação de multa;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

2. *Incompatibilidade de registros entre PCA, BME e SAGRES no que tange abertura de créditos adicionais, saldo das disponibilidades e receita corrente;*
3. *Saldo das disponibilidades não comprovado, agora no montante de R\$ 340.717,94;*
4. *Demonstrativo insubsistente, ferindo princípio da confiabilidade nos balanços;*
5. *Omissão de registro de dívida pública no montante de R\$ 9.968.657,56;*
6. *Despesas sem licitação no montante de R\$ 1.268.268,69;*
7. *Contratação com empresa inidônea;*
8. *Não aplicação do percentual mínimo em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE, contrariando o art. 198, CF;*
9. *Despesas não comprovadas, no montante de R\$ 37.400,00, a título de serviços prestado por consórcio intermunicipal - CISAUCO;*
10. *Não encaminhamento para esta Corte de documentação necessária para exame da legalidade dos contratos por tempo determinado, nos moldes da RN TC nº 103/98;*
11. *Atraso no pagamento de servidores;*
12. *Falta de controle de medicamentos adquiridos/distribuídos pela edilidade;*
13. *Repasse em atraso (após o dia vinte de cada mês) das transferências para o legislativo;*
14. *Despesas não comprovadas com recolhimentos ao INSS, agora no montante de R\$ 21.629,97;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

15. Não contabilização e não recolhimento de despesa com contribuição previdenciária patronal, agora, no montante de R\$ 308.240,99.

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

É o relatório. Passo a opinar.

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 públicos**, 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 gestão pública, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

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, 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.

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 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

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, assumia 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.

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. 17).

⁴ A Lei Complementar nacional n.º 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

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.

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 opinativo, 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.

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 02300/08

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 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,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

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, as quais servem de fundamento para a comprovação de várias irregularidades apontadas inicialmente, passo às considerações sobre as principais ocorrências levadas a efeito pelo gestor municipal durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

Restou apurado pela Auditoria a *desídia na correção de falhas detectadas por esta Corte de Contas*. A falha apontada tem correlação com a aplicação em ações e serviços públicos de saúde, apurada pela Auditoria quando se procedeu à análise do Instrumento de Planejamento - Lei Orçamentária Anual para o exercício financeiro de 2007 (Lei nº 11/06), tendo-se concluído que esse instrumento normativo não guardava compatibilidade com os dispositivos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da RN-TC- 07/2004, pelo seguinte motivo: as despesas referentes às ações e serviços públicos de saúde estão em desacordo com o limite percentual estabelecido no artigo art 77, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Em ato contínuo foi expedido Alerta nº 07 – FRC e notificação através do Ofício TC nº 1363 – SECPL, a fim que dar conhecimento da falha ora apontada ao chefe



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

do executivo municipal, visando o restabelecimento da legalidade o que, *in casu*, não foi realizado.

No caso *sub examine*, a atitude do Prefeito 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, levando à assunção de condutas objeto de restrição pela Auditoria, pelo que se lhe pede a aplicação da multa prevista no inciso II do artigo 56 da LOTC/PB, assim como, enseja as devidas recomendações para que não haja reincidência.

Emerge das irregularidades apontadas pelo órgão de Instrução deste Tribunal a existência de graves falhas de natureza contábil, evidenciando as discriminadas nos itens 2, 3, 4 e 5.

No tocante às irregularidades em questão, observa-se constituírem elas incorreções representativas de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas. De se ressaltar ainda que têm elas significativa repercussão, pois tais falhas podem comprometer a correta avaliação da gestão e o planejamento, uma vez que a omissão de dados ou a controvérsia existente entre os mesmos permite o surgimento de dúvidas acerca da escorreita aplicação dos recursos públicos, bem como macula a transparência das atividades públicas, princípio consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal. De fato, a incorreta feitura dos registros contábeis pode camuflar irregularidades outras.

Outrossim, há de se destacar que a contabilidade, além de servir para a concretização daqueles princípios, representa instrumento fundamental para o controle externo.

A propósito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a contabilidade pública, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e da moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. Heraldo Reis *“a informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos”.⁷

À vista desses argumentos não se há de negar a gravidade do fato relatado pela Auditoria quanto à imperfeição e incongruência encontrada nas demonstrações contábeis incluídas nos autos, cabendo, assim, a aplicação de multa à autoridade responsável em face da transgressão às normas legais pertinentes e, por corolário, em virtude do prejuízo causado à eficaz fiscalização da gestão do Município de Araruna.

No pertinente a realização de despesas não licitadas no valor de R\$ 1.268.268,69, correspondendo ao montante de 9,51% da despesa orçamentária total. Sobre esse aspecto, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, inciso XXI consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvando apenas as hipóteses que a legislação especificar.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas em lei (Lei 8666/93), hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, exurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

A propósito, impende trazer a lume o que reza o referido art. 37, XXI da Lei Maior da Nação, bem assim o art. 3º 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.

⁷ MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . *A Lei 4.320 Comentada*. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

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.

Cumprir também ser a licitação procedimento vinculado, formalmente ligado à lei, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, caber ao administrador público zelar por todos os princípios norteadores da Pública Administração, sobretudo, àquele da legalidade, consagrado na Carta Magna, em seu art. 37, *caput*⁸.

A propósito, preleciona o abalizado Celso Antônio Bandeira de Mello, em Elementos de Direito Administrativo:

Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todos sistemas de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais.

Por outro norte, não compete ao Administrador Público, na qualidade de fiel aplicador da lei, em sede de ato vinculado como a realização de despesa pública, usar de discricionariedade, dispensando indevidamente procedimento licitatório prescrito e exigido no Estatuto das Licitações.

Outrossim, cumpre denotar 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, que assim preceitua:

⁸ "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

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.

E a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429 e 1992, igualmente tipifica enquanto ímprobo o ato, em seu art. 10, VIII:

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. 1.º desta lei, e notadamente frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente.

Revela-se, *in casu*, ilegítima e imoral tal despesa não precedida de licitação, nos casos em que se mostrava obrigatória.

Segundo a d. Auditoria, O ex-Gestor aplicou, tão-somente 13,43% da receita em ações e serviços de saúde pública. O ex-Alcaide sustentou que esse percentual foi calculado pela Auditoria de forma equivocado.

A DIAGM III manteve seu entendimento, pois os cálculos apresentados pelo defendente não corresponde à maneira devida de se proceder à apuração na aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

A Emenda Constitucional nº 29, publicada em 14/09/2000, com vigência imediata, a exemplo da educação, introduziu limites mínimos a ser observados na aplicação em ações e serviços públicos de saúde. O legislador constitucional derivado estabeleceu, para os Municípios, a aplicação mínima de 15% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade.

Acrescente-se que, a inobservância das normas de aplicação em saúde indica, ainda, descompasso entre a ação administrativa e o bem-estar social da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

população, princípio inarredável a ser observado no gerenciamento público, justificando, também, a emissão de parecer contrário à aprovação das contas conforme disciplina o Parecer Normativo PN-TC 52/2004.

Há menção nos autos de processamento irregular da despesa pública sob a forma de realização de dispêndios sem provas suficientes ou robustas da comprovação da despesa ou do serviço realizado, conforme se pode constatar no item 9.

Cabe mencionar que toda despesa deve ser devidamente comprovada para que seja legítima, sendo que a prestação de contas deve ser completa, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado.

Destarte, em razão da ausência de esclarecimentos e/ou justificativas capazes de elidir as falhas, os fatos constatados pelo Corpo Instrutivo merecem subsistir, porquanto **“o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia, o dever de prestar contas”**⁹.

Sobre a temática em foco, o vetor jurisprudencial do Tribunal de Contas da União aponta para o seguinte norte:

“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 n.º 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’” (Acórdão n.º 8/2006 – Tomada de Contas Especial – Plenário, Relator: Augusto Nardes).

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ÔNUS DE COMPROVAR O EMPREGO DE RECURSOS PÚBLICOS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. 1. O ônus de comprovar a

⁹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados (...). 2. A ausência de comprovação da aplicação dos recursos, em decorrência da omissão no dever de prestar contas do responsável, importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa” (Acórdão n.º 8/2007 – Tomada de Contas Especial – 1ª Câmara, Relator: Ministro Augusto Nardes).

“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO REGULAR. RESPONSÁVEL REVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. AUTORIZAÇÃO PARA COBRANÇA JUDICIAL DAS DÍVIDAS. REMESSA DE CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO PARA AJUIZAMENTO DAS AÇÕES CABÍVEIS. O dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos está explicitado no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segundo o qual 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, assumas obrigações de natureza pecuniária. Em consonância com o dispositivo constitucional supra, o Decreto-lei nº 200/67, em seu art. 93, dispõe que 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 (...). Os agentes públicos, dessa forma, gerenciando bens, dinheiros e valores que não lhes pertencem, não se podem manter à margem de apresentar os resultados de sua regular aplicação. A omissão nesse dever autoriza a presunção de irregularidade na aplicação dos recursos recebidos; pois, considerando que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor (aquele responsável pela efetiva aplicação dos recursos), obriga-se este a comprovar que os recursos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. A omissão, dessa forma, implica na sua responsabilização pessoal” (Acórdão 78/2006 – Tomada de Contas Especial – 1ª Câmara, Relator: Ministro Guilherme Palmeira).

Demais disso, registre-se o Enunciado de Decisão n.º 176, também da Corte de Contas da União:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

“Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”.

Ressalte-se, a não comprovação da despesa enseja a repetição da quantia indevidamente gasta aos cofres públicos municipais, a aplicação da devida punição de natureza pecuniária ao gestor, além de implicar ato de improbidade, a ser oportunamente comunicado ao Ministério Público Comum, por ser dever de ofício de todo aquele que tenha notícia ou informação de tal acontecimento.

Assim, o ex-Prefeito de Araruna, Sr. Availdo Luis de Alcântara Azevedo deve devolver aos cofres municipais a soma de todas as despesas não comprovadas e irregulares pela Auditoria.

Constatou-se, ainda, o não encaminhamento ao Tribunal de Contas dos contratos por tempo determinado. A não apresentação da aludida documentação no prazo devidamente estipulado, além de causar óbice ao correto exercício do controle externo exercido pela Corte de Conta, fere frontalmente o disposto na RN TC nº 103/98 e 15/01, *in verbis*:

Resolução Normativa RN TC Nº 103/98:

Art. 1º - Todo e qualquer ato de investidura, a qualquer título, e os concessivos de aposentadoria, reforma e pensão, bem como os que, posteriormente, alterarem o fundamento legal dos três últimos mencionados, deverão ser encaminhados ao TCE, para efeito de apreciação de sua legalidade e a concessão do respectivo registro.

Parágrafo Único - Excetuam-se da obrigação do ‘caput’ deste artigo os atos de admissão para cargos ou funções de provimento em comissão ou de confiança.

Resolução Normativa RN TC Nº 15/2001:

Art. 1º A autoridade responsável pela edição de ato de administração de pessoal o encaminhará ao Tribunal acompanhado dos documentos e informações exigidos pela RN-TC-103/98, no prazo de cinco dias, a contar da data de sua publicação no órgão de imprensa oficial.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

Segundo inferido dos Relatórios da ilustre Auditoria, constatou-se o atraso no pagamento do funcionalismo municipal.

Tal irregularidade revela falta de planejamento e compromisso do gestor, que deve primar pelo cumprimento das obrigações do Município, além de total descaso com os servidores municipais.

Contraria não só o princípio da eficiência, mas também da moralidade e da boa-fé na Administração Pública. O atraso no pagamento dos salários gera insatisfações não desejáveis, além de ensejar gastos posteriores, como por exemplo, o ajuizamento de ações na justiça pelos servidores para reivindicar direitos que entendem usurpados pelo Município.

Ainda, subsiste como irregularidade a falta de controle de medicamentos adquiridos/distribuídos pela edilidade.

Dessa forma, corroborando com o entendimento da d. Auditoria, a irregularidade em comento constitui verdadeira desorganização administrativa, cabendo a devida recomendação à atual gestora do Município de Araruna para os fins de providenciar o devido controle de medicamentos adquiridos/distribuídos pela edilidade, visando a um eficiente acompanhamento e controle do patrimônio municipal.

Constou-se também que, o gestor efetuou repasse em atraso das transferências para o legislativo. Importante ressaltar que, a Constituição Federal estabeleceu o prazo para o Chefe de o Executivo enviar o repasse a título de duodécimo para o Poder Legislativo, caracterizando como crime de responsabilidade do Prefeito Municipal a sua inobservância, conforme o art. 29-A, § 2º, II, vazado nos seguintes termos.

“Art. 29-A – omissis.

(...):

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

*II - não enviar o repasse **até o dia vinte** de cada mês.”*

Destarte, o envio de repasse pelo Chefe do Executivo Municipal, após o dia vinte de cada mês, a título de duodécimo para o Poder Legislativo constitui ofensa grave ao comando constitucional.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

Ainda dentre as irregularidades apontadas pela Auditoria, constatou-se a existência de despesas não comprovadas, referentes aos *recolhimentos ao INSS, no montante de R\$ 21.629,97*.

A esse respeito, cabe mencionar que toda despesa deve ser devidamente comprovada para que seja legítima, sendo que a prestação de contas deve ser completa, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado.

Ressalte-se, 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. Destarte, a não comprovação da despesa enseja a repetição da quantia indevidamente gasta aos cofres públicos.

Por fim, constatou-se, ainda, a não contabilização e não recolhimento de despesa com contribuição previdenciária patronal, no montante de R\$ 308.240,99. A referida irregularidade, além de tipificada na legislação penal, constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, conforme disposição do Parecer Normativo desta Corte de Contas de n.º 52/2004.

Vale registrar, a retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias são deveres previstos na Constituição, tendo como objetivo concretizar o princípio da solidariedade, consagrado constitucionalmente (art. 195, *caput*), garantindo aos trabalhadores o acesso aos seus benefícios, em especial, a aposentadoria. É obrigação do gestor promover a retenção/recolhimento destas contribuições na época devida e sua omissão deve ser responsabilizada.

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

- 1. Emissão de parecer contrário à aprovação** das contas do ex-Prefeito do Município de Araruna, Sr. Availdo Luis de Alcântara Azevedo, relativas ao exercício de 2007;
- 2. Imposição de multa legal** ao ex-Gestor em face do cometimento de infrações às normas legais (acima elencadas);
- 3. Imputação de débito** ao Sr. Availdo Luis de Alcântara Azevedo por todas as despesas insuficientemente comprovadas e irregulares, cf. liquidação da Auditoria.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 02300/08

4. Remessa de cópia dos presentes ao **Ministério Público Comum**, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Availdo Luis de Alcântara Azevedo.

5. Comunicação à Receita Federal do Brasil dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias federais para as providências a seu cargo;

6. Recomendar à atual gestora do Município de Araruna, no sentido de estrita observância às normas constitucionais, infraconstitucionais e as Resoluções deste Tribunal e, quanto à gestão geral, não incorrer na falha e irregularidade haurida e confirmada pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras e aplicação de novas penalidades pecuniárias às autoridades responsáveis.

É como opino.

João Pessoa, 30 de novembro de 2011.

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