



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC nº 05262/10

PARECER Nº 01586/11

ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO e de ORDENAÇÃO DE DESPESAS do Prefeito de Marizópolis, Exmo. Sr. JOSÉ VIEIRA DA SILVA, relativas ao exercício financeiro de 2009.

PRESTAÇÃO DE CONTAS. ATENDIMENTO DA LC 101/2000. DESCUMPRIMENTO PARCIAL DA LEI DE LICITAÇÕES. MULTA. GESTÃO DE RECURSOS DANOSA AO ERÁRIO. INSUFICIENTE APLICAÇÃO EM SAÚDE. 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 consequente 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 **Marizópolis**, Exmo. Sr. **JOSÉ VIEIRA DA SILVA**, relativas ao exercício financeiro de **2009**.

Documentação encartada e oferta de relatório pela d. Auditoria. Notificação de estilo e defesa apresentada. Análise pela d. Auditoria com as seguintes conclusões:



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

Na gestão fiscal:

Atendimento integral.

Na gestão geral:

- 1) Ausência de consolidação das receitas, despesas, disponível e dívidas da administração indireta (Instituto de Previdência e Assistência Social dos Servidores de Marizópolis) no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e nos demais demonstrativos;
- 2) Despesas sem licitação no montante de R\$ 656.729,69, correspondendo a 8,51% da despesa orçamentária total, sendo o valor de R\$ 480.550,00 inerente à locação de veículo cujo procedimento está sendo avaliado no Processo TC nº 11387/09, e a cifra de R\$ 94.544,00 relacionada a procedimentos enviados extemporaneamente;
- 3) Despesas com obras classificadas em outros elementos;
- 4) Despesas sem comprovação da realização da prestação de serviço no total de R\$ 9.496,74;
- 5) Ausência de comprovação de que os trabalhadores da obra são funcionários das empresas contratadas para construção da escola e do centro administrativo;
- 6) Despesa fictícia relativa ao Centro Turístico no montante de R\$ 24.344,60;
- 7) Aplicação de 59,14% de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério;
- 8) Receita do FUNDEB contabilizada a menor em R\$ 1.222,11;
- 9) Movimentação dos recursos do FUNDEB em diversas contas bancárias, além de falta de aplicação dos recursos disponíveis;
- 10) Aplicação em ações e serviços públicos de saúde correspondente a 14,4% da receita de impostos, inclusive transferências;



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 11) Despesas com pagamento de encargos (juros e multas) ao INSS por atraso nos recolhimentos de contribuições, no montante de R\$ 17.008,87;
- 12) Pagamentos à empresa CONSTROI – Materiais e Serviços Ltda., no montante de R\$ 154.057,13 sem a comprovação da prestação do serviço na limpeza urbana;
- 13) Excesso de R\$ 180.990,00, pago à empresa Mário Messias Filho-ME com a locação de veículos;
- 14) Utilização, para o transporte de estudante, de caminhonete e caminhão;
- 15) Contratação de serviços e aquisição de bens com empresa não habilitada no montante de R\$ 69.954,65;
- 16) Demonstrativo dos bens, direitos e valores incorporados ao ativo permanente da entidade deveria ser preenchido de forma analítica, contudo, foi apresentado com dados sintéticos;
- 17) Excesso de R\$ 128.055,60 pagos ao Posto Nossa Senhora de Fátima & Cia Ltda., relativos à aquisição de combustíveis;
- 18) Despesas irregularidades cujos documentos fiscais de diversas empresas foram preenchidos pela mesma pessoa, no montante de R\$ 252.138,03.

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,



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

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 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

Registros contábeis incorretos (itens 1, 3, 8 e 16).

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

A constatação de informações e registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC². 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.

A contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo recomendações para o aperfeiçoamento de tal conduta.

Despesas não licitadas (item 2).

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

² 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.



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

procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

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.

No caso, não se trata de despesas sem licitação no valor consignado na conclusão do relatório, no estrito termo da locução. É que o próprio relatório sinaliza a realização de licitação com falhas no valor de R\$ 480 mil para a locação de veículo e de retardo na remessa de outros procedimentos cuja cifra atinge R\$ 94 mil. Falha em licitação ou atraso na remessa ao TCE/PB não tem a mesma valoração da completa ausência de realização do procedimento. Assim, restariam R\$ 80 mil de despesas não licitadas cujas naturezas dos objetos e periodicidade de sua aquisição não concorrem para a reprovação da prestação de contas, segundo a jurisprudência do TCE/PB, sem prejuízo de aplicação de multa, com espeque no art. 56, II, da LCE 18/93.

Gestão danosa de recursos públicos (itens 4, 6, 12, 13, 15, 17 e 18).

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;



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

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:

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 consequente



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

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.

Deficiente gestão administrativa e patrimonial (itens 5, 9, 11 e 14).

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 de recursos do FUNDEB abaixo do índice mínimo (item 7).

Segundo o relatório de análise de defesa (fls. 1604/1607), o nível de aplicação de recursos do FUNDEB em sua finalidade específica alcançou o índice de 59,14% da receita base respectiva.

A aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB no pagamento dos profissionais do magistério da educação básica, em efetivo exercício constitui obrigação pública previstas no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, art. 60, inciso XII, endereçada 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.

Todavia, na apuração do índice de investimento com recursos do FUNDEB não foi considerada a quantia de R\$ **27.071,19** sob o título de encargos sociais recolhidos



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

ao INSS, por haver sido paga com recursos do FPM – Fundo de Participação dos Municípios (fl. 1605).

O FUNDEB, em razão da disciplina contida no art. 60, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, representa um subconjunto de recursos contido no universo dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Os Municípios não possuem fundo, apenas criam contas bancárias específicas para a administração dos recursos dele advindos. Vejamos:

*Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão **parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação**, respeitadas as seguintes disposições:*

*I - a **distribuição dos recursos** e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a criação, no âmbito de **cada Estado e do Distrito Federal**, de um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - **FUNDEB**, de **natureza contábil**;*

Na administração dos recursos, assim, é possível o cometimento de equívocos na aplicação de valores depositados em outras contas, sem que esse aspecto formal derroque o nível de aplicação, se a destinação material corresponder ao objetivo constitucional de **manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação**.

Constatado o engano, no máximo poderia gerar a possibilidade de se transferir de uma conta para outra – no caso da conta do FUNDEB para a conta de origem dos recursos -, jamais descaracterizar a natureza do gasto. Num exemplo extremo, se, por equívoco formal, todas as despesas custeáveis com recursos advindos do FUNDEB fossem adimplidas com recursos de outras fontes, poderia ser negada a satisfação material do comando normativo? No nosso sentir, não, porquanto a evidência substantiva não pode ser suplantada por uma mera informalidade.

Dessa forma, considerando a possibilidade de inclusão da parcela impugnada de R\$ 27.071,19, o nível de investimento ascende a R\$ 912.319,16, representando **60,94%** da base de receita de R\$ 1.496.979,25 (vide fl. 141).



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Aplicação de recursos em saúde abaixo do índice mínimo (item 10).

Segundo o relatório de análise de defesa (fl. 1614), o nível de aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde alcançou o índice de 14,4% da receita de impostos próprios e transferidos.

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.

§ 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, **14,4%** das receitas de impostos próprios e repartidos, não cumpriu o preceito constitucional, concorrendo para a reprovação das contas gerais de governo.



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. **JOSÉ VIEIRA DA SILVA**, na qualidade de Prefeito do Município de **Marizópolis**:

- I) **DECLARE** o atendimento da LC 101/2000.
- II) **EMITA PARECER** sugerindo à Câmara Municipal de **Marizópolis** a **REPROVAÇÃO** das contas de gestão geral relativas ao exercício de **2009**, em razão do **item 10** e dos atos de gestão danosos ao erário (**itens 4, 6, 12, 13, 15, 17 e 18**).
- 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 4, 6, 12, 13, 15, 17 e 18**, 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