



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Processo nº: 8145/2003 - TC - 1ª Câmara

Interessado: Prefeitura Municipal de Lagoa D'anta

Assunto: Balancete do Fundef referente a janeiro a abril do ano de 2003.

EMENTA: ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. CONVÊNIO. OMISSÃO DO DEVER DE PRESTAR CONTAS. TOMADA DE CONTAS.

1 -A não apresentação de documentos comprobatórios de despesas configura omissão do dever de prestar contas e faz surgir a presunção de dano ao erário.

2 -A omissão do gestor que deixa de instaurar o procedimento de tomada de contas indicam a necessidade da conversão do processo em procedimento de tomada de contas.

PARECER Nº 010/2008

Os presentes autos cuidam da análise dos Balancetes e documentos do Fundef da Prefeitura Municipal de Lagoa D'Anta, referente aos meses de janeiro a abril do exercício de 2003.

Através da Informação de nº 260/07 - DAM/DCF (fl.147/148), o Corpo Instrutivo apontou como irregularidades nos autos a ausência de inúmeros documentos que comprovariam a aplicação dos recursos do Fundef no período de janeiro a dezembro de 2003, tais como:

a) folha de pagamento mensal que identificasse servidores da Educação beneficiários do pagamento e outras despesas que foram pagas com a parcela dos 60%;



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

- b) todos os documentos comprobatórios das despesas realizadas com os restantes 40%;
- c) cópias de contratos firmados com a Secretaria de Educação do Município;
- d) documentos relativos aos processos licitatórios, atos formais de Dispensa ou Inexigibilidade de licitação;
- e) Parecer Anual do Conselho de Acompanhamento e Controle Social.

Dessa feita, foi promovida a notificação do gestor responsável (fl.151) para dar cumprimento à diligência da Corte de Contas, apresentando no tempo legal os documentos requisitados.

Em tese de defesa, a Sra. Gizelda Rodrigues de França Gomes, prefeita da edilidade, afirmou que os documento solicitados não estão na sede da Prefeitura. Informou, ainda, que requereu, através de ofício (fl. 154), os citados documentos ao Ex-Prefeito do Município, gestor à época, mas não obteve qualquer resposta.

Com base na defesa apresentada, o Corpo Técnico emitiu a Informação de nº 013/08 - DAM/DCF (fl. 156), por meio da qual sugeriu que fossem os autos remetidos à Diretoria de Expediente para que se procedesse a uma busca dos documentos solicitados no âmbito do Tribunal de Contas do Estado. Na hipótese de não existir expediente que atenda à diligência supra, o Corpo Instrutivo sugeriu que as contas fosse consideradas irregulares, com a imputação das multas cabíveis e ressarcimento de todos os valores



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

recebidos e não prestadas contas, qual seja, o total de R\$ 889.069,64 (oitocentos e oitenta e nove mil, sessenta e nove reais e sessenta e quatro centavos).

Vieram os autos ao *Parquet*.

Observa-se de plano que o dever fundamental de prestar contas não foi cumprido, sendo necessário que se afira, através de tomada de contas, o dano causado ao Erário público, para além das despesas requisitadas e não encaminhadas pelo gestor. Isto em razão da ausência de quaisquer documentos na repartição pública.

Ora, a asserção da atual gestora de que os documentos públicos não estão arquivados na sede do Município está a revelar que, possivelmente, os documentos referente a prestação de contas outras despesas, além das requisitadas, não estão arquivadas na Edilidade.

Outrossim, se faz necessário, diante do valor significativo de recursos públicos requisitados (R\$ 889.069,64), verificar se houve a efetiva prestação de contas relativamente a todo o montante percebido através do Fundef (o qual supera os valores requisitados), os quais têm suas receitas vinculadas ao fim da promoção da educação fundamental.

Imprescindível se faz também a individualização da conduta de todos os responsáveis, especialmente tendo em conta que, relativamente às verbas do Fundef, existe o Conselho de Acompanhamento, que deveria estar proativamente



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

aprovando as despesas realizadas com as receitas do Fundo.

Como dito antes encontramos nos autos, uma efetiva violação ao dever fundamental de prestar contas o qual é atribuído a todos os gestores públicos, enquanto "expressão da soberania fundada na dignidade da pessoa humana"¹. A Violação de referido dever importa na ofensa grave a norma constitucional fundante do sistema de controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas, qual seja o art. 70 da Constituição Republicana e art. 52 da Carta Estadual.

Dois aspectos que guiam o sistema de controle externo, exercido pelo Tribunal de Contas, na fiscalização do (des)cumprimento do dever fundamental de prestar contas: o primeiro refere-se identificação do objeto a ser fiscalizado; o segundo diz respeito a identificação do responsável pela prestação das contas.

Do ponto de vista objetivo, sobretudo diante da redação conferida aos citados dispositivos (art. 70 da CF e art. 52 da CE), é forçoso concluir que **não é a natureza do órgão ou a pessoa que constituem o objeto núcleo do dever fundamental de prestar contas, mas "a origem pública do bem**

¹ "O fundamento dos deveres fundamentais reside na constituição, ou talvez melhor, na sua previsão constitucional. O que significa que na ausência de uma disposição constitucional a prever os deveres obsta ao seu reconhecimento como deveres fundamentais, como deveres no plano constitucional. Daí que, na ausência de previsão constitucional, ainda que tais deveres possam ser considerados deveres fundamentais de um ponto de vista material ou substancial, isto é, ainda que congreguem em si as notas típicas de uma noção material ou substancial de deveres fundamentais, eles não podem ser tidos por deveres fundamentais. Una conclusão que, naturalmente, não impede o legislador ordinário de os impor e sancionar. Muito embora tais deveres não possam ser tidos por deveres fundamentais, mas apenas por deveres legais". (NABAIS. José Casalta. **A face oculta dos direitos fundamentais: os deveres e os custos dos direitos**. In: http://www.agu.gov.br/Publicacoes/Artigos/05042002JoseCasaltaAfaceocultadireitos_01.pdf, Capturado em 8 de maio de 2007).



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

administrado ou do dinheiro gerido, que acarreta para o gestor o dever de comprovar o seu zelo e bom emprego”² perante o Tribunal de Contas. A propósito a atividade de controle externo, através do Tribunal de Contas, para fiscalização do emprego do dinheiro, bens e valores públicos deve ser a mais ampla possível. Deveras, para avaliar a compatibilidade de determinado ato (comissivo ou omissivo) com as normas jurídicas que o regulam, deve o Tribunal de Contas do Estado perquirir acerca da legalidade estrito senso, da legitimidade e da economicidade deste ato. Decorre desta constatação encontrada no atual sistema constitucional pátrio, a advertência de Lúcia Valle Figueiredo:

O controle externo deve ser feito não mais visando apenas ao que chamamos de legalidade formal, mas também no que respeita à legitimidade, economicidade e razoabilidade; de conseqüente, ao controle apenas formal sucede o material. Sobretudo agora, que foi acrescentado o princípio da eficiência aos princípios da Administração Pública. (...)

Claro está que o controle também foi dilargado quanto à extensão. Ao se referir claramente à legitimidade e à economicidade, atualmente, a eficiência, pretendeu o texto constitucional não ficasse o controle apenas nos elementos formais, na legalidade aparente³.

² MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. atualizado por Eurico Andrade Azevedo, Délcio Balestero Aleixo e José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 703.

³ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. Curso de Direito Administrativo. 8. ed. rev., ampl. e atual. Até a Emenda Constitucional 52/2006, São Paulo: Malheiros, 2006, p. 366-367.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Assim, para comprovar a regularidade das contas caberia ao gestor demonstrar, nos prazos instituídos nas Resoluções desta Corte de Contas, a licitude (tanto no sentido de legalidade formal, como a legitimidade e a economicidade) de todos os atos administrativos que importassem em gastos público.

No que se refere ao segundo aspecto, no atual modelo de controle externo, o art. 70 da Carta Republicana de 1988 e seu correspondente na Carta Estadual (art. 52) determinam que **todo aquele** que administra dinheiro, bens e valores públicos deve prestar contas de sua gestão, só podendo empregar os recursos públicos em fins de interesse público. É evidente que é responsável pela prestação de contas aquele que estava a frente da gestão da coisa pública, como também aqueles que aprovaram o colaboraram com a conduta irregular (Comissões de Licitação, Conselheiros de Fiscalização de Fundos, etc). Mas a responsabilidade pela gestão da coisa pública também alcança os gestores que sucedem àqueles que deixaram de prestar contas, isto porque eles tinham o dever legal de instaurar a competente tomada de contas e apresentá-la ao Tribunal de Contas para o seu julgamento. Então, todos os gestores de recursos públicos são co-responsáveis pelo seu bom emprego, como também pela prestação de contas.

Isto porque a omissão de prestar contas por parte dos gestores públicos pode acarretar graves conseqüências, quais sejam: a intervenção federal ou estadual, conforme o



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

ente que deixou de cumprir referido dever; crime de responsabilidade; ato de improbidade; crime comum; e sanções administrativas e disciplinares. Assim, a conduta do gestor que se omite em apresentar a prestação ou tomada de contas é incompatível com as normas jurídicas de regência da matéria, sendo tão grave para o ordenamento jurídico sua violação que a sociedade, através de seus representantes, decidiu imputar como sanção não somente penas que atingem o patrimônio da pessoa e a liberdade do exercício profissional (imputações da lei de improbidade, responsabilidade política e criminal), mas também as que atingem um dos mais sensíveis dos direitos de liberdade, qual seja o ir e vir, através da pena criminal de reclusão e detenção.

Portanto, verificando o atual responsável pela Edilidade que a gestão da Prefeitura Municipal anterior, não prestou contas, exsurge para ele o dever de instaurar o competente processo de tomada de contas e apresentá-lo ao Tribunal de Contas competente para julgamento.

Assim, tendo o atual gestor conhecimento de que não foram apresentadas as contas relativamente aos processos de despesas realizados, presume-se, até prova em contrário, que há irregularidades graves no processo de realização e liquidação da despesa pública do Município, as quais podem ter ensejado "perda, extravio ou dano ao erário". Diante desta constatação, surge como inarredável a obrigação do gestor, que tomou conhecimento da omissão, de instaurar



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

procedimento de tomada de contas⁴.

Portanto, se o atual gestor público omite-se em instaurar a competente tomada de contas ou deixa de cumprir o dever de apresentar a regular prestação de contas, ele é também solidário quanto aos danos ao Erário gerados por sua conduta. Assim, é possível concluir que é o atual gestor da Prefeitura Municipal responsável solidariamente com o gestor da Administração passada pelos prejuízos que sua omissão em instaurar procedimento de tomada de contas cause ao erário público⁵.

Em síntese, o fato de o anterior gestor não ter prestado contas não elide a responsabilidade do atual gestor público do dever proceder a tomada de contas.

Dos autos consta que a Prefeitura Municipal de Lagoa D'anta não apresentou a documentação solicitada por alegar que os documentos não se encontram na sede da Prefeitura, pedindo a notificação do ex-gestor responsável. Este fato conduz a duas conclusões iniciais, que podem ser afastadas por prova em contrário: 1) a atual gestora não exerceu o dever de ofício de tomar contas daquele que não prestou contas; 2) podem existir outras despesas que não foram prestadas contas perante o Município, sendo o dano ao erário bem superior ao do já significativo valor de R\$ 889.069,64.

⁴ AGUIAR, Ubiratan; MARTINS, Ana Cláudia Messias de Lima; MARTINS, Paulo Roberto Wiehers; SILVA, Pedro Tadeu Oliveira da. **Convênios e tomadas de contas especiais: manual prático**. 2. ed. rev. e ampl., 2005, p. 19.

⁵ AGUIAR, Ubiratan; MARTINS, Ana Cláudia Messias de Lima; MARTINS, Paulo Roberto Wiehers; SILVA, Pedro Tadeu Oliveira da. **Convênios e tomadas de contas especiais: manual prático**. 2. ed. rev. e ampl., 2005, p. 103.



Estado do Rio Grande do Norte
Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Outrossim, os fatos que caracterizam possíveis lesões ao erário estão configurados, quais sejam: não prestação de contas por parte da Prefeitura; não instauração de tomada de contas especial por parte da Prefeitura; não prestação de contas pela gestão anterior.

De tal ilação percebe-se claramente que não logrará êxito a reiteração de convocações aos responsáveis pela apresentação de prestação ou de tomada de contas, resta a esse Ministério Público de Contas pedir que Vossa Excelência determine, com base no artigo 60, inc. II da Lei Complementar 121/94, a conversão deste procedimento em tomada de contas para apurar os responsáveis e quantificar a lesão ao erário.

Não é demais ressaltar que a gravidade do caso em tela salta aos olhos, uma vez que envolve possíveis desvios de verbas que deveriam ser aplicados na educação.

Ante o exposto, pede o Ministério Público de Contas a Vossa Excelência Conselheiro Relator do feito que determine a conversão do presente feito em procedimento de tomada de contas, para que se apure: 1) a responsabilidade dos que descumprindo obrigação legal deixaram de prestar ou tomar contas; 2) a quantificação do dano ao erário.

Após, que retornem os autos a este Órgão Ministerial para pronunciamento definitivo.

Natal, 16 de junho de 2008.

LUCIANA RIBEIRO CAMPOS



Estado do Rio Grande do Norte
_____ Ministério Público junto ao Tribunal de Contas _____

*Procuradora do Ministério Público
junto Tribunal de Contas/RN*