



Processo n° : 004.500/2011-TC (**1ª Câmara**)
Jurisdicionado : Prefeitura Municipal de Serra de São Bento
Assunto : Inspeção Extraordinária – Exercício 2010 (**7 volumes**)
Responsável : Francisco Erasmo de Morais

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO. **DAS PRELIMINARES.** COMPETÊNCIA DO TCE PARA JULGAR AS CONTAS DE GESTÃO DAS PREFEITURAS MUNICIPAIS. ALCANCE DO JULGAMENTO DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO N° 848.826 PELO STF. INSPEÇÃO EXTRAORDINÁRIA. MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS QUE PUGNA PELO RECONHECIMENTO DA ILIQUIDEZ DAS CONTAS RELACIONADAS ÀS DESPESAS COM OBRAS E SERVIÇOS DE ENGENHARIA. AUSÊNCIA DOS REQUISITOS PREVISTO NO ART. 79, DA LCE N.º 121/1994. REJEIÇÃO DA PRELIMINAR. **DO MÉRITO.** INSUFICIÊNCIA DE DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS DE DESPESAS PÚBLICAS. DANO AO ERÁRIO CONSISTENTE NA OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS DE PROCESSOS DE DESPESA SOLICITADOS. DANO PRESUMIDO AO ERÁRIO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ASSESSORIA CONTÁBIL E JURÍDICA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO. BURLA AO PRINCÍPIO DO CONCURSO PÚBLICO. IRREGULARIDADE FORMAL. AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. IRREGULARIDADE MATERIAL. DESPESA REALIZADA SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, À LEI N° 8.666/93 E AO ENUNCIADO DA SÚMULA N.º 7,



DO TCE/RN. IRREGULARIDADE FORMAL. IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO. FRACIONAMENTO DE DESPESAS. IRREGULARIDADE-MEIO. BIS IN IDEM. NÃO APLICAÇÃO DE MULTAS. PAGAMENTO DE TAXAS PELA DEVOLUÇÃO DE CHEQUES SEM FUNDOS E JUROS PELA MORA NA QUITAÇÃO DE OBRIGAÇÕES CONTRATUAIS. IRREGULARIDADE MATERIAL E DANO AO ERÁRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUMENTO CONTRATUAL. APRESENTAÇÃO DAS NOTAS DE EMPENHO E ORDENS DE SERVIÇO. ENQUADRAMENTO NO DISPOSTO NO ART. 62, DA LEI FEDERAL N.º 8.666/1993. INOCORRÊNCIA DE IRREGULARIDADE FORMAL. CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAIS DE SAÚDE. AUSÊNCIA DE IMPUTAÇÃO DE BURLA AO CONCURSO PÚBLICO. CONTRATAÇÃO DE TRANSPORTE ESCOLAR. AUSÊNCIA DE IMPUTAÇÃO DE DISPENSA INDEVIDA DE LICITAÇÃO. AUSÊNCIA DE CONTRADITÓRIO SOBRE ESSAS QUESTÕES. IMPOSSIBILIDADE DE SE SANCIONAR O RESPONSÁVEL. LOCAÇÃO DE VEÍCULOS. DESPESAS REALIZADAS SEM PRÉVIA LICITAÇÃO. OFENSA À CONSTITUIÇÃO FEDERAL, À LEI N° 8.666/93. IRREGULARIDADE FORMAL. IMPOSIÇÃO DE SANÇÃO. SONEGAÇÃO DE PROCESSOS NO CURSO DA INSPEÇÃO. AUSÊNCIA DE GUIA DE TOMBAMENTO DE MATERIAIS DIVERSOS. AUSÊNCIA DO PARECER ANUAL DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB SOBRE A APLICAÇÃO DE RECURSOS. DESPESAS ALHEIAS AO ENSINO FUNDAMENTAL. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO DE 60% DOS RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DO ENSINO FUNDAMENTAL PÚBLICO. PRESCRIÇÃO



QUINQUENAL DA OBRIGAÇÃO DE FAZER CONSISTENTE NA ELABORAÇÃO DE PLANO DE APLICAÇÃO DOS RECURSOS FALTANTES. INTELIGÊNCIA DO ARTS. 1º E 2º DO DECRETO Nº 20.910/1932. PRETENSÃO PUNITIVA NÃO PRESCRITA QUANTO AO ORDENADOR DE DESPESAS. IRREGULARIDADE FORMAL. PRECEDENTES DA CORTE. INCONSISTÊNCIA DAS INFORMAÇÕES ENVIADAS AO SIAI. **DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS.** IRREGULARIDADES FORMAIS E IRREGULARIDADES MATERIAIS. APLICAÇÃO DE MULTAS. CONDENAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS A RESSARCIR OS VALORES RESPECTIVOS E AO PAGAMENTO DE MULTA EM PERCENTUAL DO DANO APURADO OU PRESUMIDO. **EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL**, NOS TERMOS DA RESOLUÇÃO N.º 31/2018-TCE/RN, EXCLUSIVAMENTE PARA OS FINS DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA "G", DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. REMESSA DE CÓPIA DOS AUTOS AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

RELATÓRIO

Trata-se de inspeção extraordinária na **Prefeitura Municipal de Serra de São Bento**, referente ao **exercício de 2010**, sob a responsabilidade de **Francisco Erasmo de Moraes**, realizada conforme Decisão Administrativa n.º 02/2011, que tem por objeto a apuração da regularidade das despesas municipais em geral, licitações, contratos, obras de engenharia, educação e saúde (fl. 01).

Em 2 de junho de 2011, a equipe de fiscalização da **Diretoria da Administração Municipal – DAM**, por meio do **Relatório n.º**



07/2011-DAM (fls. 1.920/1.948), identificou as seguintes pretensas irregularidades: **(i)** insuficiência de documentos comprobatórios de despesas públicas da ordem de R\$ 626.233,59 (Item 1); **(ii)** contratação de serviços de assessoria contábil e jurídica sem o devido concurso público (Item 2); **(iii)** despesas com serviços de manutenção automotiva e aquisição de combustíveis no montante de R\$ 92.169,53, sem a indicação dos veículos beneficiados (Item 3); **(iv)** despesas com aquisição de materiais diversos no montante de R\$ 117.546,58, sem indicação dos beneficiados (Item 4); **(v)** fragmentação de despesa pública na aquisição de gêneros alimentícios e locação de veículos (Item 5); **(vi)** despesas diversas sem licitação ou justificativa para dispensa ou inexigibilidade (Item 6); **(vii)** pagamento de juros e multas decorrentes de devolução de cheques no montante total de R\$ 1.192,00 (Item 7); e **(viii)** não apresentação de processos licitatórios solicitados (Item 8).

No que toca às despesas do **Fundo Municipal de Saúde – FUS**: **(ix)** pagamentos de profissionais de saúde sem a formalização de termo de contrato (Item 11); **(x)** ausência de guia de tombamento de materiais diversos (Item 12); **(xi)** pagamento de R\$ 5.148,66 relativo ao fornecimento de refeições, sem a indicação dos beneficiários (Item 13); e **(xii)** despesas com aquisição de gêneros alimentícios e combustíveis sem licitação ou justificativa para dispensa ou inexigibilidade, bem como o fracionamento ilegal da despesa (Itens 14 e 15).

Em relação ao **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério – Fundeb**: **(xiii)** ausência do parecer anual do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a aplicação de recursos (Item 18); **(xiv)** não destinação de, no mínimo, 60% dos recursos do Fundo para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, tendo sido atingido o percentual de 51,93% e, por conseguinte, não sendo aplicado 8,07% dentro do exercício financeiro (Item 21); **(xv)**



pagamento de despesas alheias ao ensino fundamental no total de R\$ 16.157,33 (Item 23); **(xvi)** divergência no valor de cheque emitido no importe de R\$ 10.000,00 (Item 23-A); **(xvii)** despesas indevidas no montante de R\$ 104,25, referentes a pagamento de juros e multas em razão da emissão de cheque sem fundo (Item 24); **(xviii)** inexistência dos documentos comprobatórios das despesas no valor de R\$ 60.413,03 (Item 25); **(xix)** execução de despesas sem licitação, com fracionamento de despesa (Item 26); **(xx)** despesas com aquisição de combustíveis sem licitação ou justificativa para dispensa ou inexigibilidade (Item 27); e **(xxi)** execução de despesas sem celebração de termo contratual (Item 28).

Diante dessas irregularidades, propôs a **desaprovação das contas**, a imputação do débito e a aplicação de sanções administrativas.

Em 6 de junho de 2014, os Técnicos da **Inspetoria de Controle Externo – ICE**, em seu **Relatório n.º 25/2014-ICE** (fls. 2.117/2.124), no que toca às obras e serviços de engenharia, após resposta à diligência do então Prefeito Municipal no ano de 2014, **Emanuel Faustino da Silva**, que noticiou que não localizou documentos solicitados nos arquivos da Prefeitura, encaminhando cópia de notificação extrajudicial ao seu antecessor (fls. 1.976/1.987), apontou as seguintes irregularidades: **(xxii)** inconsistência nas informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Serra de São Bento ao Sistema SIAI; e **(xxiii)** não comprovação de despesas no valor de R\$ 420.918,04.

Devidamente citado, **Francisco Erasmo de Moraes** não apresentou defesa, tendo sido declarada sua revelia (fl. 2.135).

Encaminhados os autos ao **Ministério Público de Contas**, o Procurador Thiago Martins Guterres opinou, preliminarmente, pelo reconhecimento da iliquidez das contas relacionadas às despesas com obras e serviços de engenharia (Relatório n.º 25/2014-ICE). No



mérito, opinou pela desaprovação das contas, aplicação das multas previstas no art. 102, II, “b” e pelo ressarcimento ao erário das quantias devidas, discordando do Corpo Técnico no que tange ao remanejamento dos recursos do Fundeb, à acusação de fracionamento de despesas e à condenação pela contratação de assessoria jurídica e contábil sem concurso público (fls. 2.141/2.156).

Por fim, em 9 de janeiro de 2017, em razão da sucessão presidencial, os autos foram redistribuídos a este Conselheiro.

Eis o que cumpre relatar.

Passo a votar.

VOTO

- 1. Da Competência do TCE para julgar as contas de gestão das Prefeituras. Alcance do RE n.º 848.826 do STF. Resolução n.º 031/2018-TCE/RN. Emissão de parecer prévio exclusivamente para os fins do art. 1º, inciso i, alínea "g", da Lei Complementar n.º 64/1990.**

De início, registro que a **tese fixada pelo STF no RE n.º 848.826 não mudou a competência das Cortes de Contas para o julgamento de contas de quaisquer ordenadores de despesas, limitando-se o seu objeto à deliberação quanto à elegibilidade ou inelegibilidade de agentes públicos**, a teor do que dispôs a tese fixada:



Decisão: O Tribunal, por maioria e nos termos do voto do Ministro Ricardo Lewandowski (Presidente), que redigirá o acórdão, fixou tese nos seguintes termos: **“Para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”**, vencidos os Ministros Luiz Fux e Rosa Weber. Ausentes, justificadamente, os Ministros Cármen Lúcia e Teori Zavascki. Plenário, 17.08.2016 (RE 848826)

Desta feita, a tese discutida no antedito RE n.º 848.826 refere-se somente ao exame de requisitos de elegibilidade, de modo que, no que tange ao julgamento de contas, na forma do art. 71, II, da Constituição Federal, e relativamente à eficácia das decisões das Cortes de Contas como títulos executivos, de que trata o art. 71, § 3º, da Carta Magna, não houve modificação no entendimento vigente.

Pontue-se que o sistema de julgamento de contas de ordenadores de despesas, no âmbito da competência estatuída pela Constituição Federal, art. 71, II, deve-se harmonizar com o disposto na Carta Magna, art. 71, § 3º, que atribui às decisões do Tribunal de Contas, de que resulte imputação de débito ou multa, a eficácia de título executivo – o que não se repete em relação às decisões do Poder Legislativo na função do controle externo.

Nessa linha, não se pode proceder isoladamente ao cotejo do tema a partir da mera discussão alusiva aos efeitos das decisões dos Tribunais de Contas no âmbito das inelegibilidades, na medida em que **o sistema constitucional concedeu ampla competência às**



Cortes de Contas para o julgamento de contas por responsáveis por recursos públicos e para a própria constituição de título executivo extrajudicial, que não se reconhece ao Poder Legislativo. Disso conclui-se que continuam válidas as decisões prolatadas com arrimo no art. 71, II, e §3º da CF/88.

Nesse sentido, friso que, interpretando-se todos os demais dispositivos constitucionais, além dos já referidos arts. 71, II, e §3º, atinentes à atuação das Cortes de Contas nos processos que envolvam gestores (incluídos os municipais), a saber, art. 71¹, incisos I, VI, VIII, IX, e art. 74, §2º², vê-se, nitidamente, que o intuito do constituinte foi o de conceder aos Tribunais de Contas uma abrangente atuação no que tange à fiscalização e julgamento das contas dos respectivos ordenadores de despesas.

Com efeito, esse mesmo espírito está presente nas normas componentes do arcabouço legislativo infraconstitucional, conforme se extrai do art. 113, da Lei Federal n.º 8.666/93³, do art. 5º da Lei

¹ **Constituição Federal.** 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; (...) VI - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município; (...) VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; (...) § 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

² **Constituição Federal.** Art. 74 (*omissis*). § 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

³ **Lei Federal n.º 8.666/93.** Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Federal n.º 10.028/2000, do art. 11 da Lei Federal n.º 9.424/1996⁴ (cuja eficácia foi mantida em sede de Medida Cautelar na ADI n.º 1627 no STF), do art. 26 da Lei Federal n.º 11.494/2007⁵ e por meio da interpretação da Lei Complementar Federal n.º 141/2012, destacando-se os arts. 25 e 27 desse último Diploma Normativo⁶.

Com ser assim, tem-se que o sistema jurídico brasileiro sinaliza no sentido da competência ampla dos Tribunais de Contas para fins de imputar dano e aplicar sanções aos Chefes dos Poderes Executivos enquanto ordenadores de despesas, como também para fiscalizar os recursos de origem federal ou estadual que foram ou estejam sendo aplicados por meio de convênio, acordo, ajuste ou

execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

⁴ **Lei Federal nº 9.424/1996.** Art. 11. Os órgãos responsáveis pelos sistemas de ensino, assim como os Tribunais de Contas da União, dos Estados e Municípios, criarão mecanismos adequados à fiscalização do cumprimento pleno do disposto no art. 212 da Constituição Federal e desta Lei, sujeitando-se os Estados e o Distrito Federal à intervenção da União, e os Municípios à intervenção dos respectivos Estados, nos termos do art. 34, inciso VII, alínea e, e do art. 35, inciso III, da Constituição Federal.

⁵ **Lei Federal n.º 11.494/2007.** Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos: I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições; III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União.

⁶ **Lei Complementar Federal n.º 141/2012.** Art. 25 (*omissis*). Parágrafo único. Compete ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde de cada ente da Federação sob sua jurisdição, sem prejuízo do disposto no art. 39 e observadas as normas estatuídas nesta Lei Complementar. Art. 27. Quando os órgãos de controle interno do ente beneficiário, do ente transferidor ou o Ministério da Saúde detectarem que os recursos previstos no inciso II do § 3º do art. 198 da Constituição Federal estão sendo utilizados em ações e serviços diversos dos previstos no art. 3º desta Lei Complementar, ou em objeto de saúde diverso do originalmente pactuado, darão ciência ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público competentes, de acordo com a origem do recurso, com vistas: I - à adoção das providências legais, no sentido de determinar a imediata devolução dos referidos recursos ao Fundo de Saúde do ente da Federação beneficiário, devidamente atualizados por índice oficial adotado pelo ente transferidor, visando ao cumprimento do objetivo do repasse; II - à responsabilização nas esferas competentes.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

outros instrumentos congêneres celebrados com os entes federados municipais.

Ressalto que essa derradeira hipótese – a qual envolve, como dito, a aplicação, por parte dos municípios, de recursos de origem federal e estadual que lhes foram repassados por intermédio de convênios ou instrumentos semelhantes –, **não foi objeto do julgamento do RE n.º 848.826 pelo Supremo Tribunal Federal**, razão por que permanece incólume, quanto a este ponto, a competência do TCE, **não devendo haver sequer remessa desses feitos às Câmaras de Vereadores** com vistas à apreciação, para fins de inelegibilidade dos Prefeitos ordenadores de despesa, das aludidas contas de gestão.

Acresça-se que **se mantém inalterada também a competência desta Corte de Contas no que tange à fiscalização e ao controle dos recursos destinados ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb**, o qual é regulamentado pela Lei Federal n.º 11.494/2007⁷, tendo em conta que, igualmente, não foi objeto do mencionado julgado do STF (RE n.º 848.826), não havendo o dever de remeter, da mesma forma, tais processos às respectivas Câmaras Municipais.

Do mesmo modo, nos casos em que sequer há julgamento de contas do Prefeito enquanto ordenador de despesas, mas tão somente **análise do cumprimento de requisitos formais estabelecidos em leis e regulamentos no que concerne aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e Relatórios de Gestão Fiscal**, remanesce intacta a competência do Tribunal de

⁷ **Lei Federal n.º 11.494/2007**. Art. 26. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos: II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, junto aos respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Contas para tratar do tema sem qualquer interveniência do Poder Legislativo Municipal.

Enfim, **a interpretação dada pelo STF no bojo do RE n.º 848.826 não modificou ou restringiu a competência das Cortes de Contas para o julgamento de contas de quaisquer ordenadores de despesas, limitando-se, como já dito, a estabelecer que compete às Casas Legislativas Municipais apenas deliberar quanto à elegibilidade ou inelegibilidade dos mencionados agentes públicos municipais que tiveram as contas de gestão, nas quais figurem como ordenador de despesas, rejeitadas pelos Tribunais de Contas.**

Conferir interpretação diversa ao julgado do STF é, no mínimo, pretender negar vigência a todo o aparato legislativo pátrio já aludido e reduzir ao extremo o essencial papel desempenhado pelos Tribunais de Contas, o qual foi outorgado constitucionalmente. Reforço que essa matéria foi objeto de Questão de Ordem apreciada pelo Tribunal Pleno desta Corte, na 49ª Sessão, de **04 de julho de 2017, quando do julgamento do Processo n.º 011806/2008 – TC.**

Nesse contexto, como forma de instrumentalizar a deliberação quanto à elegibilidade ou inelegibilidade dos Prefeitos pelas respectivas Câmaras Municipais, este Tribunal de Contas editou a **Resolução n.º 031/2018-TCE/RN**, de 11 de dezembro de 2018, que dispõe sobre a sistemática de julgamento nos processos de contas de gestão em que o Prefeito figura como ordenador de despesa.

Nos termos do art. 2.º, do referido ato normativo, **nos processos de contas de gestão em que o Prefeito figure como ordenador de despesa, o resultado da apreciação de mérito deverá culminar na emissão de acórdão de julgamento**, para todos os efeitos legais, tais como a imputação de débito, aplicação de multa, fixação de obrigação de fazer ou não fazer, além de outros de



competência do Tribunal de Contas; **e parecer prévio, que instrumentalizará o julgamento pela Câmara Municipal**, exclusivamente para os fins do art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, com a redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 04 de junho de 2010.

2. Da preliminar. Manifestação do Ministério Público de Contas que pugna pelo reconhecimento da iliquidez das contas relacionadas às despesas com obras e serviços de engenharia. Ausência dos requisitos previsto no art. 79, da LCE n.º 121/1994. Rejeição da preliminar.

Antes de adentrar no mérito do feito, impõe-se apreciar a **alegação do Ministério Público Especial de que as contas relacionadas às despesas com obras e serviços de engenharia no valor de R\$ 420.918,04 (Relatório n.º 25/2014-ICE) seriam iliquidáveis**, haja vista que o seu eventual reconhecimento por este Tribunal enseja a prolação de acórdão terminativo em relação a essa matéria, sem resolução do mérito, ficando este último (o mérito) prejudicado caso acolhida questão preliminar.

Em suma, o *Parquet* aduziu que a instrução foi prejudicada porque **a requisição dos processos de despesa pública do ano de 2010 ocorreu somente em 31 de março de 2014**, ou seja, quando o então responsável, **Francisco Erasmo de Moraes**, já havia finalizado o seu mandato (findo em 31 de dezembro de 2012). Em resposta a essa requisição, seu sucessor, **Emanuel Faustino da Silva**, informou que não localizou os documentos no arquivo da Prefeitura e apresentou cópia de notificação extrajudicial, posterior à requisição do TCE/RN, demonstrando que cientificou **Francisco Erasmo de Moraes** da necessidade de apresentar os documentos requisitados.



Sobre essa questão, **alega o MPC que não seria possível precisar o momento e o responsável pelo desaparecimento desses documentos**, que não mais estavam em poder de **Francisco Erasmo de Moraes**, os quais poderiam, em tese, ter sido perdidos pela desídia do governo que o sucedeu.

Assim, na opinião do *Parquet*, observando, de um lado, que a antiguidade dos eventos sob aferição impediria a efetivação das providências ainda necessárias ao deslinde da instrução, e, de outro, que qualquer condenação que não especificar o valor do dano seria nula por falta de elemento essencial, tais contas se apresentariam como iliquidáveis.

A meu ver, não merecem prosperar os argumentos do Ministério Público de Contas. Isso porque, nos termos do art. 79, *caput*, da LCE n.º 121/1994 – lei vigente à época dos fatos –, “as contas são consideradas iliquidáveis quando, caso fortuito ou de força maior, para cujos efeitos não haja concorrido o responsável por ação ou omissão, tornar materialmente impossível o julgamento do respectivo mérito por qualquer das formas previstas nos artigos 76, 77 e 78.”.

Ora, desde, pelo menos, 16 de maio de 2011, data da primeira requisição de documentos para inspeção extraordinária (fls. 02/11), o responsável **Francisco Erasmo de Moraes** tinha conhecimento de que deveria providenciar e deixar à disposição da Comissão de Inspeção todos os “*processos de despesa com obras de engenharia do exercício de 2.010 – elemento de despesa 4.4.90.51 – custeados com recursos próprios ou de convênios com o Governo Estadual*”, além de “*todos os processos de licitação concluídos ou iniciados no exercício de 2.010*”, conforme descrito nos itens “d” e “e” do citado documento.

Destaco, ainda, a existência de uma segunda requisição ignorada pelo Ministério Público de Contas em sua manifestação. Em 25 de maio de 2011, os engenheiros do TCE/RN apresentaram



outra requisição, dessa vez contendo a lista detalhada dos processos que seriam examinados, como se vê às fls. 1.973/1.975. Com efeito, o documento mencionado pelo *Parquet* Especial (fls. 1.976/1.979), protocolado em 31 de março de 2014, foi a terceira requisição, desta feita, idêntica à segunda e apresentada ao sucessor do Ex-Prefeito **Francisco Erasmo de Moraes, o Sr. Emanuel Faustino da Silva.**

Nesse contexto, resta evidente que Francisco Erasmo de Moraes tinha conhecimento, desde maio de 2011, ou seja, quando ainda era Prefeito do Município, que deveria apresentar esses documentos ao TCE/RN e assim não o fez.

Ora, **para o Tribunal de Contas considerar as contas iliquidáveis, há de ter o pressuposto de que o responsável por elas não tenha dado causa, por ato doloso ou culposo, a evento fundado em caso fortuito ou força maior que legitime a impossibilidade material de julgamento do mérito das contas, o que não é o caso,** visto que na hipótese dos autos o responsável pelas contas deixou de apresentar os documentos requisitados **por duas oportunidades em 2011 – reprise-se, quando ele ainda era o Prefeito da municipalidade –**, tendo sido perquirido pela terceira vez em 2014, por seu sucessor, que não localizou os documentos na Prefeitura Municipal. **Daí porque considerá-las iliquidáveis seria premiar, a meu juízo, ainda que involuntariamente,** a conduta do Ex-Prefeito **Francisco Erasmo de Moraes.**

Diante disso, não há como considerar caso fortuito ou de força maior o fato de o gestor responsável não dispor da documentação comprobatória das despesas requisitadas por este Tribunal, porquanto não se pode ter por imprevisível a possibilidade de requisição de documentos por esta Corte em processos de prestação e de tomada de contas, mormente quando devidamente instado para apresentá-los ante o dever constitucional de prestar contas a que está jungido todo e qualquer administrador público. Ademais, tais



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

documentos, em face dos mais comezinhos princípios de Direito, deveriam permanecer arquivados no Poder Público.

Com efeito, a não apresentação de documentação comprobatória das despesas realizadas não impede este Tribunal de adentrar no mérito da prestação ou da tomada de contas, uma vez que a eventual conduta omissiva do gestor acarreta a irregularidade da matéria em exame, nos termos do art. 75, I, da LCE n° 464/2012 (correspondente ao art. 78, I, da LCE n° 121/1994), lei vigente à época dos fatos.

Assim, não se configurando como caso fortuito ou de força maior, tendo o ordenador de despesas se omitido **dolosamente** – pois foi notificado duas vezes enquanto exercia o mandato de Prefeito e nada fez para atender as requisições deste Tribunal – quanto ao dever de prestar contas e tendo em vista que tal omissão não impede o exame de mérito – ao revés, enseja a irregularidade das contas –, **não estão presentes os requisitos do art. 79 da LCE n.º 121/1994 para considerar iliquidáveis as contas** que constituem o objeto do processo, o que, no caso, enseja a **rejeição da preliminar suscitada no Parecer do Ministério Público de Contas.**

3. Da insuficiência de documentos comprobatórios de despesas públicas. Dano ao erário consistente na omissão no dever de prestar contas de processos de despesa requisitados. Dano presumido ao erário. Contas julgadas irregulares, nos termos do art. 78, I e IV, da LCE n.º 121/1994. Condenação do ordenador de despesas a ressarcir os valores respectivos e ao pagamento de multa em percentual do dano presumido. Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Quanto a essa irregularidade, o Corpo Técnico apontou, em seu **Relatório n.º 07/2011-DAM** (fls. 1.920/1.948), a insuficiência de documentos comprobatórios de despesas públicas da ordem de R\$ 626.233,59 (**Item 1**); divergência no valor de cheque emitido no importe de R\$ 10.000,00 (**Item 23-A**); a inexistência dos documentos comprobatórios das despesas no valor de R\$ 60.413,03 (**Item 25**) e a não comprovação de despesas no valor de R\$ 420.918,04 em obras e serviços de engenharia (**Relatório n.º 25/2014-ICE**), que, como visto, não podem ser consideradas ilíquidáveis.

Ou seja, não foram justificados dispêndios no **valor total de R\$ 1.117.564,66**, entre despesas gerais e despesas oriundas do Fundeb, configurando, assim, a ausência de prestação de contas.

Nesse sentido, é cediço que o constituinte impôs o dever de prestar contas, dentre outros, a pessoa física que gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos (art. 70, parágrafo único, da CF/88). Ademais, que é função institucional dos Tribunais de Contas o controle externo, a normatização deste e a observância do referido dever, bem como, a sanção de quem o descumpra e, portanto, incorra em irregularidades materiais e/ou formais.

Na hipótese dos autos, tem-se que Francisco Erasmo de Moraes, na condição de Prefeito do Município de Serra de São Bento no tocante ao exercício de 2010, violou tal dever. Isto porque deixou de apresentar a documentação requisitada por esta Corte de Contas, concernente a despesas que totalizam **R\$ 1.117.564,66**. Assim, no esteio do apurado pelo Corpo Técnico, conclui-se que houve omissão dolosa no dever de prestar contas.

Com efeito, mais do que a confiabilidade dos elementos que compõem as contas em si, a doutrina e a jurisprudência **exigem a prova da correta aplicação dos recursos públicos**, prova essa que fica absolutamente comprometida ante a omissão do gestor em



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

prestá-las. Assim é o magistério do saudoso Hely Lopes Meirelles⁸,
verbis:

“O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrar corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade”.

Mais adiante, abordando em sua obra o tema específico da fiscalização a cargo do controle externo, esse mesmo autor⁹ ensinou,
verbis:

“Não é, pois, a natureza do órgão ou da pessoa que a obriga a prestar contas; é a origem pública do bem administrado ou do dinheiro gerido que acarreta para o gestor o dever de comprovar seu zelo e bom emprego”.

Com idêntica percepção da matéria em exame é o escólio de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes¹⁰, **verbis:**

“Nesse momento, vem à baila a questão de saber se o tribunal de contas tem a obrigação de provar; se está sujeito ao ônus da prova. A questão constitui ponto angular da ação de controle, pois se está sujeito ao dever de provar, não poderá, em tese, ter o direito de julgar, posto que se inserem em órbitas distintas os deveres de quem acusa e os daqueles que devem ter isenção para julgar.

⁸ Direito administrativo brasileiro, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 1992, p. 92.

⁹ Ibid., p. 601.

¹⁰ Tribunais de contas do Brasil: jurisdição e competência, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2003, p. 183.



TCE-RN	
Fis.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

De forma tópica, cabe destacar:

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;

a regra geral, mesmo com o advento da Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999, permanece inalterada: em caso de contas, a prova da correta aplicação é do recebedor do recurso, harmonizando-se o preceito com a regra do art. 36 desta Lei”.

Essa também é a vertente exegética abarcada pelo Supremo Tribunal Federal, como se pode subsumir de parte do voto do eminente então Ministro Neri da Silveira, no julgamento do mandado de segurança n.º 21.644-DF, ***verbis***:

“O dever de prestar contas, no caso, não é da entidade, mas da pessoa física responsável por bens e valores públicos, seja ele agente público ou não. (...)

A prova da regularidade da aplicação dos recursos é do gestor, sendo irrelevante que os documentos da associação não estivessem em seu poder: a pedido da defesa, foi feita diligência, que demonstrou a inexistência de peças comprobatórias da correta aplicação (STF, Tribunal Pleno, MS 21644/DF; Rel. Min. Néri da Silveira; DJ 08.11.1996)”.

Não difere disto o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas da União, ***verbis***:

“16. À vista do exposto, parece-me inteiramente descabida e despropositada a tentativa do recorrente de transferir sua exclusiva



responsabilidade de prestar contas dos recursos recebidos, quando de sua gestão à frente do referido Sindicato, ao órgão gestor, insinuando que este teria extraviado toda a documentação, inclusive notas fiscais e recibos. **Cabe a ele o ônus da prova.**

17. É esse o entendimento firmado no âmbito desta Casa. Para citar, apenas um exemplo, trago à colação excerto do Voto do Eminentíssimo Ministro Adhemar Paladini Ghisi, ao relatar o TC 424.021/93-5: "**Vale lembrar que em se tratando de recursos públicos cabe ao responsável comprovar sua boa e regular aplicação, ou seja, é dele o ônus da prova**" (Acórdão nº 383/95-TCU - 2ª Câmara, Ata nº 40/95). **Aliás, a jurisprudência pacífica formada nesta Corte a respeito guarda consonância com a legislação**, desde o advento do Decreto-lei nº 200/67, que estabelece em seu art. 93, "verbis": "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."

18. A pretensão do indigitado no sentido de que o Tribunal responsabilize o então Delegado Federal do Ministério da Agricultura e Reforma Agrária pelo suposto extravio da Prestação de Contas em questão representa, a meu ver, **além do propósito de transferir o ônus da prova a outrem**, uma hercúlea tentativa de alterar o "stato quo" de sua condenação, haja vista não possuir outros elementos ou provas em que possa se arrimar (TCU, Pleno, proc. 474.010/93-7, Min. Rel. Iram Saraiva, DOU 05.02.1997)".

Destarte, ante a previsão constitucional da competência do Tribunal de Contas de efetivar o controle não tão somente de



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

legalidade, mas também de legitimidade dos atos da Administração Pública, não há negar a este órgão de controle externo a competência para reconhecer também a subsistência de dano à moralidade administrativa, gerador de lesão ao patrimônio público, e, em decorrência disso, **imputar** ao autor desse prejuízo a sua correspondente **responsabilidade indenizatória**, independentemente da configuração de dano material, respeitantes, por óbvio, dentro desse contexto, os postulados da razoabilidade e da proporcionalidade relativamente à quantificação de seu valor, em ambas as esferas.

No que tange à Lei Orgânica do TCE/RN, cumpre dizer que por ela fica o Tribunal autorizado a examinar a regularidade de toda e qualquer despesa pública, podendo censurar de irregular a omissão do dever de prestar contas no prazo legal ou regulamentar ou em razão da inobservância da forma exigida, bem como as contas que tragam consigo **atos ilegais, ilegítimos – e porque não também imorais** –, ou **antieconômicos**, ou violadores de norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, inclusive imputando responsabilização indenizatória em virtude desses vícios, ou multa. Esta, de cunho eminentemente sancionatório; aquela, sem esse traço, já que fundada apenas no **dever de recomposição** do dano ocasionado ao patrimônio público, ante o comportamento ilegal, ilegítimo ou imoral.

Com efeito, na hipótese dos autos, diante da omissão dolosa perpetrada pelo responsável, que **deixou de apresentar a documentação comprobatória da despesa**, tem-se por flagrante o atentado aos princípios da legalidade estrita, da publicidade, da moralidade e da transparência da Administração (art. 37 da CF/88).

Vejo, portanto, que não há prova cabal da destinação específica das despesas questionadas.



Há incidência, pois, do enunciado da Súmula n.º 22, do TCE/RN, que dispõe que:

Súmula n.º 22-TCE/RN: A aquisição de material sem comprovação de sua destinação por meio documental caracteriza dano ou prejuízo ao erário, e gera, dentre outros efeitos, a obrigação de restituir o valor despendido.

Essa também é a jurisprudência desta Corte de Contas. Vejamos:

EMENTA: ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CONTAS DO FUNDEF DO EXERCÍCIO DE 2002. (...) OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. DANO PRESUMIDO AO ERÁRIO. CONDENAÇÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS A RESSARCIR OS VALORES RESPECTIVOS. MULTA EM PERCENTUAL DO DANO. NÃO COMPROVAÇÃO DA DESTINAÇÃO ESPECÍFICA DE CÓPIAS DE LIVROS E APOSTILAS. PREJUÍZO AO ERÁRIO. RESSARCIMENTO E MULTA EM PERCENTUAL DO DANO. (...). (Sessão Ordinária 00031ª, de 28 de agosto de 2014 - 1ª Câmara. Processo Nº 007527 / 2002 - TC Interessado: Pref. Mun. Vera Cruz/RN Assunto: Balancete do FUNDEF – exercício de 2002. Relator(a): **Carlos Thompson Costa Fernandes**. Acórdão n. 300/2014–TC).

EMENTA: (...). IRREGULARIDADE MATERIAL. PAGAMENTO SEM COMPROVADA DESTINAÇÃO PÚBLICA. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. IMPRESCRITIBILIDADE. DESAPROVAÇÃO DAS CONTAS. CONDENAÇÃO DO GESTOR À RESTITUIÇÃO DOS VALORES. REMESSA AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL. (Sessão Ordinária 00008ª, de 01 de março de 2018 - 1ª CÂMARA. Processo nº 001796/2005-TC Interessado: Pref. Mun. Extremoz/RN Assunto: Documentação Comprobatória de Despesa.



Relator(a): **Carlos Thompson Costa Fernandes**.
Acórdão n. 46/2018–TC).

A primeira diz respeito à ausência de documentação comprobatória de despesas, no valor total de R\$ 847.874,71 (oitocentos e quarenta e sete mil, oitocentos e setenta e quatro reais e setenta e um centavos); com efeito, instado a se pronunciar, o gestor público não conseguiu superar a impropriedade apontada. Em sendo assim, restou prejudicado o exame desta Corte de Contas no tocante à destinação dos recursos em consonância ao interesse público. No caso, a presunção é pela ilegalidade da matéria, cominando-se o dever de restituir integralmente os valores das despesas não comprovadas, além de multa por esse mesmo evento. (Trecho do Voto proferido pela Conselheira **Maria Adélia Sales**, 1.^a Câmara de Contas, Processo n.º 012.258/2014, Acórdão n.º 39/2018–TC, julgado em 22/02/2018).

Os documentos apresentados pela defesa, de produção exclusiva do Interessado, não se prestam a comprovar a entrega dos bens aos supostos destinatários. Não adianta argumentar, por exemplo, que as camisas foram entregues a determinadas escolas ou que os óculos foram entregues a tais pessoas, tendo-se que comprovar, através do termo de recebimento por servidor da escola ou assinatura dos beneficiários dos óculos, que o material foi realmente entregue. Meras declarações unilaterais, como as apresentadas nos autos, não constituem meio de prova, pelo que se tem como descumprido preceito determinado através da súmula desse TCE. (Trecho do Voto proferido pelo Conselheiro **Paulo Roberto Chaves Alves**, 2.^a Câmara de Contas, Processo n.º 4.887/2005, Acórdão n.º 357/2017–TC, julgado em 12/12/2017).



EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. AUSÊNCIA DE DESTINAÇÃO ESPECÍFICA. MEDICAMENTOS. PELA IRREGULARIDADE DA MATÉRIA. RESSARCIMENTO E APLICAÇÃO DE MULTA. PARECER PELA DESAPROVAÇÃO. (Conselheiro Substituto **Marco Antônio de Moraes Rêgo Montenegro**, 2.^a Câmara de Contas, Processo n.º 9.731/2006, Acórdão n.º 386/2013-TC, julgado em 17/12/2013).

Esse fato autoriza esta Corte de Contas a admitir a presunção de dano ao erário municipal, impondo ao Responsável a obrigação de ressarcimento aos cofres públicos de **R\$ 1.117.564,66, em valores da época**, a serem devidamente atualizados na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal e na Resolução n.º 013/2015-TCE, conforme impõe o art. 78, § 2º, alínea “a” e § 3º, alínea “a”, da LCE n.º 121/1994.

Imprescindível também que se comine **multa ao responsável no equivalente a 10% (dez por cento) do débito individualmente imputado** e a ser devidamente atualizado, nos termos do art. 102, I, da LCE n.º 121/1994, em virtude do não atendimento à obrigação constitucional de prestar contas, **sem prejuízo de remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.**

4. **Da contratação de serviços de assessoria contábil e jurídica por dispensa de licitação. Burla ao princípio do concurso público. Irregularidade formal de natureza grave. Aplicação de multa. Dever de representação ao Ministério Público Estadual.**



A equipe de fiscalização apontou que os **serviços de assessoria contábil e jurídica**, contratados por dispensa de licitação junto a Francisco Dias de Oliveira, Fernandes Martins e Fernandes & Fernandes **seriam de natureza permanente, razão pela qual deveriam ser prestados por pessoas integrantes do quadro de pessoal**, ocupantes de cargo público (**Item 2**).

Acerca dessa questão, o **Ministério Público de Contas**, divergindo do Corpo Técnico, entendeu que o Gestor não poderia ser responsabilizado, pois não haveria ilegalidade, tendo em vista que a contratação poderia se dar por: *“a) contratação direta por inexigibilidade, no caso de serviços singulares e eventuais (art. 25, II, c/c art. 13, V); b) contratação direta por inexigibilidade, no caso de serviços advocatícios comuns e não eventuais, em razão da inviabilidade de competição por contratação de todos, desde que feito o credenciamento mediante pré-qualificação (art. 25, caput, c/c art. 114); c) contratação com dispensa de licitação, em razão do valor, desde que resultante de processo administrativo regular que observe o princípio da isonomia e que busque a melhor proposta para a Administração (art. 24, II); d) licitação, nos demais casos, para serviços advocatícios e contábeis comuns e não eventuais, que, embora ainda seja considerada como regra pelo TCU e pelo STJ não é muito utilizada – nem recomendada pelo STF e por parte da doutrina – devido às diversas dificuldades práticas e legais que sua realização implica”*.

Da análise dos documentos acostados aos autos, percebo que, ao contrário do que defendeu o *Parquet* de Contas, **os serviços contratados não poderiam ser efetivados por meio de inexigibilidade**. A uma porque o próprio responsável optou, indevidamente, por contratar os serviços por dispensa de licitação. A outra porque não se encontram presentes os parâmetros para que a contratação possa se dar por inexigibilidade, quais sejam: a) necessidade de procedimento administrativo formal; b) notória



especialização do profissional a ser contratado; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e e) cobrança de preço compatível com o mercado para o serviço¹¹.

Destaque-se, por oportuno, que a matéria vem sendo discutida pelo STF, em sede de repercussão geral (Recursos Extraordinários n.º 656558 e 610523), tendo sido proposta pelo Relator, Ministro Dias Toffoli, a fixação da seguinte tese sobre a questão: *“É constitucional a regra inserta no inciso II do artigo 25 da Lei 8.666/93, que estabelece ser inexigível a licitação para a contratação dos serviços técnicos enumerados no artigo 13 dessa lei, desde que i) preenchidos os requisitos nela estabelecidos, ii) não haja norma impeditiva à contratação nesses termos e iii) eles tenham natureza singular e sejam prestados por profissionais ou empresas de notória especialização, inclusive no que tange à execução de serviços de consultoria, patrocínio ou defesa de causas judiciais ou administrativas”*. Todavia, o julgamento foi suspenso em junho de 2017, devendo ser retomado para ser decidido juntamente com a Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 45, que também trata da questão.

Igualmente afastado a possibilidade de contratação por dispensa de licitação em razão do valor, **tendo sido, inclusive, essa a modalidade indevidamente escolhida pelo Responsável**. É que, da análise dos pagamentos do ano de 2010, constato que Francisco Dias de Oliveira recebeu pagamentos da ordem de R\$ 49.800,00, Fernandes Martins R\$ 13.207,02 e Fernandes & Fernandes R\$

¹¹ **Informativo STF n.º 756**. Inexigibilidade de licitação e critérios para contratação direta de escritório de advocacia. O Ministro Roberto Barroso consignou que a contratação direta de escritório de advocacia deveria observar os seguintes parâmetros: a) necessidade de procedimento administrativo formal; b) notória especialização do profissional a ser contratado; c) natureza singular do serviço; d) demonstração da inadequação da prestação do serviço pelos integrantes do Poder Público; e e) cobrança de preço compatível com o mercado para o serviço. (...) (Inq. 3074/SC, rel. Min. Roberto Barroso, 26.8.2014).



72.000,00, totalizando R\$ 135.007,02. Chego a essas conclusões por meio do exame da documentação que compõe os Processos Administrativos de contratação (fls. 61/103).

Com efeito, no que se refere à **contratação assessoria contábil e jurídica sem o precedente concurso público**, cumpre levar em consideração que essa contratação **não tem por pressuposto a simples formalização de contrato de prestação de serviços**, considerando-se a circunstância ordinária de o contratado desempenhar serviços que trazem consigo o nítido caráter de **habitualidade**.

Vale dizer, o pressuposto necessário para tal contratação sustenta-se sob as balizas do **princípio constitucional do concurso público**, forma legítima e moralizada de se aferir de modo objetivo quem efetivamente resguarda condições de desempenhar as atividades inerentes à própria funcionalidade do ente público, até mesmo em imprescindível atenção aos princípios da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência.

Ora, não se faz imprescindível longo discurso para se chegar à ilação de que qualquer dos Poderes, em qualquer esfera política (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), para o seu pleno funcionamento precisa contar, em seus quadros funcionais, de servidor efetivo – efetividade que impõe o seu ingresso por concurso público – apto a desempenhar atividades que cobram **conhecimentos contábeis ou jurídicos**.

Daí porque, como a necessidade desses serviços tem assento nas atividades rotineiras desses Poderes, cabem a eles se organizar, até mesmo ante as capacidades de autogoverno e autoadministração que desfrutam, para criar e preencher os cargos ou empregos públicos objetivando cobrir sua respectiva demanda, sempre por intermédio de lei em sentido formal – para a criação dos cargos ou empregos – e mediante a prévia seleção por concurso público.



Assim, nada justifica a contratação, por simples contrato de prestação de serviços, **de assessoria contábil ou jurídica** para o exercício dessa atividade habitual, do cotidiano administrativo.

E não se venha argumentar que a simples declaração de dispensa de licitação ou o reconhecimento de sua inexigibilidade legitimaria esse tipo de contratação. Em verdade, aqui, no caso concreto, nem mesmo a realização de certame licitatório livraria o ato da inconstitucionalidade que lhe é imanente – ela só teria validade se fosse para o desempenho de um serviço extraordinário, específico, peculiar, que exigisse graduado conhecimento ou atuação de especialistas de nomeada. É que só o concurso público, depois de criados os cargos ou empregos por lei, presta-se a assegurar a compatibilidade constitucional do acesso aos quadros funcionais do serviço público.

De mais a mais, não se pode conceber que, **passados mais de 30 (trinta) anos** da promulgação da Constituição Federal vigente, o Poder Público, em qualquer de suas esferas de governo, persista em “fechar os olhos” à exigência de concurso público, vulnerando de uma só vez os princípios da moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência, pois, como bem assentou o Supremo Tribunal Federal, em voto proferido pelo Ministro Maurício Correa no julgamento da ADIN n° 890/DF, DJ 06.02.04, tal contexto relaciona-se com serviços permanentes e de natureza previsível **“para os quais a Administração Pública deve alocar, de forma planejada, os cargos públicos para isto suficientes, a serem providos pela forma regular do concurso público, sob pena de desídia e ineficiência administrativa”**.

Com ser assim, conluo pela existência da irregularidade apontada, qual seja, a **contratação por dispensa de licitação de assessoria contábil e jurídica**, inobservando-se os ditames constitucionais.



Eis que, neste ponto, consigno o meu entendimento no sentido de que da omissão na realização de um concurso público, vale dizer, no ato de contratação direta que ceifa o preceito presente no inciso II do artigo 37, da Constituição Federal, **decorre a existência de um verdadeiro dano material presumido ao patrimônio público, culminando em caracterizar o dano e o dever de ressarcir.**

No entanto, **resguardo o meu posicionamento pessoal acerca da matéria, ora discutida, para me curvar à jurisprudência desta Corte de Contas**, notadamente, consoante os julgamentos proferidos nas 37^a e 38^a Sessões ocorridas, respectivamente, nos dias 18 e 27 de outubro de 2011, no sentido de **imputar ao gestor sanção administrativa pela irregularidade acima individualizada.**

Inclusive, este Tribunal já sumulou seu entendimento sobre o tema, no esteio do enunciado da **Súmula nº 28 – TCE, in verbis:**

SÚMULA Nº 28 – TCE CONTRATAÇÃO DE PESSOAL. ATIVIDADE HABITUAL. AUSÊNCIA DE CONCURSO PÚBLICO ENSEJA IRREGULARIDADE DAS CONTAS. SANÇÃO ADMINISTRATIVA APLICÁVEL.

A contratação sem concurso público de profissionais para o desempenho de atividades habituais e rotineiras da Administração Pública, tais como de assessorias contábil e jurídica, enseja a irregularidade das contas, a aplicação de sanção administrativa.

Fundamento Legal: - Constituição Federal de 1988, art. 37, inciso II; - Lei Complementar Estadual nº 464/2012, art. 75, inciso II.

Outrossim, a ausência de concurso público desnuda-se como irregularidade grave, que ofende frontalmente preceitos



constitucionais, suscitando, portanto, máximo rigor deste Tribunal quando do arbitramento da multa correspondente, **sem embargos da representação ao Ministério Público Estadual.**

Mais uma vez, eis, pois, a razão jurídica para se punir o gestor, com multa, face à contratação irregular de serviços ordinários, sem prévio concurso público.

Ante o exposto, discordando do Ministério Público de Contas, **reputo formalmente irregular a contratação de assessoria contábil e jurídica por dispensa de licitação** e, conseqüentemente, entendo cabível, com fundamento no art. 102, II, “b” da Lei Complementar Estadual n.º 121/1994 c/c art. 297, II, “b”, da Resolução n.º 012/2000-TCE, **multa total de R\$ 3.000,00 (três mil reais)**, ao responsável, **Francisco Erasmo de Moraes**, sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) por cada contratação.

5. Da Ausência de destinação específica. Irregularidade material. Condenação em ressarcimento ao erário e ao pagamento de multa em percentual do dano presumido. Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.

O Corpo Técnico imputou ao ex-Prefeito a responsabilidade pela ocorrência de **dano ao erário no valor total de R\$ 214.864,77 por execução de despesas diversas sem a devida identificação dos beneficiados**, sendo: despesas com serviços de manutenção automotiva e aquisição de combustíveis no montante de R\$ 92.169,53 (**Item 3**); despesas com aquisição de materiais diversos no montante de R\$ 117.546,58 (**Item 4**); e pagamento de R\$ 5.148,66 relativo ao fornecimento de refeições (**Item 13**);



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

Da análise da documentação referente a essas contratações, percebo que **assiste razão ao Corpo Técnico na verificação da ocorrência de dano ao erário.**

Analisando as contas apresentadas, sejam da prestação de serviços mecânicos em veículos, sejam da aquisição de combustíveis (fls. 104/298 e 1.386/1.474), **não se observa o necessário detalhamento dos beneficiários da despesa pública em questão** em descumprimento à legislação vigente, em especial ao art. 16, § 2.º, III, da Resolução n.º 12/2007-TCE/RN¹², que nesse caso, **exige o número da placa e a quilometragem registrada no hodômetro.**

Já no caso do pagamento de refeições para os motoristas de veículos que transportam pacientes da Unidade Mista de Saúde para os Hospitais de Natal, no montante de R\$ 5.148,66 em favor de Tatiana Melo dos Santos (fls. 1.318/1.331), bem como das despesas com aquisição de redes, cortes de terras, cestas básicas e gêneros alimentícios e materiais diversos (fls. 301/327 e 687/698 e 735/747 e 824/855), **é patente a ausência da relação de beneficiários, com suas qualificações e endereços**, em descumprimento ao art. 15, XIX, da Resolução n.º 12/2007-TCE/RN¹³.

¹² **Resolução n.º 012/2007-TCE/RN.** Art. 16. Os processos de comprovação da despesa pública orçamentária realizada pelo regime ordinário ou comum, afora outros documentos previstos em legislação específica, serão compostos, obrigatoriamente, das seguintes peças: § 2.º No anverso de cada documento comprobatório da despesa (documento fiscal, recibo, folha de pagamento etc.), haverá de constar: (...) III – **número da placa e quilometragem registrada no hodômetro, sempre que se trate de despesa relativa a consumo de combustíveis e lubrificantes, a reposição de peças e a consertos de veículos.**

¹³ **Resolução n.º 012/2007-TCE/RN.** Art. 15. Os atos e procedimentos administrativos concernentes à realização da despesa pública orçamentária compreendem atividade inerente à Administração Pública, devendo, portanto, no âmbito da jurisdição deste Tribunal de Contas, serem executados diretamente por cada órgão ou entidade estadual ou municipal interessados, aos quais compete, obrigatoriamente: (...) XIX – relação de beneficiários, com suas qualificações e endereços, sempre que o objeto da despesa seja, no todo ou em parte, destinado a terceiros;



Dessa forma, **utilizando o mesmo fundamento jurídico apresentado na Seção 3 deste Voto, inclusive à luz da citada jurisprudência e da Súmula n.º 22 deste Tribunal**, considero que a omissão no dever prestar contas representa irregularidade material e vislumbro a ocorrência de dano presumido ao erário.

Ademais, em que pese haja menção à finalidade da despesa, **não há comprovação de que tais itens foram devidamente distribuídos aos destinatários** e, portanto, que tenham atingido a finalidade pública a que se destinavam.

Assim, na hipótese dos autos, não foi devidamente identificada a destinação do dispêndio público questionado. Logo, caracterizado está o dano ao erário, o que gera, dentre outros efeitos, a **desaprovação das contas e a obrigação de restituir o valor despendido**. Essa é a firme jurisprudência desta Corte de Contas. Vejamos:

Verifica-se nos autos que o responsável **não comprovou as despesas atinentes à distribuição gratuita de material**, consistentes em doações de cestas básicas, armações de óculos e lentes, materiais para gestantes e crianças recém nascidas, além de exames laboratoriais, no valor de R\$ 20.073,00, **sem a identificação dos beneficiados ou da efetiva entrega dos mesmos**. Compõe, também, a presente prestação de contas processo de despesa relativo à aquisição de pneus, no valor de R\$ 1.000,00 (mil reais), sem qualquer destinação específica. Destarte, tratando-se de valores despendidos e não comprovados, nos termos da Súmula n° 22-TCE, forçosa é a sua devolução sob responsabilidade pessoal do gestor, sem prejuízo da cominação de multa pelo dano gerado ao erário. **(Processo n.º 005.115/2006. Conselheira Relatora Adélia Sales. Julgado em 19/12/2013).**



Após perscrutar os elementos presentes nos autos, observo que o responsável não colacionou a lista dos munícipes beneficiados com os alimentos distribuídos pela Prefeitura, limitando-se a tecer comentários genéricos sobre o tema. **O responsável deveria ter demonstrado a destinação dos alimentos adquiridos com recursos do contribuinte. Para tanto, bastaria ter recorrido aos arquivos da Prefeitura, onde devem estar catalogados – com riqueza de detalhes – as famílias beneficiadas à custa do Erário no período ora em análise, inclusive com a indicação dos motivos que as levaram à receber a cesta básica, certamente mediante prévio levantamento da Equipe de Assistência Social do Município e posterior inscrição em Programa de Assistência Social Previsto no Orçamento do Ente.** Diante do exposto, não tendo havido destinação comprovada para o material adquirido, impõe-se a glosa dos valores respectivos, entendimento, aliás, que encontra-se sumulado nesta Corte (Súmula n° 22). **(Processo n.º 006.147/2008. Conselheiro Relator Paulo Roberto Chaves Alves. Julgado em 06/06/2012).**

No que diz respeito ao material sem destinação específica, concordo com as duas unidades já referidas em linhas pretéritas. **A lista acostada aos autos consta apenas o nome do beneficiário e um documento do munícipe, sem a devida assinatura.** *In casu*, a presunção da veracidade não me parece a mais adequada. Tanto é que nas outras listagens acostadas aos autos, constam as assinaturas dos beneficiários. **(Processo n.º 007.886/2006. Conselheiro Relator Tarcísio Costa. Julgado em 10/09/2013).**



Examinando os autos, percebo a ilegalidade das despesas questionadas com medicamentos (fls. 3.120/3.148 e 3.171/3.203), ataúdes (fls. 3.149/3.170 e 3.549/3.589) e óculos (fls. 3.204/3.214), pois, a meu ver, esses dispêndios, que perfizeram um valor total de R\$ 24.282,77, além de ilegais, foram insuficientemente comprovados. No caso dos medicamentos e dos óculos **não consta na documentação a correta identificação dos beneficiários, em que estejam presentes, além do nome, seus documentos de identificação e assinatura comprovando o recebimento.** Já no caso dos ataúdes, a documentação apresentada pelo Responsável é composta por certidões de óbito, notas de empenho, notas fiscais e recibos emitidos pelos fornecedores dos ataúdes. Contudo, **não há comprovação de que estes itens foram efetivamente destinados e entregues às famílias das pessoas falecidas relacionadas nos documentos.** (...) Este Tribunal deve, portanto, julgar irregulares as contas, consoante o art. 78, IV, da LCE n.º 121/1994, impondo ao responsável a obrigação de ressarcimento aos cofres públicos de R\$ 24.282,77 (vinte e quatro mil, duzentos e oitenta e dois reais e setenta e sete centavos), em valores da época, a serem devidamente atualizados na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal e na Resolução n.º 013/2015-TCE, conforme impõe o art. 78, § 2º, alínea “a” e § 3º, alínea “a”, da LCE n.º 121/1994, sem prejuízo de remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual. **(Processo n.º 013173/2006. Conselheiro Relator Carlos Thompson Costa Fernandes. Julgado em 21/03/2019).**

Assim, imponho ao responsável a obrigação de ressarcimento aos cofres públicos de **R\$ 214.864,77, em valores da época,** a



serem devidamente atualizados na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal e na Resolução n.º 013/2015-TCE, conforme impõe o art. 78, § 2º, alínea “a” e § 3º, alínea “a”, da LCE n.º 121/1994.

Imprescindível também que se comine **multa ao responsável no equivalente a 20% (vinte por cento) do débito individualmente imputado** e a ser devidamente atualizado, nos termos do art. 102, I, da LCE n.º 121/1994, em virtude do não atendimento à obrigação constitucional de prestar contas, **sem prejuízo de remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Estadual.**

6. Da despesa realizada sem prévia licitação. Ofensa à Constituição Federal, à Lei n.º 8.666/93 e ao enunciado da Súmula n.º 7, do TCE/RN. Irregularidade formal. Imposição de sanção. Fracionamento de despesas. Irregularidade-meio. Bis in idem. Não aplicação de multas.

O Corpo Técnico apontou a ocorrência de **múltiplas violações à Lei n.º 8.666/1993 em diversos tópicos da peça instrutória.** Examinando os autos, diante da similitude de algumas das imputações, entendo pertinente tratá-las conjuntamente na presente Seção por dizerem respeito, essencialmente, à execução de despesas públicas em desacordo com a Lei de Licitações, decorrentes de fragmentação da despesa pública ou da ausência de procedimento licitatório ou de instrumento que justifique sua dispensa ou inexigibilidade.

Nesse contexto, ressalto que serão examinados no presente tópico os seguintes itens do **Relatório n.º 07/2011-DAM** (fls. 1.920/1.948): **(v)** fragmentação de despesa pública na aquisição de gêneros alimentícios e locação de veículos **(Item 5)**; **(vi)** despesas



diversas sem licitação ou justificativa para dispensa ou inexigibilidade (**Item 6**); (**xii**) despesas com aquisição de gêneros alimentícios e combustíveis sem licitação ou justificativa para dispensa ou inexigibilidade, bem como o fracionamento ilegal da despesa (**Itens 14 e 15**); (**xviii**) execução de despesas sem licitação, com fracionamento de despesa (**Item 26**); e (**xix**) despesas com aquisição de combustíveis sem licitação ou justificativa para dispensa ou inexigibilidade (**Item 27**).

No caso dos autos, no **Item 5 do Relatório de Inspeção**, evidenciou-se que houve dispensa indevida de licitação pública na aquisição de gêneros alimentícios no valor de R\$ 12.042,00 (fls. 328/365) e locação de veículos no valor de R\$ 54.767,51 (fls. 366/619).

De igual forma, verificou-se no **Item 6 do mesmo Relatório** que o responsável não licitou a aquisição de material de expediente no valor de R\$ 35.406,93 (fls. 620/658), nem a aquisição de peças para veículos, gêneros alimentícios e fardamento, ou a contratação de serviços de ornamentação, bandas musicais, corte de terra, dedetização, provedor de internet e locação de veículos, perfazendo um montante de R\$ 783.461,07 (fls. 659/967).

Quanto às despesas com recursos do **Fundo Municipal de Saúde - FUS (Itens 14 e 15)**, o Gestor igualmente não se desincumbiu de licitar ou justificar a dispensa ou inexigibilidade. No caso, adquiriu-se indevidamente combustível no valor de R\$ 81.130,00 (fls. 1.332/1.458) e gêneros alimentícios no valor de R\$ 83.311,20 (fls. 1.459/1.490).

Da mesma forma, **relativamente às verbas do Fundeb**, o Corpo Técnico apontou a ocorrência das despesas irregulares destacadas no **Item 26**, com material de expediente, no valor de R\$ 19.805,20 (fls. 1.815/1.831), bem como com aquisição de combustíveis no valor de R\$ 103.316,00 (fls. 1.837/1.888) e com



aquisição de carteiras escolares no valor de R\$ 19.550,00 (fls. 1.884/1.907), conforme detalhamento no **Item 27**.

Quanto às imputações de execução de despesas públicas em desacordo com a Lei de Licitações, decorrentes de fragmentação da despesa pública ou da ausência de procedimento licitatório ou de instrumento que justifique sua dispensa ou inexigibilidade, observo que a norma consagrada no art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal disciplina como **regra a realização de procedimento licitatório para a aquisição de bens e a contratação de serviços**, objetivando assegurar igualdade de condições aos participantes, bem como para que seja oportunizada ao Poder Público a escolha da melhor proposta, com vistas à consecução do interesse público.

No entanto, em alguns casos, a realização de um procedimento licitatório pode se mostrar prejudicial ao interesse público. Por isso, a Lei Federal n.º 8.666/1993 admite exceções à regra geral anteriormente descrita, como nas estritas hipóteses de dispensa ou inexigibilidade de licitação, desde que devidamente fundamentadas.

Tendo em conta os documentos colacionados aos autos, as situações destacadas pelo Corpo Técnico não se amoldam aos casos excepcionais acima destacados. Dessa forma, **reputo irregular a realização das despesas indicadas sem prévia licitação**, bem como sem instrumentalização de procedimento de dispensa e/ou inexigibilidade, nos termos da Súmula n.º 7, deste TCE-RN¹⁴.

In casu, constato que não há nos autos **qualquer elemento que indique a realização de licitação anterior às contratações de serviços e aquisições de bens**. Verifica-se, portanto, que houve

¹⁴ **Súmula n.º 7.** LICITAÇÃO. DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DO RESPECTIVO ATO. É imprescindível a edição de ato administrativo dispensando ou reconhecendo a inexigibilidade de licitação.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

afronta direta à Constituição Federal, à Lei n.º 8.666/93 e ao enunciado da Súmula n.º 7, do TCE/RN, **a configurar irregularidade formal.**

A respeito dessa conclusão, como reforço das razões de decidir aqui postas, entendo válido transcrever trecho do Parecer n.º 119/2015 (fls. 2.140/2.156), do **Ministério Público de Contas**. Vejamos:

Aperfeiçoando este raciocínio, cumpre sublinhar que, embora existam situações que dispensam ou inviabilizam o procedimento licitatório, seja porque a própria lei previu tais hipóteses, seja porque a específica conjuntura fático-jurídica torne inviável a sua realização, o poder-dever de licitar é inerente à estrutura da Administração Pública, razão pela qual a instrumentalização de uma das modalidades de licitação deve ser sempre a regra, jamais a exceção.

Pautando-se na enfocada realidade jurídico-normativa, faz-se evidente que a adoção de quaisquer das hipóteses excepcionais de dispensa ou inexigibilidade licitatória exige a satisfação de diversos requisitos legais, como bem ilustra a formalização dos motivos que induziram à escolha do fornecedor e da proposta de preço contratada.

Por ser assim, observando que o Poder Legislativo em realce não instrumentalizou nenhum procedimento licitatório prévio às aquisições diretas em referência, violando, pois, os pressupostos enumerados, em particular, pelo art. 26 do Estatuto das Licitações e dos Contratos Públicos, impõe-se a necessidade da condenação do gestor responsável ao cumprimento das pertinentes repressões legais.



Esclareço, por oportuno, que nos casos em que se detectou o fracionamento de despesa, como na aquisição de gêneros alimentícios e combustíveis, **o evidenciado fracionamento de despesa, nos termos da Súmula n.º 10, deste Tribunal¹⁵ se configura como irregularidade-meio**, portanto, absorvida pela aludida irregularidade formal reconhecida, a dispensa indevida de licitação, na condição de irregularidade-fim. Assim, no caso dos autos, incide a normatividade do princípio da consunção que se harmoniza com o *non bis in idem*, não havendo o que se falar em punição pelo fracionamento da despesa.

Nesse contexto, em razão das despesas realizadas sem licitação, deve ser aplicada ao Responsável a multa prevista no art. 102, II, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 121/94, vigente à época, no importe **de R\$ 500,00 (quinhentos reais)**, para cada uma das 81 (oitenta e uma) contratações mencionadas nos itens 5, 6, 14, 15, 26 e 27 do **Relatório n.º 07/2011-DAM, totalizando, no caso, R\$ 40.500,00 (quarenta mil e quinhentos reais)**.

7. Da irregularidade material e dano ao erário consistentes no pagamento de taxas pela devolução de cheques sem fundos e juros pela mora na quitação de obrigações contratuais. Irregularidade. Aplicação de multa. Condenação do ordenador de despesas a ressarcir os valores respectivos e ao pagamento de multa em percentual do dano.

¹⁵ **Súmula n.º 10.** SÚMULA N° 10 – TCE LICITAÇÃO. FRACIONAMENTO DO OBJETO. PARCELAMENTO DE DESPESA COM VISTAS A PROMOVER A SUA DISPENSA OU UTILIZAÇÃO DE MODALIDADE MAIS SIMPLIFICADA. OFENSA À LEI E AO PRINCÍPIO CONSTITUCIONAL DE LICITAR. É vedado o parcelamento ou a fragmentação de despesa pública com o fito do respectivo valor ficar dentro do limite legal previsto para a dispensa de licitação ou adoção de modalidade mais simples.



TCE-RN	
Fls.:	_____
Rubrica:	_____
Matrícula:	_____

Relativamente ao pagamento de multas, taxas e juros bancários, o Corpo Técnico apurou que em razão de devolução de cheque sem provisão de fundos a edilidade amargou dano no importe de R\$ 1.192,00 **(Item 7)**. Além disso, reputou indevidas despesas no montante de R\$ 104,25, pelo mesmo motivo **(Item 24)**.

Quanto ao pagamento de multas, taxas e juros pela emissão de cheques sem fundos, considero esses dispêndios indevidos, sendo proveniente de grave negligência do gestor à época. Trata-se de conduta administrativa que vilipendia a moralidade e que, sem delongas, conflita com entendimento sumulado desta Corte de Contas, senão vejamos o enunciado tombado sob o n.º 21:

PAGAMENTO DE MULTAS E TAXAS SOBRE O SALDO DEVEDOR. ILEGALIDADE. RESTITUIÇÃO DOS RESPECTIVOS VALORES. O pagamento indevido de multas e taxas sobre saldo devedor constitui grave irregularidade, sujeitando o responsável à devolução integral desses valores, sem prejuízo de outras sanções.

Assim, impõe-se ao ex-gestor a **obrigação de ressarcir o Poder Público do dano gerado com o pagamento injustificado de multas e taxas bancárias no importe de R\$ 1.296,25**, em valores da época, a serem devidamente atualizados na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal e na Resolução n.º 013/2015-TCE, conforme impõe o art. 78, § 2º, alínea “a” e § 3º, alínea “a”, da LCE n.º 121/1994, **além de multa de 30%**, sobre esse valor, nos termos do art. 102, I, da LC/RN n.º 121/94.

8. Da Ausência de instrumento contratual. Apresentação das notas de empenho e ordens de serviço. Enquadramento no



disposto no art. 62, da Lei Federal n.º 8.666/1993. Inocorrência de irregularidade formal. Contratação de profissionais de saúde. Ausência de imputação de burla ao concurso público. Contratação de transporte escolar. Ausência de imputação de dispensa indevida de licitação. Ausência de contraditório sobre essas questões. Impossibilidade de se sancionar o Responsável. Locação de veículos. Despesas realizadas sem prévia licitação. Ofensa à Constituição Federal, à Lei n.º 8.666/93. Irregularidade formal. Imposição de sanção.

Analisando os autos vejo que sobressaem duas **imputações relativas à execução de despesa pública sem a celebração do respectivo termo contratual**. No caso, verificou-se que foram feitos pagamentos de profissionais de saúde e de serviços de locação de veículos, com recursos do FUS no valor de R\$ 186.327,76 (**Item 11**) e pagamentos referentes ao transporte de estudantes e manutenção de computadores, com verbas do Fundeb, no valor de R\$ 19.034,36 (**Item 28**).

Todavia, como se passa a expor, em todos esses casos, os processos administrativos das despesas foram acompanhados da respectiva nota de empenho ou da nota de empenho e da ordem de serviço, enquadrando-se, portanto, no permissivo do art. 62, da Lei Federal n.º 8.666/1993.

Sobre o tema a Lei n.º 8.666/1993, em seu art. 60, prescreve que os contratos celebrados pela Administração Pública deverão, via de regra, ser escritos, sendo **nulos** aqueles pactuados de forma verbal. Vejamos:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos



e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento**, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Admite-se, consoante exceção do parágrafo único do dispositivo anterior, a celebração de contrato verbal apenas no caso de **pequenas compras de pronto pagamento e em regime de adiantamento**.

Ocorre que, como destacado pelo Corpo Técnico, as contratações em apreço não se amoldam à hipótese prevista no citado art. 60. Isso porque não se tratam de pequenas compras de pronto pagamento, mas sim de contratos de prestação de serviços, o que conduziria à irregularidade da matéria.

Todavia, no caso concreto, para se chegar à conclusão de que, a ausência de contrato constitui situação irregular, é necessário, ainda, apreciar as contas à luz do disposto no art. 62, da Lei Federal n.º 8.666/1993, que traz hipóteses em que o contrato pode ser substituído por outros instrumentos, *in verbis*:

Art. 62. O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como carta-contrato, nota de



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

De acordo com esse dispositivo, o uso do termo de contrato será obrigatório sempre **que o valor da contratação superar aquele relativo ao uso da modalidade convite**. Caso contrário, a Administração poderá substituir aquele documento por instrumentos equivalentes, tais como a carta-contrato, a nota de empenho de despesa, a autorização de compra ou a ordem de execução de serviço.

In casu, **percebe-se que, isoladamente, nenhuma das despesas ultrapassou o valor relativo ao uso da modalidade convite**, não se enquadrando na hipótese obrigatória de formalização de contratos. Nesse sentido, os documentos apresentados – notas de empenho e ordens de serviço - **emitidas em favor dos credores** que, consoante autorizado pelo citado art. 62, podem vir a substituir os instrumentos contratuais.

Assim, diante do permissivo legal e da apresentação dos citados documentos, **não vislumbro que a ausência de instrumento contratual para aquisição de refeições seja irregular**, conforme suscitado pelo Corpo Instrutivo e pelo Órgão Ministerial.

Todavia, há que se destacar que as despesas questionadas padecem de outros vícios, seja a contratação ilegal de profissionais da área de saúde, por burla ao concurso público, ou a dispensa indevida de licitação, mediante fracionamento das despesas com transporte de estudantes e locação de veículos.

Relativamente à **contratação de profissionais de saúde**, percebo que o Corpo Técnico deixou de indicar que esse tipo de contratação por dispensa de licitação, na verdade, poderia se consubstanciar em burla ao concurso público, porquanto se contratou profissionais para a prestação de **serviços públicos municipais de saúde de natureza permanente**, nas áreas de



anestesia, odontologia, enfermagem, farmácia, fisioterapia, plantões e nutrição. Desse modo, ante a ausência de imputação nesse sentido, tendo em vista que não houve contraditório específico sobre essa questão, deixo de aplicar sanção nesse caso.

O mesmo raciocínio se aplica às despesas com **transporte de estudantes**, porquanto não houve acusação de que a contratação teria sido indevidamente dispensada, não sendo possível, do mesmo modo, sancionar o Responsável por essa irregularidade.

Por outro lado, no que tange às **despesas com locação de veículos**, observo que o Corpo Técnico expressamente indicou a existência do vício da **dispensa indevida de licitação, porquanto ilicitamente fracionadas para se amoldar à hipótese prevista no art. 24, II, da Lei Federal n.º 8.666/1993.**

No caso das despesas do Fundo Municipal de Saúde, como indicado pelo Corpo Técnico, percebo que **dez contratações** foram realizadas visando à locação de veículos para transporte de pessoas carentes e para a Unidade Mista de Saúde, **perfazendo o total de R\$ 129.056,75**, como demonstra a tabela abaixo:



Despesas do Fundo Municipal de Saúde – FUS

Empenho	Mês	Favorecido	Objeto	Valor
100105004	Jan	Ricardo Melo	Locação de veículo para a Unidade Mista de Saúde	R\$ 5.236,49
100301008	Mar	Ricardo Melo	Locação de veículo para a Unidade Mista de Saúde	R\$ 7.234,97
100401009	Abr	Vital Marques Lucas da Silva	Locação de veículo para a Unidade Mista de Saúde	R\$ 3.276,69
100802012	Ago	Vital Marques Lucas da Silva	Locação de veículo para a Unidade Mista de Saúde	R\$ 3.276,69
100129039	Jan	Suzana Fernades de souza	Locação de veículo para transporte de pessoas carentes	R\$ 60.370,00
100531002	Mai	Aristoteles da R. Bezerra Neto	Locação de veículo para transporte de pessoas carentes	R\$ 1.975,00
100113001	Jan	Havelange Mariano das Neves	Locação de veículo para transporte de pessoas carentes	R\$ 1.205,82
100510001	Mai	José Dantas do Nascimento	Locação de veículo para transporte de pessoas carentes	R\$ 5.053,25
100301007	Mar	José Sergio do Carmo Dias	Locação de veículo para transporte de pessoas carentes	R\$ 3.401,88
100129025	Jan	Jacira Faustino Viana de Oliveira	Locação de veículo para transporte de pessoas carentes	R\$ 38.025,96
Total				R\$ 129.056,75

Dessa forma, **utilizando o mesmo fundamento jurídico apresentado na Seção 6 deste Voto, inclusive à luz da citada jurisprudência**, considero que a dispensa indevida de licitação constitui-se em irregularidade formal, devendo ser aplicada ao Responsável a multa prevista no art. 102, II, alínea “b”, da Lei Complementar n.º 121/94, vigente à época, no importe **de R\$ 500,00 (quinhentos reais), para cada das 10 (dez) contratações destacadas na tabela acima, totalizando, no caso, R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)**.

9. Da sonegação de processos no curso da inspeção. Irregularidade. Multa.

Durante a inspeção *in loco*, o Corpo Técnico registrou que, sem nenhuma justificativa, processos licitatórios não foram apresentados



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

pelo Responsável quando solicitados (**Item 8**) (fls. 1.930/1.931). Desse modo, reputo configurada a prática de sonegação de processo, descrita no art. 102, II, alínea “d”, da Lei Complementar n.º 121/1994¹⁶ e **imponho ao Responsável, Francisco Erasmo de Moraes, multa total de R\$ 900,00 (novecentos reais)**, consoante gradação prevista no art. 297, II, alínea “f”, da Resolução n.º 12/2000-TCE/RN¹⁷.

10. Da ausência de guia de tombamento de materiais diversos. Irregularidade formal. Imputação de multa.

Quanto à ausência de guia de tombamento de materiais diversos (Item 12), tal fato evidencia a falta de controle do administrador público quanto aos bens adquiridos, visto ser aquele documento imprescindível para o controle patrimonial do Município.

Além disso, vê-se flagrante ofensa ao disposto no art. 94 da Lei Federal n.º 4.320/1964, que impõe “*registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração*”. **Por tal**

¹⁶ **Lei Complementar n.º 121/1994.** Art. 102. São aplicáveis as multas: (...) II - de até 1.000 (hum mil) Unidades Fiscais de Referência do Rio Grande do Norte (UFIRN) ou outra Unidade que venha a ser instituída nos casos de: (...) d) obstrução ao livre exercício das inspeções e auditorias a cargo de servidores do Tribunal mediante sonegação de processo documento ou informação ou ato equivalente;

¹⁷ **Resolução n.º 12/2000-TCE/RN.** Art. 297. A aplicação de multas obedecerá aos seguintes critérios: (...) II- até 1.000 (um mil) Unidades Fiscais de Referência (UFIR) ou outra Unidade que venha a ser instituída nos casos e percentuais seguintes: (...) f) sonegação de processo, documento ou informação em inspeção ou auditoria, no valor compreendido entre vinte por cento e noventa por cento do montante referido no inciso II, deste artigo;



irregularidade, seguindo precedentes desta Corte de Contas¹⁸, deve o gestor responsável ser sancionado com multa de R\$ 500,00, de acordo com o art. 102, II, “b”, da LCE n° 121/1994.

11. Da ausência do parecer anual do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb sobre a aplicação de recursos. Irregularidade formal. Multa.

Quanto à ausência de parecer anual do Conselho de Acompanhamento (**Item 18**), temos a considerar que a Lei n.º 11.494/2007, relativa ao Fundeb, instituiu os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social que, dentre outras atribuições, fiscaliza o uso dos recursos vinculados do fundo. Esta, dentre outras, exige que a prestação de contas do Fundeb seja encaminhada a este Tribunal acompanhada de parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social, conforme prescreve o art. 27 da aludida normatividade:

Art. 27. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios prestarão contas dos recursos dos Fundos conforme os procedimentos adotados pelos Tribunais de Contas competentes, observada a regulamentação aplicável.

Parágrafo único. As prestações de contas serão instruídas com parecer do conselho responsável, que deverá ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 (trinta) dias antes do vencimento do prazo para a apresentação da prestação de contas prevista no caput deste artigo.

¹⁸ Processos n.º 007.527/2002-TC e n.º 005.065/2003-TC, ambos da 1.ª Câmara de Contas.



Na hipótese dos autos, a instrução constatou justamente a violação ao preceito apontado. É que **inexiste o citado parecer do Conselho como determina a ordem regente. Logo, tem-se por configurada conduta passível de multa no valor de R\$ 1.000,00, por ser relevante o controle social preterido**, tudo conforme dispõe o art. 102, II, “b”, da LCE nº 121/1994.

12. Das despesas alheias ao ensino fundamental. Da não aplicação do mínimo de 60% dos recursos do Fundeb na remuneração dos profissionais do magistério do ensino fundamental público. Prescrição quinquenal da obrigação de fazer consistente na elaboração de plano de aplicação dos recursos faltantes. Inteligência do arts. 1º e 2º do Decreto Nº 20.910/1932. Pretensão punitiva não prescrita quanto ao ordenador de despesas. Irregularidade formal. Precedentes da corte. Multa.

Ainda acerca do Controle sobre o Fundeb, identificou-se que houve pagamento de despesas alheias ao ensino fundamental no total de R\$ 16.157,33 (**Item 23**); bem como não houve a destinação mínima de 60% dos recursos do Fundo para pagamento da remuneração dos profissionais do magistério, **tendo sido atingido, apenas, o percentual de 51,93%** e, por conseguinte, não sendo aplicado 8,07% dentro do exercício financeiro (**Item 21**).

Sucedendo que essa conduta, de não respeitar o limite mínimo de 60% na destinação de recursos para o pagamento da remuneração dos profissionais de magistério, evidencia que houve desvio de finalidade, vez que não se respeitou o objetivo específico previsto na Constituição Federal e na lei ordinária regulamentadora do Fundeb, gerando tal conduta, pois, despesa ilegal, ilegítima e contrária à



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

moralidade administrativa, passível, por conseguinte, de **restituição pelo responsável**, ante o dano material e imaterial produzido ao patrimônio público. Com efeito, o conceito atual de patrimônio abarca não apenas sua expressão econômica, mas, também a própria moral da Administração Pública¹⁹.

Para a compreensão precisa dessa figura jurídica cognominada desvio de finalidade ou de poder, mencione-se os ensinamentos de Celso Antônio Bandeira de Mello²⁰, quando em sua obra revela o seu alcance ao se debruçar sobre o princípio constitucional da finalidade, ***in verbis***:

“Assim, o princípio da finalidade impõe que o administrador, ao manejar as competências postas a seu encargo, atue com rigorosa obediência à finalidade de cada qual. Isto é, cumpre-lhe cingir-se não apenas à finalidade própria de todas as leis, que é o interesse público, mas também à finalidade específica abrigada na lei a que esteja dando execução. Assim, há desvio de poder e, em consequência, nulidade do ato, por violação da finalidade legal, tanto nos casos em que a atuação administrativa é estranha a qualquer finalidade pública quanto naqueles em que ‘o fim perseguido, sem bem que de interesse público, não é o fim preciso que a lei assinalava para tal ato’”.

Na mesma linha de pensamento, o eminente Edilson Pereira Nobre Júnior²¹ afirma, ***verbum ad verbum***:

¹⁹ Assim vem se posicionando a doutrina moderna, como se pode extrair dos ensinamentos de Emerson Garcia e Rogério Pacheco Alves (*Improbidade administrativa*, 2.^a ed., Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004, p. 281). Nesse sentido também Fernando Rodrigues Martins (*Controle do patrimônio público*, São Paulo: RT, 2000, p. 17-18).

²⁰ *Curso de direito administrativo*, 14.^a ed., São Paulo: Malheiros, 2002, p. 90.

²¹ *O princípio da boa-fé e sua aplicação no direito administrativo brasileiro*. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2002. pp. 168-9.



“A atuação administrativa, em contrariedade ao fim previsto no ordenamento positivo, **viola a exigência de boa-fé**. Esta exprime, na ação do administrador, a exigibilidade de uma conduta leal e honesta, ou seja, de um proceder que se pode esperar de uma pessoa de bem. Contrariamente, a movimentação de competência voltada à busca de fim, alheio àquele de interesse público, legalmente previsto, **demais de significar anormalidade, traduz-se na frustração da confiança que o cidadão deposita no comportamento da Administração Pública**. Isso sucede tanto quando o agente pretende satisfazer interesse pessoal como, de igual maneira, na hipótese de, **mesmo desempenhando a sua competência para a preservação do interesse público, desvia-se do objetivo especial que a ordem jurídica visa alcançar**”. (grifos acrescentados).

Ainda sobre esse tema, cumpre transladar o registro feito pelo saudoso Hely Lopes Meirelles²², no sentido de o desvio de finalidade configurar, por força de lei, ato lesivo ao patrimônio público, ***verbis***:

“A lei regulamentar da ação popular (Lei 4.717, de 29.06.65) já consigna o **desvio de finalidade** como vício nulificador do ato administrativo lesivo do patrimônio público e o considera caracterizado quando ‘o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência’ (art. 2.º, “e”, e parágrafo único, “e”)”.

Nesse contexto, levando-se em consideração os valores que o gestor responsável deixou de aplicar na rubrica dos 60%, subsiste prova de que **parcela de recursos não aplicada na remuneração do**

²² *Direito administrativo brasileiro*, 17ª ed., São Paulo: Malheiros, 1992, p. 97.



pessoal do magistério fundamental foi desviada de sua finalidade.

A mesma lógica se aplica quanto ao valor das **despesas alheias**, pois entendo que **cabe a ele, pessoalmente, também devolvê-las**, não se mostrando possível, até por força da vedação presente no artigo 167, VI, da Constituição Federal, a promoção direta do instituto do remanejamento.

Eis que, neste ponto, consigno o meu entendimento no sentido de que **do não cumprimento da determinação legal da aplicação de no mínimo 60% dos recursos do Fundo com o pagamento de profissionais do magistério e da liquidação de despesas alheias ao ensino fundamental** decorre a existência de um verdadeiro **dano material presumido** ao patrimônio público, ante a caracterização de desvio de finalidade específica e emprego irregular de verbas públicas, **impondo-se o devido ressarcimento aos cofres públicos por quem lhe deu causa.**

No entanto, resguardo o meu posicionamento pessoal acerca da matéria ora discutida, para me curvar à jurisprudência desta Corte de Contas, **notadamente** no sentido de excluir a responsabilidade do ordenador de despesas quanto ao **dever de ressarcimento**, bem como o de excluir responsabilidade da obrigação de pagar **indenização a título de dano moral coletivo.**

Em casos como o que ora se descortina, tem este Tribunal de Contas imposto ao gestor público sanção administrativa a título de multa pela irregularidade acima individualizada, nos moldes do art. 102, inciso II, alínea “b”, da Lei Complementar nº 121/1994, e a obrigatoriedade de o Município apresentar plano de aplicação do valor não empregado na remuneração do magistério, estipulando-se prazo, após o trânsito em julgado, para a exibição de comprovante bancário correspondente à transferência e ao pagamento dos profissionais, sob pena de multa diária, **em que pese não se**



desconheçam recentes julgados no sentido de ser indevido tal remanejamento, como é o caso do Acórdão nº 554/2017-TC, redigido pela **Exma. Sra. Conselheira Substituta Ana Paula de Oliveira Gomes** e citado no Parecer emitido nos presentes autos pelo Ministério Público de Contas.

Entretanto, no presente caso, observo que a irregularidade em análise (não aplicação de percentual mínimo de 60% com remuneração dos profissionais do magistério), refere-se ao **exercício financeiro de 2010**, sendo que até a presente data não houve citação do ente público no feito.

Com efeito, na espécie, entendo que resta configurada a **prescrição da obrigação que eventualmente seria imputável ao ente público**, matéria que antecede à análise da procedência ou improcedência da imputação e, portanto, da aplicação do entendimento consagrado no citado **Acórdão nº 554/2017-TC**.

Explico.

A obrigação em questão tem sua razão de ser no fato de que a não utilização do percentual mínimo de 60% das verbas do Fundeb com remuneração do magistério acarreta **prejuízo aos profissionais do ensino fundamental**.

Em se tratando de prejuízo suportado pelos agentes do ensino fundamental, **a pretensão de ressarcimento de tal montante aos profissionais do magistério submete-se ao prazo prescricional quinquenal** previsto nos artigos 1º e 2º do Decreto nº 20.910, de 06 de janeiro de 1932, ***in verbis***:

Art. 1º As dívidas passivas da União, dos Estados e dos Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda federal, estadual ou municipal, seja qual for a sua natureza, prescrevem em cinco anos contados da data do ato ou fato do qual se originarem.



Art. 2º Prescrevem igualmente no mesmo prazo todo o direito e as prestações correspondentes a pensões vencidas ou por vencerem, ao meio soldo e ao montepio civil e militar ou a quaisquer restituições ou diferenças.

Assim, tendo sido **ultrapassados mais de 8 anos desde o encerramento do exercício financeiro de 2010** e a efetivação da citação do Município, interruptiva da prescrição quinquenal, **não mais se permite a esta Corte de Contas impor ao ente público eventual obrigação de fazer referente à apresentação de um plano de aplicação da verba do Fundeb de 2010 não empregada na remuneração do magistério em seu percentual mínimo de 60%.**

Diferentemente, a pretensão punitiva da Administração em face do ordenador de despesas quanto às demais impropriedades de cunho formal e às sanções administrativas incidentes em percentual sobre eventual dano perpetrado ao erário municipal não resta atingida pela prescrição quinquenal da Lei nº 9.873/1999, aplicada analogicamente, ou da LCE nº 464/2012, após a sua entrada em vigor.

Por fim, assente-se que a prescrição em favor do Município não compromete a punição do ex-gestor por irregularidades materiais e formais cometidas na gestão de recursos do Fundeb do exercício financeiro em exame, quanto à aplicação de menos de 60% na remuneração dos profissionais do magistério. Por isso, tal irregularidade, bem como pelo pagamento de despesas alheias ao ensino fundamental, consideradas meramente formais por esta Corte de Contas, impõe a aplicação de **multa a Francisco Erasmo de Moraes**, no valor de **R\$ 2.000,00**, consoante art. 102, II, “b”, da LCE nº 121/1994, vigente à época dos fatos.



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

13. Da inconsistência das informações enviadas ao SIAI. Irregularidade formal. Imputação de multa.

A respeito da inconsistência das informações enviadas ao Sistema Integrado de Auditoria Informatizada – SIAI, o Corpo Técnico da Inspeção de Controle Externo – ICE, registrou que (fl. 2.118):

5. Desde logo se deve informar que esta auditoria foi bastante dificultada pelo fato de que as informações prestadas pela Prefeitura em tela ao Sistema SIAI desta Corte de Contas, em especial ao Anexo 13, não fornecer informações sobre as licitações e dispensas de licitações referentes às obras e serviços de engenharia. Neste anexo apenas uma única licitação encontra-se informada (ver fls. 1952-TC, vol 07).

6. Em relação ao Anexo 14 também foi constatado a ausência de informações acerca de vários empenhos e pagamentos, não sendo informado qualquer empenho relativo especificamente a obras e serviços de engenharia.

7. Tornou-se assim praticamente impossível se verificar no sistema SIAI as despesas feitas pelo município com obras e serviços de engenharia.

8. Observa-se que a inspeção realizada pela DAM encontrou na prefeitura auditada vários empenhos relativos a obras e serviços de engenharia (ver fls. 1973-TC, vol 07), no entanto estes não foram informados ao SIAI.

9. Aponta-se portanto, desde já, inconsistência nas informações fornecidas pela Prefeitura Municipal de Serra de São Bento ao Sistema SIAI, sugerindo-se a aplicação das penalidades cabíveis.



Ora, **a prestação de contas e o envio de informações que não correspondem com a realidade enseja a aplicação de sanções.** Com efeito, a interpretação das Resoluções editadas por esta Corte é clara, determinando que a multa será aplicada tão somente em razão do cometimento de ato irregular, sem que haja necessidade de demonstrar qualquer prejuízo ou outro tipo de dano ao erário. É o que se depreende do art. 28, inciso I, alínea “b”, da Resolução nº 012/2007-TCE²³.

A caracterização da infração em tela é de ordem formal, tendo-se por configurada através do simples inadimplemento do gestor que, jungido ao princípio da legalidade estrita, precisa, em consonância com o estipulado nas normas que disciplinam seu dever objetivo de prestar contas, estar atento aos prazos e obrigações ali consignadas, sujeitando-se, outrossim, ao princípio da publicidade e ao da transparência da Administração no que toca ao exercício financeiro.

Nesse sentido é a jurisprudência desta Corte de Contas:

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. NÃO APRESENTAÇÃO DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS. RESOLUÇÃO 12/2007. IRREGULARIDADES FORMAIS. IRREGULARIDADE DA MATÉRIA. APLICAÇÃO DE MULTAS AOS EX-GESTORES. (Processo n.º 005.511/2011. Acórdão n.º 213/2018. 2.ª Câmara. **Relator Conselheiro Substituto**

²³ **Resolução n.º 12/2000-TCE/RN.** Art. 28. Sem prejuízo de outras sanções administrativas, civis e penais previstas em legislação específica, compete ao Tribunal de Contas: I – aplicar multas, observado o disposto na Lei Complementar Estadual nº 121/94 quanto à espécie, nos casos de: (...) b) infringência a qualquer das demais normas desta Resolução, em especial quanto à sonegação de informações ao SIAI ou à prestação destas em desacordo com as instruções constantes do Manual de Preenchimento dos Anexos, no valor compreendido entre R\$ 300,00 (trezentos reais) e R\$ 1.000,00 (um mil reais);



Antonio Ed de Souza Santana. Julgado em 11 de setembro de 2018).

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL E FINANCEIRO. INSTRUMENTOS DE TRANSPARÊNCIA DA GESTÃO FISCAL. COMPETÊNCIA DO TCE PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GESTÃO DOS PREFEITOS MUNICIPAIS. ATRASO NA PUBLICAÇÃO DOS RELATÓRIOS RESUMIDOS DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. ATRASOS NOS ENVIOS DOS COMPROVANTES DE PUBLICAÇÃO DO RELATÓRIO RESUMIDO DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA E DO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL. DIVERGÊNCIA E SONEGAÇÃO DE DADOS DO SIAI. IRREGULARIDADE DA MATÉRIA. APLICAÇÃO DE MULTA. INCIDÊNCIA DA SÚMULA N.º 29-TCE. (Processo n.º 701.388/2011. Acórdão n.º 318/2017. 1.ª Câmara. **Relator Conselheiro Carlos Thompson Costa Fernandes.** Julgado em 19 de outubro de 2017).

Desse modo, entendo como cabível, com fundamento no art. 102, II, “b” da Lei Complementar Estadual n.º 121/1994 c/c art. 28, I, “b”, da Resolução n.º 012/2007-TCE, **multa total de R\$ 1.000,00 (mil reais)**, ao responsável, **Francisco Erasmo de Moraes.**

DISPOSITIVO

Ante o exposto, concordando parcialmente com o Corpo Técnico – dele discordando da irregularidade referente à ausência de contratos – e parcialmente com o Ministério Público de Contas – dele discordando da iliquidez das contas relativas às obras e serviços de engenharia, da irregularidade referente à ausência de contratos e da



TCE-RN
Fls.: _____
Rubrica: _____
Matrícula: _____

legalidade da contratação de assessoria contábil e jurídica por dispensa de licitação –, **VOTO:**

- a) De forma preliminar, **pela declaração, ex officio, da competência deste Tribunal para processar e julgar o presente caso, relativo à prestação de contas de gestor Municipal**, nos termos da Resolução n.º 031/2018-TCE/RN e no esteio da Questão de Ordem decidida pelo Tribunal Pleno, em 04 de julho de 2017, nos autos do Processo n.º 011.806/2008 – TC;
- b) Por **rejeitar a preliminar, de que as contas seriam iliquidáveis, arguida pelo Ministério Público de Contas** em seu Parecer, relacionadas às despesas com obras e serviços de engenharia, por não se fazerem presentes à espécie os requisitos do art. 79 da LCE n.º 121/1994;
- c) Quanto ao mérito, **pela DESAPROVAÇÃO das contas da Prefeitura Municipal de Serra de São Bento, atinentes ao exercício de 2010**, cuja responsabilidade recai sobre o ex-Prefeito Municipal, **Sr. Francisco Erasmo de Moraes**, na forma prevista no art. 78, incisos I, II e IV, da Lei Complementar Estadual n.º 121/1994, impondo-se ao referido gestor, na forma prevista no art. 102, inciso I e II, alínea “b” e “d”, da aludida Lei Complementar:
 - i. **o dever de ressarcimento integral ao erário municipal do montante de R\$ 1.117.564,66** (um milhão cento e dezessete mil quinhentos e sessenta e quatro reais e sessenta e seis centavos), bem como o pagamento de **multa de 10% (dez por cento)** sobre o valor atualizado dessa obrigação, pela insuficiência de documentos comprobatórios de despesas públicas;



- ii. **multa no valor de R\$ 3.000,00** (três mil reais), pela contratação de assessoria contábil e jurídica por dispensa de licitação, sendo R\$ 1.000,00 (mil reais) por cada contratação;
- iii. **o dever de ressarcimento integral ao erário municipal do montante de R\$ 214.864,77** (duzentos e quatorze mil oitocentos e sessenta e quatro reais e setenta e sete centavos), bem como o pagamento de **multa de 20% (vinte por cento)** sobre o valor atualizado dessa obrigação, pela ausência de destinação específica de despesas diversas;
- iv. **multa no valor de R\$ 40.500,00 (quarenta mil e quinhentos reais)**, por despesas realizadas sem licitação, sendo R\$ 500,00 (quinhentos reais) por cada uma das 81 (oitenta e uma) contratações mencionadas nos itens 5, 6, 14, 15, 26 e 27 do **Relatório n.º 07/2011-DAM**;
- v. **o dever de ressarcimento integral ao erário municipal do montante de R\$ 1.296,25** (mil duzentos e noventa e seis reais e vinte e cinco centavos), bem como o pagamento de **multa de 30% (trinta por cento)** sobre o valor atualizado dessa obrigação, pelo pagamento de taxas e multas pela devolução de cheques sem fundos;
- vi. **multa no valor de R\$ 5.000,00** (cinco mil reais), por dispensa indevida de licitação, sendo R\$ 500,00 (quinhentos reais) por cada uma das 10 (dez) contratações destacadas no item 8 deste voto;



- vii. **multa no valor de R\$ 900,00** (novecentos reais), pela sonegação de dezenove processos no curso da inspeção;
 - viii. **multa no valor de R\$ 500,00** (quinhentos reais), pela ausência de tombamento em materiais diversos;
 - ix. **multa no valor de R\$ 1.000,00** (mil reais), pela ausência do parecer anual do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb;
 - x. **multa no valor de R\$ 2.000,00** (dois mil reais), pela aplicação de menos de 60% na remuneração dos profissionais do magistério, bem como pelo pagamento de despesas alheias ao ensino fundamental;
 - xi. **multa no valor de R\$ 1.000,00** (mil reais), pela inconsistência das informações enviadas ao SIAI.
- d) Destacar que todos os valores deverão ser devidamente atualizados na forma prevista na Lei Orgânica deste Tribunal e na Resolução n.º 013/2015-TCE, conforme impõe o art. 78, § 2º, alínea “a” e § 3º, alínea “a”, da LCE n.º 121/1994;
- e) Por **representar imediatamente ao Ministério Público Estadual** para fins de apuração da prática de ato de improbidade administrativa ou ilícito penal, por parte de **Francisco Erasmo de Moraes**, destacando que há notícia nos autos de que o MPE apurava os fatos aqui tratados no Procedimento Investigatório Criminal n.º 05/2014-PmJSJC, da Promotoria de Justiça da Comarca de São José do Campestre;
- e



- f) Por **emitir parecer prévio**, nos termos da Resolução n.º 031/2018-TCE/RN, **pela inclusão do nome de Francisco Erasmo de Moraes na lista a ser encaminhada à Justiça Eleitoral** para os fins do art. 1º, inciso I, alínea 'g', da Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, submetendo-o à Câmara Municipal do respectivo Município, para se pronunciar exclusivamente sobre este ponto do julgamento.

Por fim, transcorrido o prazo legal sem a interposição de recurso em face do presente *Decisum*, deverá a Diretoria de Atos e Execuções – DAE desta Corte certificar o seu trânsito em julgado e, por conseguinte, adotar os procedimentos necessários à execução, especialmente o disposto nos arts. 117 e 118, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 464/2012.

Sala das Sessões, em ____/____/2019.

Carlos Thompson Costa Fernandes
Conselheiro Relator