



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

Interessado: João Luis de Lacerda Júnior (ex-Prefeito do Município de Amparo)

Objeto: Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Amparo – exercício de 2012.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Amparo – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2012. Diversas irregularidades. Ônus do gestor da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Emissão de Parecer contrário à aprovação das Contas. Imputação de Débito. Aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público comum. Recomendação.

PARECER N.º 01251/13

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Amparo, referente ao exercício financeiro de 2012, sob responsabilidade do então Prefeito Sr. João Luiz de Lacerda Junior.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de diversas irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 141/228.

O Relator através do despacho de fls. 230 determinou a remessa dos autos a SECPL para, promover a citação pessoal com AR das seguintes autoridades: Sr. José Arnaldo da Silva (gestor), Sr. João Luis de Lacerda Júnior (ex-gestor), Sr. Antonio Farias Brito (contador) e Sr^a Kátia Luciana Brasil da Silva Araújo. Atendendo a determinação supra, procederam-se as notificações sugeridas conforme documentação de fls. 231/238.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

Apresentação de pedido de prorrogação de prazo (fls. 246) seguido de defesa em peça única e subscrito pelo Advogado John Johnson Gonçalves Dantas de Abrantes (procuração de fl. 245) em nome do Sr. João Luis de Lacerda Júnior (fls. 247/249). Instrui a defesa a documentação de fls. 284/289.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Auditor desta Corte constatou, em relatório de fls. 294/301, que permaneceram sem justificativa e/ou regularização as seguintes falhas:

1. *Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações;*
2. *Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, sem amparo na legislação;*
3. *Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao sistema SAGRES;*
4. *Não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública;*
5. *Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público;*
6. *Pagamento de subsídios, vencimentos, vantagens pecuniárias e jetons não autorizados em lei;*
7. *Contratação de pessoal por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público através de lei declarada inconstitucional;*
8. *Não recolhimento de cotas de contribuição previdenciária descontadas dos segurados à instituição devida, no montante de R\$ 23.337,23;*
9. *Não empenhamento e não recolhimento da contribuição previdenciárias do empregador, no valor de R\$ 244.017,74;*
10. *Concessão irregular de diárias;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

11. *Envio da Prestação de Contas Anual em desacordo com a RN TC nº 03/10;*

12. *Não elaboração do Plano de Saúde Plurianual;*

13. *Ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde.*

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

É o relatório. Passo a opinar.

É na Constituição Federal que se encontra a **moldura jurídica** básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os **dinheiros públicos** , por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer **desvios de finalidade** . Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais **princípios constitucionais** que norteiam a gestão pública, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

Ora, a Constituição é lei fundamental (*Grundgesetz*, na doutrina alemã; *Fundamental Law*, na americana), encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello)

A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único¹, da CF/88 e art. 82 da Lei 4320/64) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. É caso até de intervenção no município, nos termos do art. 35, III, da CF/88, o fato de “não serem prestadas contas devidas, na forma da lei”. Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultado o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

De modo a conferir concretude aos ditames constitucionais relativos às finalidades públicas, contemporaneamente, o controle da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior² -, para profunda análise contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial³ e fiscal⁴, à luz dos princípios legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o prelúdio insculpido nos arts. 70 e

¹ "Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária."

² CF/67. Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercitada pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

³ Sobre os novos enfoques do controle, leciona Régis Fernandes de Oliveira: "... em primeiro lugar, no que tange ao controle **contábil**, significa um mero controle técnico, ou seja, a contabilidade, entrada e despesa, numericamente relacionadas sem maior novidade (...). A fiscalização **financeira** opera-se em relação a gastos e receitas públicas fazendo-se através desse instrumento da contabilidade esse possível controle (...). O controle **operacional** quer me parecer dar uma idéia de modus procedendi da despesa pública e portanto é possível controlar-se a forma pela qual se chega a uma despesa, a uma receita, seja na coleta do dinheiro ou seja no gasto que se efetue; fala também o preceito em controle **patrimonial**, controle do patrimônio público, controle que deve estabelecer-se sobre os bens, as coisas que pertencem ao Poder Público." ("Fiscalização Financeira e Orçamentária". Apud A Constituição na Visão dos Tribunais, p. 17).

⁴ A Lei Complementar nacional n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

71, da atual Carta Federal⁵. Estas regras, por simetria, aplicam-se a Tribunais de Contas e Legislativos estaduais e municipais, aos quais devem ser, anualmente, endereçadas, observada a respectiva competência, as contas dos Governadores e Prefeitos.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de gestão política, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento⁶. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento. Se os Prefeitos Municipais exercem, concomitantemente, as funções de gestor político dos negócios públicos e ordenador de despesas (ou de executor de serviços públicos), sujeitam-se à dualidade de competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas: uma competência de natureza técnico-opinativa e outra de natureza jurisdicional-administrativa, ou seja, o Tribunal de Contas aprecia as contas do gestor político, para efeito de emissão de parecer opinativo, e julga as contas do ordenador de despesa, para os fins de atribuir-lhe, ou liberá-lo de responsabilidade.

O eg. Tribunal de Justiça da Paraíba, em decisão proferida, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, teceu os seguintes comentários sobre os incisos I e II, do art. 71, da Lex Mater:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal

⁵ CF/88. Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

CF/88. Art. 71. O **controle externo**, a cargo do **Congresso Nacional**, será exercido com o **auxílio do Tribunal de Contas da União**, ao qual **compete**: I - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - **julgar** as **contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

⁶ CF/88. Art. 49. É da **competência exclusiva do Congresso Nacional**: IX - **julgar** anualmente as **contas** prestadas pelo **Presidente** da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

(art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)". (TJ/PB. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. Apelação Cível nº 99.005136-5. DJE/Pb 10/12/1999).

Nesse mesmo sentido, registro a lição memorável do col. Superior Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (STJ), ROMS 11060/GO, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 16/09/2002, p. 159)

À luz das decisões citadas, é importante frisar que, na estrutura administrativa do Município ora examinado, o Prefeito desenvolve concomitantemente atos políticos e atos administrativos, cabendo-lhe, anualmente, a prestação de contas de natureza política, cujas averiguações percorrem, em suma, os aspectos de produção do orçamento e observância aos seus objetivos, diretrizes e metas; elaboração e execução dos programas de governo; equilíbrio da contas públicas; aplicação de recursos mínimos em educação e saúde; cumprimento dos limites máximos de despesas com pessoal e dívida; observância às normas de concessão de garantia e operação de crédito; manutenção do patrimônio público; enfim, a regência da gestão pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Doutra banda, as contas de natureza administrativa, englobam os atos específicos de ordenação de despesas (autorização, empenho, liquidação e pagamento), com ou sem a necessidade de procedimento de licitação prévio.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

O órgão técnico constatou a não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, bem como a realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação, sem amparo na legislação, respectivamente no montante de R\$ 389.307,50 e R\$ 150.700,00, conforme tabela abaixo.

Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações

Objeto	Fornecedor	Valor (R\$)
Transporte para a Secretaria da Saúde.	Ivanildo Cassimiro e outros.	46.497,00
Aquisição de água mineral e outros.	Alfredo Braz Nunes ME.	11.332,00
Aquisição de combustível (*)	Posto Beira Rio A. T. G. Rafael - ME	37.763,28
Locação de sistema de informática.	ASP Automação Serviços e Prod. De Informática Ltda.	9.072,00
Fornecimento de refeições.	Deusonete do Nascimento Rodrigues.	45.569,00
Serviço de consultoria e assessoria na área de planejamento.	EPC Empresa Paraibana de Consultoria Ltda.	9.600,00
Aquisição de materiais de informática.	Power Informática Ltda	17.072,12
Locação de veículo tipo Caçamba.	Kalgia Alves Leite.	48.000,00
Aquisição de materiais de construção.	Ramos e Macedo & Cia Ltda.	12.629,99
Total não licitado em R\$		389.307,50

Fonte: Doc. 20171/13.

Realização de despesas com justificativas de dispensa ou inexigibilidade de licitação sem amparo na legislação

Objeto	Fornecedor	Valor (R\$)
Assessoria contábil (*)	A. F. B. Contabilidade e Auditoria S/S	35.200,00
Contratação de shows musicais - festa do Padroeiro (**)	Hemerson Kerll de Medeiros Dantas	105.000,00
	Forró Badauê e Terreiro Produções Artísticas Ltda.	7.000,00
	Silvio André da Silva	3.500,00
	Subtotal - Bandas para festa do padroeiro	115.500,00
Total não licitado em R\$		150.700,00

Sobre esse aspecto, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, inciso XXI consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressaltando apenas as hipóteses que a legislação especificar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

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

A propósito, impende trazer a lume o que reza o referido art. 37, XXI da Lei Maior da Nação, bem assim o art. 3º da Lei n.º 8.666 de 1993, *in verbis*:

Art. 37 [...]

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatas.

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

Ressalte-se, ainda, caber ao administrador público zelar por todos os princípios norteadores da Pública Administração, sobretudo, àquele da legalidade, consagrado na Carta Magna, em seu art. 37, *caput*⁷.

⁷ “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

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

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

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

Outrossim, cumpre denotar que ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da lei de licitações, que assim preceitua:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

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

Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º desta lei, e notadamente frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

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

Ainda, concernente aos procedimentos licitatórios realizados pela Prefeitura Municipal de Amparo, durante o exercício de 2012, constou-se ausência de informações de procedimentos licitatórios ao Sistema Sages, revelando conduta atentatória ao efetivo exercício de fiscalização e controle pelo órgão de instrução, bem como as normas oriunda desta Corte de Contas.

Restou demonstrado, no relatório ofertado pela d. Auditoria, enquanto irregularidade remanescente, a não aplicação do piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública.

Segundo o artigo 206, VIII da Constituição Federal, regulamentado pela Lei Federal 11.738/2008, os profissionais da educação escolar pública tem direito de perceber o piso salarial profissional nacionalmente estabelecido, se não vejamos:

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

(..)

VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Tal dispositivo busca não só garantir a promoção da educação no país, assegurando seu acesso a todos os indivíduos, bem como possibilitar melhores condições de trabalho aos profissionais do magistério.

Destaque-se que a escorreta aplicação dos recursos com a educação é de suma importância, mormente quando se tem em vista que o acesso à educação constitui um direito social consagrado na Constituição Federal, posto que é através da sua garantia que se assegura a concessão de condições mínimas para o desenvolvimento da pessoa humana com participação na vida social. É de se destacar ainda ser impossível a concretização de princípios e objetivos básicos da Constituição, quais sejam, a promoção do desenvolvimento nacional e o respeito à dignidade humana, sem a garantia do direito à educação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

Dessa forma, tal irregularidade não constitui mera inobservância ao disposto nas normas legais, mas, sobretudo, afronta a um direito constitucional, posto ser inequívoco que a valorização do Magistério tem efetiva repercussão na qualidade do ensino, além de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral.

Restou apurado pela Auditoria à contratação de prestadores de serviços para exercerem funções cujas atribuições são de natureza pública e de caráter continuado, tipicamente exercido pelos servidores de cargos efetivos. Portanto, não realizando o provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público.

Como cediço, a Constituição Federal determina que a investidura em cargo público será feita, via de regra, mediante concurso público:

“Artigo 37 – omissis;

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração”

A admissão de pessoal para exercício de cargo público através da aprovação prévia em concurso público consiste na forma mais democrática de ingresso no serviço público. Ao mesmo tempo em que garante a todos igual oportunidade de disputar uma vaga, proporciona à Administração a formação de um corpo de servidores da mais alta qualificação, em atendimento aos princípios administrativos da legalidade, igualdade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência.

Ademais, deve-se ressaltar que o Parecer Normativo PN - TC nº 52/04 determina que a contratação irregular de servidores constitui motivo suficiente para emissão de Parecer contrário a aprovação das contas. Senão vejamos:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

Ainda subsiste como irregularidade, constatada pela d. Auditoria (fls. 163/164), o pagamento de adicional de periculosidade, não autorizado em lei, aos seguintes servidores:

Nome do servidor	Descrição do cargo	Tipo de vínculo	Referência	Lançamento	Tipo de lançamento	Nomenclatura
ANTONIO MARCOS PEREIRA DA SILVA	ASSISTENTE ADMINISTRATIVO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 360,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
CESAR AUGUSTO VERISSIMO DA SILVA	ENGENHEIRO CIVIL	1 Efetivo	04/2012	R\$ 1.000,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
CIBELLE MACIEL DA SILVA	TÉCNICO EM ENFERMAGEM	1 Efetivo	04/2012	R\$ 300,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
EDIENE MARIA DO NASCIMENTO SILVA	AGENTE COM. DE SAUDE	5 Contratação por	04/2012	R\$ 249,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
EDILENE DE FATIMA B. SOUZA	AGENTE COM. DE SAUDE	5 Contratação por	04/2012	R\$ 249,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
EDRIANA SOARES LIRA DE FREITAS	AUX. DE ENFERMAGEM	1 Efetivo	04/2012	R\$ 120,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
ELIS REGINA C. DE OLIVEIRA	TELEFONISTA	1 Efetivo	04/2012	R\$ 50,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
FABRICIA MIZABEL DA SILVA	TÉCNICO EM ENFERMAGEM PSF	1 Efetivo	04/2012	R\$ 212,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
FERNANDO PEDRO DE OLIVEIRA	PEDREIRO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 20,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
JACLENO DA SILVA SOARES	AUX. SERV. GERAIS	1 Efetivo	04/2012	R\$ 120,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
JOSE DE OCELEJO DO NASCIMENTO	OPERARIO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 120,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
JOSE ERIVALDO DE ARAUJO	OPERARIO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 70,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
JOSE MOACIR CLEMENTINO	ARTÍFICE	1 Efetivo	04/2012	R\$ 120,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
JOSEILMA ANSELMO FERREIRA	TELEFONISTA	1 Efetivo	04/2012	R\$ 300,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
MARIA ADRIANA SILVA	AG. ADMINISTRATIVO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 400,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
MARIA CAVALCANTE LISBOA DE FARIAS	COORD. AÇAO COMUNIT	3 Comissionado	04/2012	R\$ 300,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
MARIA DAS DORES DA SILVA	AGENTE COM. DE SAUDE	5 Contratação por	04/2012	R\$ 249,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
MARIA NEIDE MORATO	AGENTE COM. DE SAUDE	5 Contratação por	04/2012	R\$ 249,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
NILTON MACHADO DE OLIVEIRA	TELEFONISTA	1 Efetivo	04/2012	R\$ 150,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
NIVALDO NUNES SALES	AGENTE COM. DE SAUDE	5 Contratação por	04/2012	R\$ 249,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
PAULA ROBERTA DA SILVA	AGENTE ADMINISTRATIVO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 300,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
RICARDO LUIZ DA SILVA SOARES	OPERARIO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 200,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
ROBERJO MAGNO LOBO DE SOUZA	ASSESSOR DE GABINETE	3 Comissionado	04/2012	R\$ 300,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
ROGERJO SOARES DO NASCIMENTO	MOTORISTA	1 Efetivo	04/2012	R\$ 300,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
SICLAUDIA MACIEL SILVA	TÉCNICO EM ENFERMAGEM PSF	1 Efetivo	04/2012	R\$ 212,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
SONIA SORAIA DE SOUSA	AGENTE ADMINISTRATIVO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 150,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
SUBIEIA PATRICIA DE SOUSA	AGENTE ADMINISTRATIVO	1 Efetivo	04/2012	R\$ 100,00	Venta gem	PERICULOSIDADE
27				R\$ 6.449,00		

Ao analisarmos detidamente os autos, em harmonia como órgão de instrução, observa-se que os cargos relacionados acima, em tese, não se enquadram como atividades ou operações perigosas nos termos da legislação em vigor.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. (Acórdão n.º 8/2006 – Tomada de Contas Especial – Plenário, Relator: Augusto Nardes).

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexó entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes. (DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)

Deste modo, em razão da ausência de esclarecimentos e/ou justificativas capazes de elidir as falhas, os fatos constatados pelo Corpo Instrutivo merecem subsistir, porquanto “o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia, o dever de prestar contas”⁸.

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

⁸ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunais de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência*. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ÔNUS DE COMPROVAR O EMPREGO DE RECURSOS PÚBLICOS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. 1. O ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados (...). 2. A ausência de comprovação da aplicação dos recursos, em decorrência da omissão no dever de prestar contas do responsável, importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa” (Acórdão n.º 8/2007 - Tomada de Contas Especial - 1ª Câmara, Relator: Ministro Augusto Nardes).

TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO REGULAR. RESPONSÁVEL REVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. AUTORIZAÇÃO PARA COBRANÇA JUDICIAL DAS DÍVIDAS. REMESSA DE CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO PARA AJUIZAMENTO DAS AÇÕES CABÍVEIS. O dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos está explicitado no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segundo o qual prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária. Em consonância com o dispositivo constitucional supra, o Decreto-lei nº 200/67, em seu art. 93, dispõe que quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes (...). Os agentes públicos, dessa forma, gerenciando bens, dinheiros e valores que não lhes pertencem, não se podem manter à margem de apresentar os resultados de sua regular aplicação. A omissão nesse dever autoriza a presunção de irregularidade na aplicação dos recursos recebidos; pois, considerando que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor (aquele responsável pela efetiva aplicação dos recursos), obriga-se este a comprovar que os recursos foram regularmente



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

aplicados quando da realização do interesse público. A omissão, dessa forma, implica na sua responsabilização pessoal” (Acórdão 78/2006 - Tomada de Contas Especial - 1ª Câmara, Relator: Ministro Guilherme Palmeira).

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

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

Desta forma, ante a ausência de previsão legal, somos pela irregularidade do pagamento de adicional de periculosidade aos servidores mencionados na tabela acima.

Constatou-se, também, o não recolhimento de cotas de contribuição previdenciária devidas à Receita Federal do Brasil, no montante de R\$ 23.337,23.

Sabe-se que é dever constitucional o pagamento de contribuição previdenciária. Além de seu caráter obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente.

Ademais, é de se ver que o não recolhimento, ao órgão competente, de contribuição previdenciária retida, é tipificado como crime de apropriação indébita, *ex vi* do art. 168-A do Código Penal:

“Apropriação indébita previdenciária

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

Outrossim, segundo Parecer Normativo deste Egrégio Tribunal, PN-TC- 52/2004, será motivo de parecer contrário à aprovação de contas dos Prefeitos Municipais:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

Ainda, concernente as contribuições previdenciárias, constatou-se o seu não empenhamento e não recolhimento, no montante de R\$ 244.017,74. No que concerne a referida irregularidade, a defesa em suas alegações, relata que o Município de Sobrado, por intermédio do Poder Executivo, procedeu ao parcelamento.

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

Ademais, acerca do parcelamento entendemos que o mesmo não possui o condão de elidir as falhas constatadas no exercício, pois não representar certeza do adimplemento das prestações assumidas. A 1ª Seção do STJ, assim já se pronunciou:

RECURSO ESPECIAL - ALÍNEAS "A" E "C" - TRIBUTÁRIO - PARCELAMENTO DE DÉBITO DE ICMS DECLARADO E NÃO PAGO - EXCLUSÃO DA MULTA MORATÓRIA - IMPOSSIBILIDADE - ALÍNEA "A" - PRETENZA VIOLAÇÃO AO ART. 138 DO CTN - INOCORRÊNCIA - SÚMULA 208 DO TFR - § 1º DO ARTIGO 155-A DO CTN (ACRESCENTADO)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

PELA LC 104/01) - DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL CONHECIDA, PORÉM NÃO PROVIDO O RECURSO PELA ALÍNEA "C".

O instituto da denúncia espontânea da infração constitui-se num favor legal, uma forma de estímulo ao contribuinte, para que regularize sua situação perante o fisco, procedendo, quando for o caso, ao pagamento do tributo, antes do procedimento administrativo ou medida de fiscalização relacionados com a infração.

Nos casos em que há parcelamento do débito tributário, não deve ser aplicado o benefício da denúncia espontânea da infração, visto que o cumprimento da obrigação foi desmembrado, e só será quitada quando satisfeito integralmente o crédito. O parcelamento, pois, não é pagamento, e a este não substitui, mesmo porque não há a presunção de que, pagas algumas parcelas, as demais igualmente serão adimplidas, nos termos do artigo art. 158, I, do mencionado Codex.

Esse parece o entendimento mais consentâneo com a sistemática do Código Tributário Nacional, que determina, para afastar a responsabilidade do contribuinte, que haja o pagamento do devido, apto a reparar a delonga do contribuinte.

Nesse sentido o enunciado da Súmula n. 208 do extinto Tribunal Federal de Recursos: "a simples confissão de dívida, acompanhada do seu pedido de parcelamento, não configura denúncia espontânea".

A Lei Complementar n. 104, de 10 de janeiro de 2001, que acresceu ao Código Tributário Nacional, dentre outras disposições, o artigo 155-A, veio em reforço ao entendimento ora esposado, ao estabelecer, em seu § 1º, que "salvo disposição de lei contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas". Recurso especial não conhecido pela alínea "a" e conhecido, mas, não provido pela alínea "c". (Processo: REsp N° 284.189 - SP, Relator Min. Franciulli Netto, Órgão julgador: 1º Seção, julgado em 17/06/2002, e publicado no DJ em 26/05/2003 p. 254)

Denotam-se nos autos como irregularidade remanescente a concessão irregular de diárias. A fiscalização dos dispêndios com pagamento de diárias, por vezes melindrosa, possui hoje um necessário e oportuno instrumento. Com efeito, este Tribunal, conferindo maior eficácia ao controle por si exercido em relação a tais gastos, editou a Resolução Normativa nº 09/01,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

através da qual estabeleceu normas para a devida comprovação dos gastos realizados com diárias pelos gestores públicos sujeitos à sua jurisdição.

Citada Resolução assim determina em seu art. 2º:

“Art. 2º. - Deverão ser formalizados processos em relação ao objetivo de cada concessão de diárias, instruídos, pelo menos, com os documentos e informações a seguir indicados:

I - requerimento do agente interessado, indicando o objetivo do deslocamento, a duração deste último, a quantidade e o valor total de diárias solicitado e, finalmente, o dispositivo legal em que se apóia o pedido;

II - indicação do meio de transporte a ser utilizado;

III - deferimento do pedido, confirmando ou retificando expressamente a quantidade de diárias e o respectivo valor;

IV - nota ou comprovante de empenho ou de subempenho da despesa e recibo do interessado;

V - declaração do interessado confirmando a realização da viagem, sempre que possível acompanhada de comprovantes de despesas de transporte e hospedagem pertinentes.”

Compulsando os autos, não se constata a devida formalização dos processos de diárias, conforme exigido pela resolução acima suscitada.

Destarte, a realização dos dispêndios, ora em debate, colidiu com os princípios administrativos, sobretudo, com os princípios da legalidade, da economicidade, do controle e da finalidade pública.

A luz do exposto, impende alertar ao atual gestor Municipal de Amparo acerca da imprescindibilidade de aperfeiçoar os instrumentos de comprovação da realização de despesas com diárias, sob pena de responsabilidade em prestações de contas futuras

Quanto aos demonstrativos que compõem a Prestação de Contas sobre análise, não se constata o relatório de gestão.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

A não apresentação da aludida documentação, além de causar óbice ao correto exercício do controle externo exercido pela Corte de Conta, fere frontalmente o disposto na RN TC nº 03/10, *in verbis*:

Resolução Normativa RN TC N.º 03/10:

Art. 12. a prestação de contas anual de Prefeito, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:

I – Relatório de gestão indicando, no mínimo, as realizações relativas à educação, saúde e assistência social, os investimentos em obras públicas, infra-estrutura e atendimento às comunidades rurais e a política de remuneração e capacitação dos servidores municipais, com especificação das unidades físicas;

Destarte, a ausência da vertente documentação a este Pretório representa não apenas inobservância de norma consubstanciada em Resolução desta Corte, bem como embaraço ao controle externo a ser exercido pelo Tribunal de Contas. Portanto, tal prática enseja aplicação de multa à autoridade responsável.

Por fim, constatou-se a não elaboração do Plano de Saúde Plurianual, bem como a ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde. Tais falhas ensejam aplicação de multa, tendo em vista ferirem frontalmente o que dispões os Arts. 38, I e 36, § 2º da lei Complementar nº 141, *in verbis*:

Art. 38. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, do sistema de auditoria do SUS, do órgão de controle interno e do Conselho de Saúde de cada ente da Federação, sem prejuízo do que dispõe esta Lei Complementar, fiscalizará o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que diz respeito:
I - à elaboração e execução do Plano de Saúde Plurianual;

Art. 36 - Omissis:

(...)

§ 2º Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04884/13

orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

ISTO POSTO, nos termos do relatório da d. Auditoria de fls. 294/301, opina o Ministério Público pela:

1. Emissão de parecer **CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do ex-Prefeito Municipal de Amparo, Sr. João Luis de Lacerda Júnior, referente ao exercício 2012;
3. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao Sr. Sr. João Luis de Lacerda Júnior, por toda a despesa insuficientemente comprovada e irregular, cf. liquidação da Auditoria;
4. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao ex-gestor, Sr. João Luis de Lacerda Júnior, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;
5. **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias federais para as providências a seu cargo;
6. **REMESSA de CÓPIA** dos presentes ao **Ministério Público Comum**, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e crimes licitatórios (Lei 8.666/93) pelo Sr. Sr. João Luis de Lacerda Júnior;
7. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de Amparo no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

É como opino.

João Pessoa, 9 de dezembro de 2013.

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