



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC nº: **06093/10**

Parecer nº: **01570/11**

Natureza: **Prestação de Contas Anuais**

Origem: **Município de São Miguel de Taipú**

Gestora: **Marcilene Sales da Costa**

Exercício: **2009**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. DESATENDIMENTO PARCIAL À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. NÃO COMPROVAÇÃO DE PUBLICAÇÃO DO REO E RGF DO 2.º SEMESTRE. PRESTAÇÃO DE CONTAS EM DESACORDO COM A RN TC 07/2010. NÃO APLICAÇÃO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL EM SERVIÇOS DE SAÚDE. NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL. DESCURO COM A CONTABILIDADE PÚBLICA. FALTA DE CONTROLE DE GASTOS COM COMBUSTÍVEIS. AUSÊNCIA DE CONTROLE INTERNO. DEFICIÊNCIA NA ESTRUTURA DE ARRECADAÇÃO DE TRIBUTOS. OBRIGAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS PATRONAIS NÃO CONTABILIZADAS E REPASSE AO INSS NÃO COMPROVADO. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL. RECOMENDAÇÕES. REPRESENTAÇÃO AO REPRESENTAÇÃO À RECEITA FEDERAL, AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E AO COMUM

1. Em tema de exame da prestação de contas anuais da Prefeita Municipal de São Miguel de Taipú, o Órgão Técnico concluiu pelo não atendimento integral aos preceitos da LRF, por existência de déficit orçamentário e pela não comprovação de publicação do REO e RGF.
2. A não aplicação do mínimo da receita em saúde demonstra flagrante menoscabo ao mínimo existencial instituído pela Constituição Federal, que constitui direito público subjetivo de cada cidadão.
3. Constituem exemplos de ineficiência na gestão municipal a ausência de mecanismos de controle interno e de controle de gastos com combustíveis, estes, na conformidade de Resolução Normativa do TC/PB.
4. As despesas não comprovadas ou irregulares dão azo à imputação de débito à gestora, bem como à aplicação da multa pessoal prevista no art. 55, da LOTC.
5. A não comprovação de repasse de obrigações patronais é prova de desatendimento à CF e ao Regime da Previdência, devendo, por isso mesmo, ser objeto de representação aos órgãos e instituições competentes para apurar a omissão no campo previdenciário.
6. Pela irregularidade das contas, imputando-se débito e aplicando-se multa pessoal à Prefeita, sem prejuízo da baixa de recomendações de estilo, a fim de que não incorra nas mesmas falhas, eivas, omissões e não conformidades no exercício seguinte.
7. O conjunto de irregularidades compele à representação de ofício ao MP Comum, à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal, para as respectivas providências.

P A R E C E R

I – DO RELATÓRIO

Os autos deste processo eletrônico refletem a análise da prestação de contas referente ao exercício financeiro de **2009**, de responsabilidade da Sr.^a **Marcilene Sales da Costa**, Alcaidessa do Município de **São Miguel de Taipú**.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/300.

Análise inicial das Contas Anuais pela DIAGM V, às fls. 304/318, entendendo, em sede de conclusões, pelo atendimento parcial aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal e, quanto aos demais aspectos examinados, pela existência de irregularidades.

Complementação de instrução, fls. 320/324.

Intimação para defesa da Alcaidessa de São Miguel de Taipú protocolada em 13/09/2011, com aviamento da respectiva defesa em 14/10/2011.

Exame da defesa e pertinentes anexos pela competente DIAGM, fls. 861/870, que concluiu pela manutenção das seguintes falhas:

Quanto às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Irregularidade 1 – Déficit orçamentário de R\$ 188.416,11 (2,48% da Receita Orçamentária destinada ao Poder Executivo) (item 4.1.1);

Irregularidade 2 – Comprovação de publicação do REO (4º e 6º bimestres) em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB (item 8.4);

Irregularidade 3 – Comprovação de publicação do RGF (2º semestre) em órgão de imprensa oficial não enviada tempestivamente para o TCE/PB (item 8.5).

Quanto aos demais aspectos examinados e relatados:

Irregularidade 1 – Prestação em desacordo com a RN TC 03/10 (item 1);

Irregularidade 6 – Não aplicação do percentual mínimo de receita em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF) (item 7.2);

Irregularidade 7 – Despesas com pessoal não comprovadas – R\$ 40.182,05 (item 9.1);

Irregularidade 8 – Ausência de providências e controle para “valores em apuração” contabilizados como Receitas e Despesas Extraorçamentárias (R\$ 92.941,74 e R\$ 130.570,51, respectivamente) (item 9.2);

Irregularidade 9 – Ausência de controle e de providências de retorno de valor demonstrado como Realizável – R\$ 51.838,43 (item 9.3);

Irregularidade 10 – Dívida Fundada não devidamente controlada nem demonstrada (item 9.4);

Irregularidade 11 – Descumprimento às determinações da RN TC 05/2005 (controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços) (item 9.5);

Irregularidade 12 – Deficiências na estrutura de arrecadação dos tributos municipais (item 9.6);

Irregularidade 13 – Serviços e produtos pagos sem o cumprimento do exigido para a fase de liquidação (item 9.7);

Irregularidade 14 – Não funcionamento do sistema de controle interno (item 9.10);

Irregularidade 15 – Obrigações previdenciárias patronais não contabilizadas – R\$ 247.421,97 (item 11.2.1);

Irregularidade 16 – Repasse para o INSS não comprovado – R\$ 1.354,99 (item 11.2.2).

Quanto a observações outras, os registros são:

1) Com as obrigações patronais adicionadas aos cálculos de pessoal, as despesas do Município e do Poder Executivo são de 66,60% e 62,13% da Receita Corrente Líquida, respectivamente.

Vinda do caderno processual ao exame do MPJTC/PB em 16/11/2011, com distribuição em 17/11/2011.

II - DA ANÁLISE

Com a Auditoria.

Cumpra esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, contida no relatório técnico da DIAFI, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como na vertente. Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Em outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu o STF.¹

Todavia, há de se fazer parcos comentários para complementar o fundamento de alguns achados.

No tangente à **ausência de publicação do REO e do RGF**, como a interessada não apresentou indício ou prova das efetivas publicações, não provocando a Justiça nem o próprio Tribunal de Contas nesse sentido, considere-se não obedecidos os art. 165, § 3º da Constituição Federal e 52 e 55, § 2º da LRF, declarando-se o não atendimento integral às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Lei de Responsabilidade Fiscal não visa, apenas, a limitar o gasto público. Tem o objetivo de melhorar a administração pública através de mecanismos contábeis que demonstrem a exatidão das receitas e das despesas, abrindo meios para o exercício do controle social dos gastos e exigindo a publicidade dos demonstrativos. Além disso, impõe condições para concessão de renúncia de receitas.

A falta de comprovação da publicidade dos REO e RGF do Poder Executivo é causa de descumprimento do princípio da publicidade/transparência e prática de obstaculização do exercício do Controle Externo e Social pelo gestor, além de ser causa da aplicação da penalidade de receber transferências voluntárias e contratar operações de crédito.

¹ HC 96310, Relator(a): Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009:

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - **Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa.** Precedente.

II - Ordem denegada.

Quanto à análise dos demais aspectos, foi verificada a **NÃO aplicação do percentual mínimo de receita em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.**

A Emenda Constitucional n.º 29, publicada em 14/09/2000, com vigência imediata, a exemplo da educação, introduziu limites mínimos a ser observados na aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

O legislador constitucional derivado estabeleceu, para os Municípios, a aplicação mínima de 15% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade.

Porém, mais cauteloso do que em relação às regras de aplicação em educação, determinou que este limite, de observância compulsória, em relação a quem aplicava percentual inferior, poderia ser alcançado até 2004. A presente prestação de contas se refere ao exercício de 2009, devendo, portanto, ter sido aplicado o mínimo de 15%.

Acrescente-se que a inobservância das normas de aplicação em saúde indica, ainda, descompasso entre a ação administrativa e o bem-estar social da população, princípio inarredável a ser observado no gerenciamento público, justificando, também, a emissão de parecer contrário à aprovação das contas e o não atendimento de um dos requisitos de uma regular gestão fiscal.

A DIAGM também apontou **despesas com pessoal não comprovadas no montante de R\$ 40.182,05.**

Ora, toda despesa deve ser devidamente comprovada para que seja legítima, sendo que a prestação de contas deve ser completa, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Desta forma, a despesa é ilegítima se não houver a comprovação de que gasto real (sem apresentação de nota fiscal, celebração de convênio, plano de trabalho, entre outras formalidades) ou sem comprovação de que houve o efetivo cumprimento da contraprestação devida (ausência de apresentação de documento hábil para comprovar o gasto em favor do Poder Público). Esta apresentação faz prova *juris tantum*. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucionalmente previsto:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

[...]

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

Como se extrai desta Lei, a despesa a cargo do erário deve ser atestada com os comprovantes da entrega do material ou da prestação do serviço, incluindo-se a realização de obra pública.

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

Assim, a Prefeita de São Miguel de Taipú deve devolver aos cofres municipais a soma das despesas não comprovadas, acima mencionadas, ressalvada a possibilidade, é claro, de afastamento da pecha de não comprovadas por ocasião da interposição de recurso.

A **ausência de providências e de controle para “valores em apuração” contabilizados como Receitas e Despesas Extraorçamentárias (R\$ 92.941,74 e R\$ 130.570,51, respectivamente); Ausência de controle e de providências de retorno de valor demonstrado como Realizável – R\$ 51.838,43 e a Dívida Fundada não devidamente controlada nem demonstrada** refletem ineficiência da gestão e o descuro com a Contabilidade Pública, suas normas e procedimentos-padrão, de cumprimento obrigatório para a Administração Pública.

Mais do que isso, essas irregularidades atentam contra o direito de origem republicana à prestação de contas, pois prestar contas não se resume a fazer remeter ao Tribunal ou órgão responsável pela fiscalização um calhamaço desconexo, inapto a servir de base para uma aferição fidedigna do grau de cumprimento dos princípios regedores da Administração Pública, mormente aqueles insculpidos no *caput* do art. 37 da CR/88.

Lino Martins da Silva, citado por João Eudes Bezerra Filho², resume didaticamente a relevância da Contabilidade Pública, ramo de especialidade da Ciência Contábil, quando sustenta ser seu objetivo fornecer à Administração e ao Controle Externo e ao Controle Social, acrescentaria dados sobre:

- Organização e execução dos orçamentos;
- Normas para o registro das entradas de receita e desembolsos da despesa;
- Registro, controle e acompanhamento das variações do patrimônio do Estado;
- Normas para a prestação de contas dos responsáveis por bens e valores;
- Normas para a prestação de contas dos governos;
- Controle de custos, eficiência e eficácia na gestão dos recursos públicos.

No caso *sub examine*, a atitude da Prefeita revelou inobservância aos preceitos de direito público, sobretudo ao não determinar aos seus assessores e subordinados o efetivo cumprimento das normas de movimentação financeira e registro contábil, comprometendo o grau de transparência tão caro à Lei de Responsabilidade Fiscal e dificultando o exercício do controle externo, levando à assunção de condutas objeto de restrição pela Auditoria.

Dentre as eivas levantadas, foi observada **ausência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços**, descumprindo a RESOLUÇÃO NORMATIVA RN - TC Nº 05/2005, que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais, e dando outras providências, *verbis*:

Art. 1º Determinar aos Prefeitos, Dirigentes de Entidades da Administração Indireta Municipal e aos Presidentes de Câmaras Municipais, a implementação de sistema de controle, na forma estabelecida nesta Resolução, com relação a todos os veículos e as máquinas pertencentes ao Patrimônio Municipal, inclusive aqueles que se encontrarem à disposição ou locados de pessoas físicas ou jurídicas e cuja manutenção estejam a cargo da Administração Municipal.

§ 1º. O registro de que trata este artigo deverá ser feito em livro ou fichas devidamente numeradas, com indicação da marca, modelo, tipo de combustível utilizado, ano de fabricação, cor, potência e nº de cilindradas do motor, data da aquisição, número da nota fiscal, se o veículo pertencer ao Município, placa e número do registro no Departamento de Trânsito, quando for o caso.

§ 2º. Para cada veículo e máquina deverão ser implementados os controles mensais individualizados, indicando o nome do órgão ou entidade onde se encontra alocado, a quilometragem percorrida ou de horas trabalhadas, conjuntamente com os respectivos

² *Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 300 questões*. Niterói: Impetus, 2004, p. 131-132.

demonstrativos de consumo de combustíveis consumidos, e das peças, pneus, acessórios e serviços mecânicos utilizados, mencionando-se, ainda, as quantidades adquiridas, os valores e as datas das realizações das despesas, além da identificação, qualificação e assinatura do responsável pelas informações.

Referidas medidas não refogem ao bom senso, isto é: em princípio, não deveria ser obrigatório baixar resoluções para que administradores públicos cumprissem a regra de ouro do regime republicano: ser transparente no uso dos recursos públicos e prestar contas de maneira racional e eficiente.

Destarte, deve ser aplicada multa à gestora de São Miguel de Taipu por descumprimento de resolução desta Corte de Contas.

Deficiências na estrutura de arrecadação dos tributos municipais resulta, na prática, em renúncia de receitas e, conseqüentemente, causa prejuízo ao erário e o descumprimento do princípio da eficiência, posto haver uma menor arrecadação e, conseqüentemente, menor financiamento das execuções administrativas.

Oportuno mencionar que o art. 10, X, da Lei nº 8.429/92 dispõe ser o ato de improbidade administrativa agir negligentemente na arrecadação de tributo, *ipsis litteris*:

*Art. 10. 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. 1º desta lei, e notadamente:
[...]*

Tal irregularidade é suficiente para a aplicação de multa pessoal à gestora por descumprimento de lei, sem prejuízo de recomendação expressa criar cadastro de imóveis, contribuintes e atividades; realizar o lançamento dos tributos de sua competência e realizar controle sobre a Dívida Ativa.

No tangente às **obrigações previdenciárias patronais não contabilizadas – R\$ 247.421,97 e Repasse para o INSS não comprovado – R\$ 1.354,99**, deve ser observado que o pagamento de contribuição previdenciária é dever constitucional de caráter indeclinável. Além de obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado no corpo da Carta Maior, herança histórica da Revolução Francesa, que deu ao mundo jurídico, dentre outros marcos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, após os Estados Gerais transmudarem-se em Assembléia Nacional Constituinte.

O prescrito no art. 22, inciso I, da Lei nº 8.212/91 leva a entender não estar o Poder Público vinculado à alíquota de 20%, tendo em vista o texto legal remeter especificamente a empresa. Entretanto, o art. 15 da mesma Lei equipara a empresa, para fins previdenciários, a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional. Dessarte, fácil é concluir estarem os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional no grande e genérico rol dos contribuintes “empregadores”.

Merece ser mencionado, outrossim, o Parecer Normativo n.º 52 de 2004 emitido por este Tribunal de Contas. Andou bem o Conselho ao estabelecer no item 2.5 daquele instrumento:

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

Ademais, o não recolhimento de contribuição previdenciária ao órgão competente é tipificado como crime previsto no art. 2º, II da Lei n.º 8.137 de 1990, que institui disciplina para os crimes contra a ordem tributária:

Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

[...]

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza:

[...]

II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos.

[...]

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Provoque-se, acerca do não recolhimento de verba previdenciária, tanto a Receita Federal do Brasil quanto o Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba) e o Ministério Público por não haver o recolhimento de contribuição previdenciária ao INSS.

III - DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas alvitra ao Relator e ao Tribunal Pleno desta Corte a:

a) **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas de governo e a **IRREGULARIDADE** das **contas** anuais de gestão da Chefe do Poder Executivo do Município de **São Miguel de Taipú**, Sr.^a **Marcilene Sales da Costa**, relativas ao exercício de **2009**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, e **ATENDIMENTO/NÃO ATENDIMENTO** às disposições da LRF, nos precisos termos dos relatórios da Auditoria, respectivamente quanto à gestão geral e à gestão fiscal;

b) **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** à **Prefeita de São Miguel de Taipú**, Sr.^a **Marcilene Sales da Costa**, pelas **despesas não comprovadas c/c a cominação de multa pessoal**, prevista no **artigo 55** da LOTC/PB, por força do descumprimento da Resolução RN TC 03/2010 e 05/2005 e do cometimento das diversas irregularidades comentadas pela Auditoria, as quais traduzem grave infração a preceitos e disposições constitucionais e legais, sem prejuízo da incidência cumulativa da multa pessoal prevista no art. 56, inc. II da LOTC/PB;

c) **RECOMENDAÇÃO** à Chefe do Poder Executivo de **São Miguel de Taipú** no sentido cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública e seus decursivos deveres, sobretudo no tocante ao envio completo da prestação de contas a esta Corte de Contas, atendimento às resolução

do Tribunal, elaborar corretamente os balaços, atendendo as normas de contabilidade, aplicação do mínimo constitucional em serviços públicos de saúde, realizar controle de gastos com combustíveis, criar cadastro de imóveis, contribuintes e atividades; realizar o lançamento dos tributos de sua competência e realizar controle sobre a Dívida Ativa; realizar pagamentos de produtos e serviços somente com o “atesto”, exigência da fase de liquidação da despesa;

d) **DISPONIBILIZAÇÃO DE ACESSO AOS AUTOS ELETRÔNICOS** ao **Ministério Público Comum**, para análise detida dos indícios de cometimento de **atos de improbidade administrativa** (Lei 8.429/92) pela Sr.^a **Marcilene Sales da Costa** e

e) **representação ao INSS (Receita Federal e DELEPREV) e ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba)** acerca dos fatos levantados pela Auditoria concernentes à área de atuação de cada um desses órgãos e instituições.

João Pessoa (PB), 21 de novembro de 2011.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ

Procuradora do Ministério Público junto ao TC-PB

mce