



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

**Parecer N.º 01435/12**

**Processo TC N.º 04196/11**

**Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL**

**Órgão: PREFEITURA MUNICIPAL DE AROEIRAS**

**Exercício: 2010**

**Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CHEFE DE PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. APLICAÇÕES EM SAÚDE ABAIXO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL. APLICAÇÃO EM MAGISTÉGIO COM RECURSOS DO FUNDEB ABAIXO DO MÍNIMO ESTABELECIDO. IRREGULARIDADES EM LICITAÇÃO. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO. ATENDIMENTO PARCIAL AOS PRECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. COMINAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES.**

Cuidam os presentes da Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo Municipal de Aroeiras, Sr. Gilseppe de Oliveira Sousa, referente ao exercício financeiro de 2010.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/221.

Análise inicial pela Auditoria às fls. 224 a 246, discriminando uma série de irregularidades.

Citado para se pronunciar, o gestor apresentou defesa, que foi analisada pela ilustre Auditoria.

Depois de procedida a fase instrutória remanesceram, segundo a ótica do Órgão Auditor, as seguintes irregularidades:

**1. Não atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto a:**

- a) Déficit orçamentário no montante de R\$ 682.723,67;
- b) Repasse para o Poder Legislativo em relação ao que dispõe o inciso I, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal;
- c) Envio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (REO) do 1º bimestre para este Tribunal;
- d) Publicação dos Relatórios Resumidos da Execução orçamentária (REO) em órgão de imprensa oficial;
- e) Publicação dos Relatórios da Gestão Fiscal (RGF) em órgão de imprensa oficial.

**2.** Demonstrativos da prestação de contas anual (PCA) em desconformidade com a Resolução Normativa TC nº. 03/2010;

**3.** Utilização de fonte de recursos inexistentes de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais;

**4.** Despesas não licitadas no montante de R\$ 1.363.773,26.

**5.** Aplicações em magistério correspondente a 59,45 % dos recursos do FUNDEB, não atendendo ao mínimo de 60%;

**6.** Aplicações em Saúde correspondente a 13,49 % das receitas de impostos e transferências de impostos, não atendendo ao mínimo de 15%;

**7.** Denúncia procedente, com agravante, quanto à falta de envio dos balancetes mensais e respectiva documentação comprobatória à Câmara Municipal;

**8.** Falta de pagamento de obrigações patronais ao Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) no montante de R\$ 1.043.709,39;

**9.** Disposição Final dos Resíduos Sólidos em desacordo com a legislação ambiental;

**10.** Omissão de declaração de dívida municipal com o IBAMA no montante de R\$ 69.418,41;

**11.** Licitação e contrato de locação do prédio do Colégio Central de Ensino Ltda. para funcionamento da EMEF Jardirene Oliveira de Souza irregulares;

**12.** Despesas irregulares com a locação do prédio do Colégio Central de Ensino Ltda., no valor de R\$ 18.400,00 ao gestor.

**É o breve relatório. Passo a opinar.**

Desde logo, registra-se que o gestor aludido não se desvencilhou a contento da incumbência de colacionar ao processo provas suficientes a elidir a maioria maciça das irregularidades hauridas originalmente.

**1. Não atendimento às disposições da LRF quanto a) Déficit orçamentário no montante de R\$ 682.723,67; b) Repasse para o Poder Legislativo em relação ao que dispõe o inciso I, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal; c) Envio do REO do 1º bimestre para este Tribunal; d) Publicação dos REO em órgão de imprensa oficial; e) Publicação dos RGF em órgão de imprensa oficial.**

Anotou-se o não comprometimento da administração municipal com o princípio basilar da Lei de Responsabilidade Fiscal disposto no artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas. Isto porque, o déficit apurado no balanço orçamentário destoava da ordem fiscal. Segundo o órgão técnico, o Balanço Orçamentário apresenta déficit de R\$ 682.723,67, equivalente a 3,21% da receita orçamentária arrecadada.

O valor apontado como deficitário, aliado às circunstâncias de desconrole orçamentário do Poder Executivo, configura desequilíbrio, ferindo o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal.

Como não bastasse, também incorreu em crime de responsabilidade o Prefeito pelo repasse a menor ao Poder Legislativo em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária, conforme o comando inserto no §2º do inciso I, do artigo 29-A da CF, com redação dada pela EC nº 25/2000.

O repasse a menor de verbas à Câmara Municipal pode constituir sério embaraço a atividades normais do Poder Legislativo, constituindo em grave ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Ainda quanto aos Relatórios da Gestão Fiscal (RGF) e da Execução Orçamentária (REO), nenhum desses documentos foi publicado em órgão de imprensa oficial, em dissonância com o princípio da publicidade e a transparência administrativa.

**2. Demonstrativos da PCA em desconformidade com a RN TC nº. 03/2010;**

O Art. 12 da Resolução Normativa RN-TC-03/10 estabelece normas para a Prestação de Contas Anuais dos prefeitos municipais e discrimina os documentos mínimos necessários.

Os demonstrativos que compuseram de início a Prestação de Contas não estavam em plena conformidade com a RN TC- 03/10, por não se fazer acompanhar de: a) relação da frota de veículos da entidade; b) parecer do Conselho do FUNDEB e c) relação dos precatórios em 31/dezembro, conforme incisos VIII e IX, do art. 12, da RN-TC 03/10.

O responsável encaminhou, durante a fase de defesa, a Ata da reunião do Conselho do FUNDEB e a Relação dos veículos pertencentes à frota do Município, fls.407/410. No tocante à relação dos Precatórios permaneceu a omissão.

A omissão revela o descompromisso do gestor com o controle externo.

### 3. Utilização de fonte de recursos inexistentes de excesso de arrecadação para a abertura de créditos adicionais

De forma meridiana e concatenada, os dispositivos plasmados no inciso XXIII do art. 84, c/c o inciso III do art. 165 e o inciso V do art. 167 da Constituição, e ainda, nos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/64 tecem a sistemática a ser observada pela Administração Pública para suprir inexistências e insuficiências orçamentárias, mediante diploma específico de iniciativa privativa do Chefe do Executivo, na qualidade de representante legal das entidades políticas e, por conseguinte, o responsável pela gestão superior de seus respectivos orçamentos.

No sistema prescrito pelo legislador constituinte de 1988, compete ao Chefe do Executivo, nos três níveis de governo, tanto a iniciativa da lei orçamentária anual como a de abertura de créditos suplementares ou especiais, podendo a lei de meios autorizar a suplementação orçamentária até determinado limite.

No entanto, a abertura de créditos adicionais deve ser precedida de exposição de motivos, sendo que o respectivo ato deve indicar a fonte dos recursos para fazer face à despesa, a qual se pode originar de superávit financeiro, excesso de arrecadação, anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou operações de crédito.

No caso em apreço ocorreu, todavia, a abertura de créditos adicionais cujas fontes de recursos indicadas eram inexistentes. Por outro lado, vislumbra-se, porém, que a anulação de dotações foi maior que os adicionais orçamentários, minimizando a gravidade da mesma.

### 4. Despesas não licitadas ou com procedimentos licitatórios e de inexigibilidade apresentando irregularidades, no montante total de R\$ 1.363.773,26.

A Auditoria detectou um rol de aquisições/contratos, cujo somatório chega a cifra de R\$ 1.363.773,26. Trata-se de despesas executadas em valor superior ao autorizado no processo administrativo respectivo, inexigibilidade fora das hipóteses restritas do art. 25 da LLC; licitações não apresentadas; contratos com fornecedores que constam na folha de pagamentos do Município, em contrariedade com o art. 9º da Lei 8.666/93, entre outras restrições.

A referida Lei de Licitações e Contratos Administrativos foi instituída a fim de densificar os princípios constitucionais da publicidade, da legalidade, da moralidade, da impessoalidade e da eficiência, concretizando a eficácia plena da norma constitucional, insculpida no art. 37, XXI da Constituição Federal.

As informações prestadas pelo Órgão Instrutor merecem guarida, porque a desobediência aos ditames procedimentais da Lei de Licitações e Contratos, como se pode atentar corriqueiramente, é causa de graves danos ao erário.

Nos dizeres do eminente Procurador deste *Parquet* de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, “a realização de procedimento licitatório é pré-requisito elementar na execução da despesa pública, sendo ordenada em sede constitucional no art. 37, XXI, da atual Carta. Por ser procedimento que garante a eficiência na Administração, visto que objetiva as propostas mais vantajosas para o Poder Público, a licitação, quando não realizada, constitui séria ameaça aos princípios constitucionais administrativos da **legalidade, impessoalidade e moralidade**”. Cumpre recordar que a licitação é procedimento **vinculado**, formalmente ligado à lei, não comportando discricionariedades em sua realização.

Neste cerne, impera ressaltar que a efetivação de procedimento licitatório é requisito elementar na execução da despesa pública, sendo ordenado em sede constitucional no art. 37, XXI. Constitui-se o mesmo em um instrumento posto à disposição do Poder Público, com vistas a possibilitar a avaliação comparativa das ofertas e a obtenção daquela mais favorável ao interesse público, visando também à concessão de igual oportunidade para todos os particulares que desejem contratar com a Administração.

Assim, a sua não realização ou a sua efetivação de modo incorreto representam séria ameaça aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, bem como flagrante desrespeito à Lei 8666/93 e à Constituição Federal.

#### 5. Aplicações em magistério correspondente a 59,45 % dos recursos do FUNDEB, não atendendo ao mínimo de 60%

Sobre esse aspecto, segundo relatado pelo Órgão Auditor, o município de Aroeiras não aplicou o percentual mínimo exigido na legislação do FUNDEB para remuneração e valorização do magistério, anotando-se o patamar de apenas 59,45%.

A esse respeito, assim dispõe o art. 22 da Lei 11.494/2007 (disciplinadora do FUNDEB):

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

Tal comando 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 fundamental.

Destaque-se que a escorreita 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.

Dessa forma, tal irregularidade não constitui mera inobservância ao disposto na norma legal citada, mas, sobretudo, afronta a um direito constitucional, posto ser inequívoco que a valorização do Magistério tem efetiva repercussão na qualidade do ensino.

6. Aplicações em Saúde correspondente a 13,49 % das receitas de impostos e transferências de impostos, não atendendo ao mínimo de 15%

Quanto à aplicação de apenas de 13,49% das receitas de impostos e transferências em ações e serviços públicos de saúde, contrariando o mínimo constitucionalmente previsto de aplicação de 15%, é de se ver que a Emenda Constitucional nº 29, publicada em 14/09/2000, com vigência imediata, a exemplo da educação, introduziu limites mínimos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde.

O legislador constitucional derivado estabeleceu, para os Municípios, a partir de 2004, a aplicação mínima de 15% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade. É o que preceituam os dispositivos acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias<sup>1</sup>.

As novas diretrizes mencionam desde as regras de guarda de recursos (transferências de recursos arrecadados à conta de Fundo de Saúde) até sua utilização, exaltando, claramente, tanto a melhoria das ações e serviços públicos de saúde (finalidade), quanto a formas especiais de execução orçamentária e controle (meios).

Assim, o Município de Aroeiras, por ter aplicado em ações e serviços públicos de saúde, em 2010, apenas 13,49% das receitas de impostos próprios e repartidos, também **não cumpriu o sobredito preceito constitucional**, apresentando-se tal eiva como mais uma justificativa para emissão de parecer contrário à regularidade da gestão.

7. Denúncia procedente, com agravante, quanto à falta de envio dos balancetes mensais e respectiva documentação comprobatória à Câmara Municipal

Segundo a Auditoria, inclusive durante a diligência, observou-se que a Prefeitura não tem remetido com regularidade e tempestividade à Câmara os balancetes mensais de execução orçamentária, juntamente com os documentos das des-

---

<sup>1</sup>Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

III – no caso dos Municípios (...), quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

pesas. Tal ocorrência inviabiliza o exercício da função fiscalizadora do Poder Legislativo, contrariando o previsto na Constituição Federal.

Contudo, entende esta Representante Ministerial que a questão está afeta mais propriamente a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo Municipais, cabendo àquele adotar as medidas que entender cabíveis para ver respeitadas as suas atribuições constitucionais.

#### **8. Falta de pagamento de obrigações patronais ao INSS no montante de R\$ 1.043.709,39**

Houve a ausência de pagamento ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, referentes a obrigações patronais, de algo em torno de R\$ 1.043.709,39.

Desta sorte, infere-se, à luz do explicitado pela Auditoria, que, *in casu*, a falta de retenção dessas despesas com obrigações previdenciárias referentes a valores que fazem parte da base de cálculo da contribuição é uma falha que traz prejuízos financeiros ao próprio sistema previdenciário, que arrecada menos do que poderia, devendo, portanto, ser imediatamente retificado.

Sobre esses pontos, deve-se ressaltar que a compulsoriedade da contribuição previdenciária decorre da necessidade de o gestor público observar o princípio constitucional da seguridade social, pois o custeio do sistema previdenciário é efetivado, dentre outras, a partir da dupla contribuição de empregados e empregadores, nos precisos termos do art. 195, incs. I e II da Carta Federal.

Além disso, os recolhimentos previdenciários têm natureza jurídica de tributo, pois se enquadram perfeitamente nessa categoria jurídica, por se tratar de prestação pecuniária instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ou seja, não cabe ao administrador fazer juízo de valor no tocante ao mérito, à oportunidade ou à conveniência no perfazer da exação. Trata-se de ato sem margem para discricionariedade.

Acrescente-se que, como é cediço, o recolhimento das contribuições previdenciárias viabiliza a seguridade social no país. O seu descumprimento, além de violar direito subjetivo do trabalhador (infração ao § 13º do art. 40, c/c a alínea "a", do inciso I, do art. 195 da CF), pesa negativamente na prestação de contas.

Nesse particular, é de se oficiar à Delegacia da Receita Previdenciária, enviando-lhe cópias dos documentos necessários, para fins de tomada das providências de estilo, à vista de suas competências.

#### **9. Disposição Final dos Resíduos Sólidos em desacordo com a legislação ambiental**

A Constituição concedeu ao município a competência para organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, aí se inserindo as tarefas de limpeza urbana: limpeza dos logradouros públicos, coleta, transporte, tratamento e disposição final do lixo. No entanto, o que se verifica, no caso em tela, e na maioria dos ca-

tos de execução desta tarefa, é falta de mínima estrutura organizacional adequada para gerenciar e fiscalizar a execução dos serviços.

Nesse sentido, observa-se prática antiecológica, a ser expurgada da Administração mediante a tomada das necessárias medidas no sentido da elaboração de um plano de gestão com vistas à construção de um aterro sanitário.

**10. Omissão de declaração de dívida municipal com o IBAMA no montante de R\$ 69.418,41**

A Auditoria detectou a existência de (dois) termos de confissão de dívida com o IBAMA – Instituto Brasileiro de Meio Ambiente.

Ainda segundo o corpo técnico, tais dívidas, além de não terem sua origem esclarecida, constituem-se em passivos de longo prazo, devendo ter constado na dívida municipal nos exercícios de 2009 e 2010 (ver tabela abaixo), o que não ocorreu, distorcendo os demonstrativos daqueles períodos.

Tal desleixo turva a noção real da situação econômica, patrimonial e financeira do Município.

**11. Licitação e contrato de locação do prédio do Colégio Central de Ensino Ltda. para funcionamento da EMEF Jardirene Oliveira de Souza irregulares;**

**12. Despesas irregulares com a locação do prédio do Colégio Central de Ensino Ltda., com a imputação de R\$ 18.400,00 ao gestor**

A gravidade das irregularidades apuradas pela Auditoria, relacionadas à licitação e ao contrato de locação do prédio do Colégio Central de Ensino Ltda. para funcionamento da Escola Municipal de Ensino Fundamental Jardirene Oliveira de Souza merecem, pela amplitude e magnitude, atenção especial desta Corte, motivo pelo qual este *Parquet* sugere a formalização de processo específico para esgotamento fático, dilação instrutória, inclusive garantia do devido processo legal, ampla defesa e contraditório aos envolvidos, que não se restringe à pessoa do Prefeito.

*Ex positis*, este Ministério Público de Contas opina pela:

1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO da prestação de contas anual, de responsabilidade do Sr. *Gilseppe de Oliveira Sousa*, Prefeito Municipal de Aroeiras relativa ao exercício financeiro de 2010;
2. DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO PARCIAL dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;



3. APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. *Gilsepe de Oliveira Sousa*, com base no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte, em face da transgressão a normas constitucionais e legais, cf. apontado;
4. COMUNICAÇÃO À DELEGACIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA acerca da omissão constatada nos presentes autos relativas ao não pagamento de contribuição previdenciária
5. RECOMENDAÇÃO a atual gestão no sentido de incrementar os controles no trato da coisa pública em geral, conferindo estrita observância aos princípios constitucionais norteadores da Administração Pública, às Leis 4320/64, 8666/93, 101/2000, bem como à necessidade de manter a Contabilidade municipal em consonância com as normas pertinentes;
6. FORMALIZAÇÃO DE PROCESSO ESPECÍFICO para apurar as irregularidades relativas ao prédio do Colégio Central de Ensino Ltda. para funcionamento da EMEF Jardirene Oliveira de Souza.

É o parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 05 de dezembro de 2012.

**ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA**  
Subprocuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB

*esra-aj*