



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC n.º: **02495/11**
Parecer n.º: **0148 /12**
Natureza: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS**
Unidade: **CÂMARA MUNICIPAL DE NOVA OLINDA**
Gestor: **FRANCISCO CIPRIANO DOS SANTOS**
Exercício: **2010**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. CÂMARA MUNICIPAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE VEREADOR-PRESIDENTE. IRREGULARIDADES DETECTADAS PELA AUDITORIA. NÃO OBEDIÊNCIA AO LIMITE PREVISTO NO ART. 29-A, DA CF. NÃO ENVIO DO RGF REFERENTE AO 2º SEMESTRE. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA SALDAR COMPROMISSOS A CURTO PRAZO. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. DESPESAS NÃO LICITADAS. DESPESAS COM PESSOAL INCORRETAMENTE CLASSIFICADAS. EXCESSO DE PAGAMENTOS DE SUBSÍDIOS AOS VEREADORES. NÃO COMPROVAÇÃO DE DESPESAS. EMISSÃO DE CHEQUES SEM FUNDOS. ADMISSÃO DE SERVIDOR SEM CONCURSO PÚBLICO. MPJTC. PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS E DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL À LRF. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO AOS VEREADORES E AO EX-GESTOR E APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL AO EX-PRESIDENTE DA CÂMARA, SEM PREJUÍZO DA BAIXA DE RECOMENDAÇÕES EXPRESSAS À ATUAL GESTÃO DO PARLAMENTO MIRIM. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM E AO FEDERAL, ALÉM DA RECEITA FEDERAL DO BRASIL.

P A R E C E R

I - DO RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos eletrônicos da Prestação de Contas Anuais do Presidente da Câmara Municipal de Nova Olinda, Vereador *Francisco Cipriano dos Santos*, referente ao exercício financeiro de 2010.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/19.

Análise inicial das Contas Anuais pela DIAGM V, às fls. 21/30, discriminando diversas irregularidades.

Citação para defesa do então Presidente da Câmara do Município de Nova Olinda, assim como dos Vereadores *Sebastião Braz da Silva, Clementino de Sousa Neto, José David dos Santos, Maria Aparecida C. Jesus Miguel, João David Sobrinho, Gilson Getúlio da Silva, Maria Eurides Lourenço Araújo e José Raimundo Neto* por meio de ofícios do Tribunal Pleno, protocolados em 16/07/2012.

O ex-Presidente aviu defesa com 20 anexos em 06/09/2012, após pedido de prorrogação de defesa deferido pelo Relator.

Análise da defesa realizada pela competente DIAGM, protocolada em 23/10/2012, fls. 248/256, concluindo pela manutenção das seguintes eivas:

1. *Gastos do Poder Legislativo em relação ao que dispõe o art. 29-A, da Constituição Federal (item 1.1);*
2. *Não envio do RGF referente ao 2º semestre (item 1.2);*
3. *Insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 2.626,97 (item 1.3);*
4. *Déficit orçamentário de R\$ 1.596,31, equivalente a 0,44% das transferências recebidas (item 2.1);*
5. *Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 58.967,24, correspondendo a 100,00% da despesa licitável (item 2.2);*
6. *Excesso de remuneração do vereador Sr. Francisco C. dos Santos, no valor de R\$ 3.156,00 (item 2.3);*
7. *Excesso de remuneração dos demais vereadores, Sr. João David Sobrinho, Sr. Gilson Getúlio da Silva, Sra. Maria Aparecida C. Jesus Miguel, Sra. Maria Eurides L Araújo, Sr. Sebastião Braz da Silva, Sr. José David dos Santos, Sr. Clementino de Sousa Neto e Sr. José Raimundo Neto, no valor individual de R\$ 1.200,00 (item 2.4);*
8. *Gastos com despesa de pessoal incorretamente contabilizado em "Outros serviços de terceiros", no valor de R\$ 6.120,00 (item 2.5);*
9. *Admissão irregular de servidor sem concurso público (item 2.6);*
10. *Não comprovação das despesas com assessoria jurídica no valor de R\$ 18.000,00 (item 2.8);*
11. *Emissão de 13 cheques sem fundo ocasionando prejuízo ao Poder Legislativo (item 2.10);*
12. *Despesas com INSS sem comprovação no valor de R\$ 5.069,29 (item 2.11).*

Vinda do caderno processual digitalizado ao Ministério Público de Contas para o devido pronunciamento em 30/10/2012, tendo-me sido distribuído em 01/11/2012.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

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

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

Todavia, há de se fazer alguns comentários para complementar o fundamento dos achados da Auditoria.

Infere-se que a Unidade Técnica de Instrução verificou, quanto ao cumprimento das disposições da LRF, a existência **de gastos do Poder Legislativo em desconformidade ao disposto no art. 29-A, da Constituição Federal.**

A Unidade de Instrução constatou que a despesa total do Poder Legislativo Municipal foi de 7,03% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, da Constituição Federal.

A *Lex Major* passou a estabelecer limites para despesas com gasto de pessoal para o Poder Legislativo a partir da Emenda Constitucional n.º 25, de 2000, que nela inseriu o art. 29-A, *in verbis*:

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

I - 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000 (cem mil) habitantes;

A determinação desse limite pela Carta Magna não foi realizada somente com o fito de o Poder Legislativo atender a um teto de despesa, mas, também, de se observar se houve atendimento pelo Administrador das normas éticas aplicáveis ao exercício da função de Estado, ou seja, se foi atendido o Princípio da Moralidade.

O não envio do RGF referente ao 2º semestre no prazo determinado a esta Corte pode ser tido por ato contrário a norma regulamentar, mas não contrário a norma legal, pois contraria resolução desta Corte de Contas, mas não a LRF, vez ter havido a correta e tempestiva publicação do RGF. Neste sentido, a eiva não pode ser tida por irregularidade que venha a ensejar, por si só, a irregularidade das contas. É, todavia, motivo suficiente para aplicação de multa ao responsável pela omissão e baixa de recomendação expressa à atual gestão, com vistas a que não incorra na mesma falha.

Constatou-se, ainda, **insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 2.626,97**, o que fere o princípio do planejamento e do equilíbrio fiscal, consagrado pela LRF.

O ordenamento jurídico pátrio elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se o texto pertinente da Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 1º. [...]

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.

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

A ausência de planejamento também colide com os princípios da moralidade e da eficiência. Segundo Carlos Vlader do Nascimento,² o planejamento ajuda a alcançar a eficiência e a eficácia, ou seja, a perfeita realização de uma tarefa, incluindo aí também a sua adequação de acordo com as necessidades públicas.

Portanto, sob o aspecto do déficit, não se materializou uma gestão totalmente responsável e equilibrada, conforme exige a Lei de Responsabilidade Fiscal, comprometendo, ainda que minimamente, a execução do orçamento do exercício seguinte.

Assim, deve ser aplicada multa ao Chefe do Legislativo Municipal de Nova Olinda no exercício financeiro de 2010, prevista no art. 56, II da LOTC.

Quanto aos demais aspectos examinados, verificou-se **déficit orçamentário de R\$ 1.596,31, equivalente a 0,44% das transferências recebidas**, cabe ao gestor público zelar pelo equilíbrio entre receitas e despesas, uma vez que o déficit orçamentário pode acarretar insuficiência de disponibilidades financeiras para assumir as obrigações contraídas. Tal fato pode afrontar o basilar princípio do planejamento, requisito essencial para uma gestão fiscal responsável, enaltecido na LC nº 101/2000.

Portanto, a falha comporta recomendação no sentido de que se promova o equilíbrio orçamentário, implementando ações com vistas a sua manutenção, para afastar qualquer risco futuro às contas do Erário local e o atendimento às metas entre receitas e despesas, adotando, quando for o caso, medidas de limitação de empenhos, na forma do art. 9.º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Sobre as a **realização de despesas sem licitação** no montante de R\$ 58.967,24, correspondendo a 100,00% da despesa licitável, a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, XXI, consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvando apenas as hipóteses que a legislação especificar.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas na Lei n.º 8.666 de 1993, 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

² NASCIMENTO, Carlos Vlader do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 17.

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.

Por constituir procedimento garantidor da eficiência na Administração, visto objetivar as propostas de maior economicidade, a licitação, quando não realizada, ou realizada em desconformidade com as normas e regras do Estatuto, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além do malferimento àquele da isonomia.

Cumpra 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.3

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 no Estatuto Licitatório sob o argumento de que, tomada singularmente, aquela despesa não alcança o mínimo previsto em lei para a realização de determinada modalidade de licitação ou traduz hipótese líquida de inexigibilidade.

Independentemente da boa ou má-fé por parte do Chefe do Executivo, verifica-se desídia ou incompetência de sua equipe administrativa em dispensar as licitações requeridas pela lei ou mesmo em descumprir do aspecto formal que antecede o empenhamento da despesa, revelando-se a conduta verificada atentatória aos princípios da administração pública da legalidade, moralidade e eficiência e às normas constantes da Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública - Lei Federal n.º 8.666 de 1993.

Ademais, 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 artigo 89 do Estatuto das licitações e contratos, 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.

³ “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 (...).”

A Constituição Federal traz dois parágrafos no art. 37 acerca do assunto:

Art. 37. [...]

[...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Reputem-se, destarte, irregulares as despesas realizadas sem prévio procedimento licitatório, aplicando-se multa com base no artigo 56, inciso II da LOTC/PB ao responsável, além de se representar ao Ministério Público Comum acerca dos indícios de cometimento de crime licitatório pelo ex-gestor da Câmara de Nova Olinda no exercício em apreço.

Foi constatado, outrossim, **excesso de subsídios do Vereador Francisco C. dos Santos**, no valor de **R\$ 3.156,00**, e dos demais Edis, **Sr. João David Sobrinho, Sr. Gilson Getúlio da Silva, Sr.ª Maria Aparecida C. Jesus Miguel, Sr.ª Maria Eurides L Araújo, Sr. Sebastião Braz da Silva, Sr. José David dos Santos, Sr. Clementino de Sousa Neto e Sr. José Raimundo Neto**, no valor individual de **R\$ 1.200,00**.

Em sede de defesa, o Sr. Francisco C. dos Santos alegou que a lei tomada como referência pela Unidade de Instrução foi a Lei Municipal n.º 439/2007 e que aquela em vigência é a 460/2009, oportunamente anexada.

A DIAGM analisou a norma apresentada, o Documento TC nº 20177/12, Anexo 6, fl. 33. Todavia, constatou que sua publicação ocorreu somente em 09 de novembro de 2009, quando a legislatura analisada iniciou-se em 01/01/2009, o que contraria frontalmente a Constituição Federal, em seu art. 29, inciso VI, que dispõe:

VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subsequente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:

Malgrado o respeito à Constituição, *Lex Major* do sistema jurídico pátrio, no caso dos vereadores, e, bem assim, dos servidores públicos em geral, a referência-base da remuneração é a lei, que, por óbvio, deve se coadunar com os preceitos daquela Lei Maior. O que aconteceu na vertente foi um desrespeito àquilo previsto e fixado na Lei aprovada no último ano da legislatura anterior para vigorar na legislatura seguinte, qual seja, a do período 2009-2012. De todo modo, afrontou-se a lei, o princípio da legalidade, entronizado como um dos princípios regedores de toda a administração pública.

Evidentemente, não se pode cogitar da revogação tácita de uma lei de tal natureza (fixadora de subsídios) e nem muito menos da “revisão” *ex officio* ou *sponte sua* dos subsídios, porquanto aí se configuraria quebra do princípio da anterioridade, senão vejamos:

RE 229122 AgR/RS - RIO GRANDE DO SUL
AG.REG.NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO
Relatora: Min. ELLEN GRACIE

Julgamento: 25/11/2008 Órgão Julgador: Segunda Turma

Publicação

DJe-241 DIVULG 18-12-2008 PUBLIC 19-12-2008

EMENT VOL-02346-08 PP-01705

Parte(s)

AGTE.(S): GETÚLIO LEMES FONTOURA E OUTROS

ADV.(A/S): JOSÉ ANTÔNIO G. PINHEIRO MACHADO E OUTRO

AGDO.(A/S): MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL

INTDO.(A/S): AIRTON CARVALHO TAVARES E OUTROS

ADV.(A/S): GELSON ROLIM STOCKER E OUTRA

Ementa

CONSTITUCIONAL. AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. VEREADORES. REMUNERAÇÃO. FIXAÇÃO. LEGISLATURA SUBSEQÜENTE. PRINCÍPIO DA ANTERIORIDADE. CF/88, ART. 29, V.

1. Princípio da anterioridade - A remuneração de Prefeito, Vice-Prefeito e de Vereadores será fixada pela Câmara Municipal, para a legislatura subseqüente (CF, art. 29, V). Precedentes.

2. As razões do regimental não atacam os fundamentos da decisão agravada.

3. Agravo regimental improvido.

Por tal motivo, pugno pela imputação de débito aos vereadores supracitados, nos moldes calculados pela Unidade Técnica de Instrução.

Hauriram-se **gastos com pessoal incorretamente contabilizados em “Outros serviços de terceiros”, no valor de R\$ 6.120,00.**

Tal eiva ocorreu em razão de as despesas com serviços gerais (Sr.^a Maria dos Remédios da S. Rosado), durante todo o exercício, com pagamentos mensais no valor fixo de R\$ 510,00, (Doc. TC n.º 13141/12) terem sido classificadas como Elemento 36 - “Outros serviços de terceiros pessoa física”, em vez de rubricadas no Elemento 34.

Segundo o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público elaborado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Volume I, p. 75), aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF n.º 2, de 6 de agosto de 2009, no Elemento 36 devem estar os gastos relativos a serviços de natureza eventual, sem vínculo empregatício e as despesas classificadas no Elemento de despesa 34 são outras despesas de pessoal decorrentes de contratos de terceirização.

Destarte, pela recomendação ao atual gestor da Câmara a não repetição da falha contábil nestes autos verificada.

Quanto à **admissão de servidor sem concurso público**, a DIAGM constatou que a Sr.^a Maria dos Remédios da S. Rosado foi contratada para exercer a função de auxiliar de serviço. Contudo, de acordo com a Lei Municipal n.º 120/90, o referido cargo pertence ao quadro de servidores efetivos, devendo ser provido necessariamente por meio de concurso público.

Destarte, deve ser aplicada multa pessoal ao Sr. Francisco C. dos Santos e ser verificado na análise das futuras prestações de contas se a pessoa supra referida permanece no quadro de pessoal da Câmara Municipal. Se porventura permanecer deve se assinado prazo para o retorno da legalidade no legislativo de Nova Olinda.

Além dessa irregularidade, levantou-se, também, o preenchimento dos quadros da Câmara Municipal, além dos cargos eletivos, com 100% de servidores comissionados,

priorizando a contratação desta modalidade de servidores em detrimento a realização de concursos públicos.

A contratação de servidores comissionados é exceção à regra do concurso público, devendo ser recomendado ao atual gestor reestruturar o quadro de pessoal da Câmara de Vereadores de Nova Olinda, realizando-se concurso público, desta feita evitando incorrer em abusos, nomeando pessoas para exercer cargos comissionados que chegam à totalidade do quadro organizacional, o que é algo irrazoável e mesmo atentatório ao princípio da igualdade de acesso ao serviço público, dentre outros aspectos.

Apontou-se a **não comprovação das despesas com assessoria jurídica no valor de R\$ 18.000,00 e com INSS no valor de R\$ 5.069,29.**

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;*

Perfeitamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro - Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública:

*Art. 63. A **liquidação da despesa** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os **títulos e documentos comprobatórios** do respectivo crédito.*

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

*§ 2º A **liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados** terá por base:*

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

*III - os **comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.***

Como se extrai dessa 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.

Esta obrigação ou diligência, a ser observada antes do pagamento, é flagrantemente dirigida aos administradores de dinheiros da sociedade. Para autorizar o pagamento, decorrente de serviços prestados, obras ou fornecimentos, a lei impõe ao competente gestor solenidades com vistas à dupla finalidade de: certificar a efetiva constituição da obrigação de pagar a partir da efetiva aquisição de bens ou serviços e garantir a regularidade de suas contas.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação de os responsáveis por dinheiros públicos demonstrarem a sua esmerada aplicação, sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presuma, até prova em contrário, por ele subministrada.

Acrescente-se, ainda, que de acordo com o Artigo 93 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.67:

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.

Do disposto no citado preceito legal infere-se que, no julgamento das contas dos responsáveis pela aplicação dos dinheiros públicos, dois são os aspectos a considerar:

- 1) o regular emprego, respeitante às formalidades legais do ato de despesa, tal como prescrevem os arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320, de 17.3.64;
- 2) o bom resultado, no referente ao objetivo alcançado com o dispêndio, que deve guardar consonância com a destinação dos recursos orçamentários, à conta dos quais é imputada a despesa.

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, o ex-Presidente da Nova Olinda no exercício de 2010 deve devolver aos cofres municipais as despesas não comprovadas acima explicitadas.

Sobre o valor não comprovado junto ao INSS, destaque-se que o Poder Legislativo realizou despesas previdenciárias no valor total de R\$ 63.559,16, sendo que R\$ 32.137,64 não foram comprovados.

Deve ser salientado 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.

No âmbito infraconstitucional, coube à União editar a Lei n.º 8.212 de 1991, que dispõe, em seu artigo 22, inciso I:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

O prescrito nesta regra 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/Delegacia de Crimes Previdenciários quanto o Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba), embora a relação de todos essas instituições se forme com o Município, e não com o Poder Legislativo.

Infere-se ainda a **emissão de 13 cheques sem provisão de fundos** demonstrando a falta de zelo, organização administrativa e o desrespeito com o erário pelo ex-gestor da Comuna, apesar do valor ter sido restituído. É flagrante, pois, a sua inaptidão no trato da coisa pública, também sob esse aspecto, revelando tal conduta inequívoco descontrole financeiro.

O ato de emitir cheque sem fundos compromete a imagem de Administração, pois atinge a moralidade dos atos públicos. Considerando, ainda, ferir esse ato a eficiência da Administração, ao provocar um prejuízo desnecessário aos cofres públicos, qual seja, o pagamento de juros e outros encargos incidentes sobre o saldo devedor, algo evitável se houvesse, por parte do gestor da coisa pública, maior organização dos respectivos recursos financeiros sob sua responsabilidade.

Dessarte, determine-se a repetição aos cofres públicos de todos os encargos (juros e multa) pagos à instituição bancária por força da emissão de cheques sem provisão de fundos.

III – DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, conclui-se pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas anuais do Sr. **Francisco Cipriano dos Santos**, ex-Vereador-Presidente da Câmara Municipal de **Nova Olinda**, referente ao exercício financeiro de **2010**. Por outro lado, declare-se o **ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da LRF, nos precisos termos dos relatórios da Auditoria.

O conjunto das irregularidades cometidas pelo citado Edil dá azo à aplicação da MULTA PESSOAL prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB e IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Sr. Francisco Cipriano dos Santos por despesas não comprovadas, assim como pelo recebimento em excesso de subsídios, incluindo-se, neste último caso, todos os demais Vereadores da Câmara Municipal de Nova Olinda no exercício de 2010, a saber, Sr. João David Sobrinho, Sr. Gilson Getúlio da Silva, Sr.^a Maria Aparecida C. Jesus Miguel, Sr.^a Maria Eurides L Araújo, Sr. Sebastião Braz da Silva, Sr. José David dos Santos, Sr. Clementino de Sousa Neto e Sr. José Raimundo Neto, no valor calculado *pro rata* pela DIAGM.

Alvitra-se baixa de **RECOMENDAÇÃO** à(ao) atual Chefe do Poder Legislativo de Nova Olinda com vistas a não incorrer nas falhas, omissões, irregularidades e ações incompatíveis com o cargo de administrador público aqui referenciadas, tanto na área da gestão fiscal, quanto nos demais campos de atuação, especificamente:

- 1) Guardar observância expressa ao limite previsto no art. 29-A, da Constituição Federal nos futuros exercícios;
- 2) Determinar ao responsável técnico-contábil o envio tempestivo dos RGF e a classificação correta das despesas, sobretudo daquelas remissivas a pessoal;
- 3) Não realizar despesas sem prévia licitação;
- 4) Comprovar cabalmente as despesas custeadas com recursos públicos, mormente em relação ao INSS;
- 5) Pagar o estritamente previsto na lei de fixação de subsídios que rege a legislatura;
- 6) Instaurar a legalidade no quadro de pessoal da Câmara Municipal de Nova Olinda, reestruturando os cargos e funções na conformidade do disposto na

Constituição Federal com relação aos cargos de direção, chefia e assessoramento, velando pelo respeito ao princípio da obrigatoriedade da realização de concursos;
7) Não emitir cheques sem provisão de fundos.

Promova-se a **DISPONIBILIZAÇÃO** dos autos eletrônicos ao Ministério Público Comum, ao Ministério Público Federal e à Receita Federal do Brasil para fins de análise detida e respectiva da irregularidade referente ao não repasse de obrigações patronais ao INSS, por conta, inclusive, dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa previstos na Lei n.º 8.429/92.

João Pessoa (PB), 12 de dezembro de 2012.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ
Procuradora do Ministério Público junto ao TC/PB

mce