



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Parecer N.º 01440/12

Processo TC N.º 03080/12

Natureza: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Órgão: PREFEITURA MUNICIPAL DE BOM JESUS

Exercício: 2011

Ementa: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CHEFE DE PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. GASTOS SEM COMPROVAÇÃO. DESPESAS SEM LICITAÇÃO. FALHAS CONTÁBEIS. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO. ATENDIMENTO PARCIAL DOS RECEITOS DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. COMINAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÕES. REPRESENTAÇÃO À DELEGACIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL.

Cuidam os presentes da Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo Municipal de Bom Jesus, Sr. Manoel Dantas Venceslau, referente ao exercício financeiro de 2011.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/250.

Análise inicial pela Auditoria às fls. 252 a 266, 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)** Déficit de R\$ 174.992,65, equivalente a 2,03% da receita orçamentária arrecadada, descumprindo o artigo 1º, §1º da LEI DE Responsabilidade Fiscal (LRF), no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas;
- 2)** Inconsistência entre os valores da Receita Corrente Líquida apurado no Relatório da Gestão Fiscal (RGF) do segundo semestre e àquele apurado com base nos dados da Prestação de Contas Anual, caracterizando a incorreta elaboração do RGF;
- 3)** Incorreta elaboração do Balanço Orçamentário;
- 4)** Falta de recolhimento de obrigações patronais para o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), no valor aproximado de R\$ 27.448,04;
- 5)** Pagamentos a empresa Sociedade de Produção Cultural e Administração de Eventos de Cajazeiras PB, no valor de R\$ 79.000,00, pela prestação de serviços de treinamento de professores e profissionais da educação cuja efetiva prestação não foi comprovada;
- 6)** Realização de pagamentos, no valor de R\$ 4.000,00, sem nenhum respaldo contratual ao Sr. Fraçalles Stefano Rolim Silva;
- 7)** Pagamento a pessoa jurídica Johnson Abrantes – Sociedade de Advogados, no valor de R\$ 30.000,00, pela prestação de serviços advocatícios cuja prestação não foi comprovada;
- 8)** Acumulação incompatível de cargos pelo servidor Gilson Cândido de Oliveira, ocupante do cargo em comissão de Chefe do Setor de Empenho do município de Bom Jesus – PB e do cargo de Tesoureiro da Câmara Municipal do mesmo município, a partir de setembro de 2011, contrariando a Constituição Federal;
- 9)** Pagamento indevido a empresa Total Construções, Comércio e Serviços Ltda., no valor de R\$ 4.886,56, tendo como objeto a prestação de serviços de limpeza urbana na sede do município de Bom Jesus e no Distrito de São José, tendo em vista que os valores pagos foram superiores a previsão contratual;
- 10)** Não prestação de informações solicitadas pela Auditoria quando da realização de diligência *in loco*, sujeitando o gestor a incidência de multa nos termos do art. 56, inciso VI, da LOTCE;
- 11)** Pagamentos a empresa NVG – Consultoria e Auditoria Pública Ltda., no valor de R\$ 24.100,00, referente à prestação de serviços de consultoria e auditoria pública e social, cuja efetiva prestação não foi comprovada;
- 12)** Contratação de serviços de vigilância com a empresa J. M. da Silva Segurança cujos funcionários disponibilizados para a prestação dos serviços não mantinham vínculo regular com a empresa e cuja função desempenhada corresponde as de servidores do quadro de pessoal efetivo do município, que no exercício de 2011 dispunha de 19 vigilantes efetivos;
- 13)** Registro incorreto de dados no SAGRES referente à abertura e à utilização de créditos adicionais;

14) Despesas não licitadas no montante de R\$ 93.428,56.

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.

Entre as irregularidades tem-se que o balanço orçamentário foi elaborado descumprindo as determinações da Secretaria do Tesouro Nacional, no momento em que considerou no somatório das receitas o montante de R\$ 535.810,20 referente a Receitas de Contribuições Intraorçamentárias repassadas ao Instituto Previdenciário do Município, a título de contribuições patronais do exercício corrente ou de exercícios anteriores.

Tal fato leva a insuflar fictamente o demonstrativo, ao se considerar em duplicidade os valores, na medida em que já tinha sido contabilizado como receita do município em momento anterior. Tem-se, então, falha contábil, representativa de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas.

Ademais, também foram detectadas divergência entre os valores informados da Receita Corrente Líquida no RGF (2º semestre) e aquele apurado com base nos dados da prestação de contas anual, incidindo, portanto, o gestor, igualmente, em falta de transparência no trato dos recursos públicos.

A incorreta alimentação do SAGRES também aconteceu no que tange à abertura e à utilização de créditos adicionais, devendo o gestor proceder a correção dos dados no SAGRES.

Tais aspectos que têm significativa repercussão, pois podem comprometer a lisura da gestão, uma vez que a omissão de dados contábeis ou a contrariedade existente entre os mesmos permite o surgimento de dúvidas acerca da correta aplicação dos recursos públicos, bem como macula a transparência das atividades públicas, princípio consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal. De fato, a incorreta feitura dos registros contábeis pode camuflar irregularidades outras.

O déficit orçamentário na importância de R\$ 174.992,65 destoia da ordem fiscal. O valor apontado como deficitário configura desequilíbrio, ferindo o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivamente 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. Afinal, por um atuar planejado deve-se ter em mente que se trata de um procedimento capaz de garantir, em tempo hábil, disponibilidade estrutural e financeira para cumprir as metas orçamentárias e as despesas previamente ajustadas.

A Auditoria detectou, ainda, a realização de despesas sem licitação, no valor total de R\$ 93.428,56, conforme detalhado em seu relatório exordial.

As informações prestadas pelo Órgão Instrutor merecem guarida, porque a desobediência aos ditames procedimentais da Lei de Licitações e Contratos (lei 8666/93), como se pode atentar corriqueiramente, é causa de graves danos ao erário.

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.

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**”.

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.

Relativamente ao não recolhimento da obrigação patronal no exercício em análise, no montante de R\$ 27.448,04, tal fato indica desrespeito ao dever constitucional à contribuição previdenciária, o qual além de seu caráter obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente.

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.

Nos itens 5, 7 e 11 estão consignados indicações de despesas não comprovadas.

Aqui, é de se ressaltar que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito no valor respectivo.

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. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".

A propósito, o próprio Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrarem a sua escorreita 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 presume, até prova em contrário, por ele subministrada."

Diverso é o entendimento, no entanto, por mera irregularidade nos trâmites contratuais, despesa não instrumentalizada por contrato, ou realizada em valores superiores à previsão contratual, como nos itens 6 e 9. Nestes casos, apesar de não se olvidar da falha, não se entrevê, por si só, o desfalque de dinheiros dos cofres públicos ao não se cogitar que não houve a prestação das utilidades, pelo que a eiva se resolve no campo das recomendações.

Por sua vez, analisando as despesas com pessoal, a Auditoria constatou que o servidor do município, Sr. Gilson Cândido de Oliveira, acumulou, a partir do mês de setembro de 2011, as funções de Chefe do Setor de Empenho da Prefeitura Municipal de Bom Jesus – PB com a função de Tesoureiro da Câmara Municipal do mesmo município, conforme consta nas folhas de pagamento disponibilizadas através do SAGRES. Aqui está patente a ilegal acumulação remunerada de funções/cargos públicos, devendo o gestor ser instado a regularizar a situação.

Quanto à contratação de serviços de vigilância com a empresa J. M. da Silva Segurança cujos funcionários disponibilizados para a prestação dos serviços não mantinham vínculo regular com a empresa e cuja função desempenhada corresponde a de servidores do quadro de pessoal efetivo do município (no exercício de 2011 dispunha de 19 vigilantes efetivos), mesmo sendo uma prestação fungível, onde as qualidades das pessoas que as prestam sejam irrelevantes juridicamente, a regularização da situação da CTPS dos empregados é indispensável, tendo em vista a responsabilidade subsidiária da Administração Pública pelas verbas trabalhistas, versada nos termos da súmula 331 do TST.

I – A contratação de trabalhadores por empresa interposta é ilegal, formando-se o vínculo diretamente com o tomador dos serviços, salvo no caso de trabalho temporário (Lei no 6.019, de 03.01.1974).

II – A contratação irregular de trabalhador, mediante empresa interposta, não gera vínculo de emprego com os órgãos da administração pública direta, indireta ou fundacional (art. 37, II, da CF/1988).

III – Não forma vínculo de emprego com o tomador a contratação de serviços de vigilância (Lei no 7.102, de 20.06.1983) e de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados à atividade-meio do tomador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

IV – O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador de serviços quanto àquelas obrigações, desde que haja participado da relação processual e conste também do título executivo judicial.

V – Os entes integrantes da administração pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei n. 8.666/93, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada.

VI – A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação.

Finalmente, quanto a não prestação de informações solicitadas pela Auditoria quando da realização de diligência *in loco*, *observa-se que tal fato causa injustificado embaraço ao exercício do controle externo por parte deste Eg. Tribunal.*

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. Manoel Dantas Venceslau, relativa ao exercício financeiro de 2011;
2. DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO PARCIAL dos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal;
3. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO ao Sr. Manoel Dantas Venceslau, em face das irregularidades mencionadas nos itens 5, 7 e 11 do relatório do presente Parecer, no valor a cada uma delas correspondentes, conforme apurado pela ilustre Auditoria;
4. APLICAÇÃO DE MULTA ao Sr. Manoel Dantas Venceslau, com base no art. 56, II e IV da LOTCE/PB, em face da transgressão a normas constitucionais e legais, sonegação de informações e gastos irregulares, cf. apontado;

5. DETERMINAÇÃO DE PRAZO ao Prefeito Municipal, para fins de adotar as providências necessárias ao restabelecimento da legalidade no que tange à acumulação ilegal de cargos pelo Sr. Gilson Cândido de Oliveira;
6. REPRESENTAÇÃO À DELEGACIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA acerca da omissão constatada nos presentes autos relativas ao não pagamento de contribuição previdenciária
7. 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 e de elaborar plano de gestão com vistas à construção de aterro sanitário;
8. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO para que, diante dos indícios da prática de atos de improbidade administrativa e/ou ilícitos penais, representados, v. g, na realização de despesas sem comprovação e despesas sem licitação, possa adotar as providências que entender cabíveis.

É o parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 05 de dezembro de 2012.

ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA

Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB

esra-aj