



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

Processo TC n.º: **04318/11**

Parecer n.º: **01719/11**

Natureza: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS**

Município: **ÁGUA BRANCA**

Gestor: **AROUDO FIRMINO BATISTA**

Exercício: **2010**

**EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. DESATENDIMENTO À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PREVISTO NA LRF. NÃO ENVIO DO REO A ESTA CORTE DE CONTAS, ELABORAÇÃO INCORRETA DO REO E DO RGF. UTILIZAÇÃO DA RESERVA DE CONTINGÊNCIA PARA SUPLEMENTAR DESPESAS NÃO CLASSIFICADAS COMO PASSIVOS CONTINGENTES. FALHA NA CONTABILIDADE. BALANÇO INCORRETAMENTE ELABORADO. OMISSÃO DE RECEITA EXTRA-ORÇAMENTÁRIA E DE DÍVIDA FUNDADA. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. REALIZAÇÃO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DESPESAS CLASSIFICADAS INCORRETAMENTE. PASSIVO REAL A DESCOBERTO. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA PAGAMENTO A CURTO PRAZO. DIVERSAS DESPESAS NÃO COMPROVADAS. DESPESAS NÃO LICITADAS. NÃO REPASSE DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS AO INSTITUTO PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA E AO INSS. PAGAMENTOS EM ATRASO AO INSS. GESTÃO INEFICIENTE. PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS, C/C A IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E A COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL. REPRESENTAÇÃO À RECEITA FEDERAL, AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E AO COMUM. RECOMENDAÇÕES.**

1. Em tema de exame da prestação de contas anuais do Prefeito Municipal de Água Branca, o Órgão Técnico apontou o não atendimento aos preceitos da LRF, por força gasto com pessoal acima dos limites previstos no art. 19 e 20 da LRF, por não envio ao TCE do REO do 1º bimestre e incorreta elaboração do REO e do RGF.
2. A realização de despesa orçamentária sem autorização legislativa gera grave irregularidade, por usurpar competência do Poder Legislativo.
3. As despesas não comprovadas ou irregulares dão azo à imputação de débito ao gestor, bem como à aplicação da multa pessoal prevista no art. 55, da LOTC.
4. A omissão de receitas e despesas demonstra inequívoco descuro com a Contabilidade Pública.
5. Procedimentos licitatórios considerados não realizados por não envio ou não localizados em inspeção *in loco*, também ensejam a irregularidade das contas de gestão do Alcaide e, bem assim, a representação ao Ministério Público Comum, com vistas à apuração dos ilícitos que atentam contra o procedimento licitatório e dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa previstos na Lei n.º 8.429/92.
5. O pagamento de juros por atraso nos pagamentos demonstra gestão ineficiente e leva à repetição dos valores pelo Alcaide responsável.
6. O não repasse de obrigações patronais é prova de desatendimento à CF e ao Regime da Previdência.

6. Pela irregularidade das contas, imputando-se débito ao Prefeito responsável e aplicando-se multa pessoal ao gestor, com recomendações expressas de não incorrer nas mesmas falhas, omissões, eivas e não conformidades.

9. 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 do presente processo refletem a análise da prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2010, de responsabilidade do Sr. *Aroudo Firmino Batista*, Alcaide do Município de Água Branca.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/129.

Análise inicial das Contas Anuais pela DIAGM V, às fls. 133/153, apontando, em sede de conclusões, irregularidades atinentes à gestão fiscal (13.1.1.) e à gestão geral (13.2.1 *usque* 13.2.24).

Citação do gestor em 24/08/2011 e dos membros da Comissão de Licitação, Sr. Dario Firmino de Santana e Sras. Gizelda Gomes de Sena e Adriana Menezes de Lima, para fins de apresentação da documentação elisiva às restrições tecidas pelo Órgão Técnico, defesa e/ou justificativa.

Defesa aviada pelo Alcaide em 10/10/2011, acompanhada de 50 anexos e assinada por advogado regularmente constituído.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal se pronunciou às fls. 1707/1737, concluindo o seguinte:

#### **- Quanto às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal:**

- *Gastos com pessoal, correspondendo a 72,35% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF (item 8.1.2);*

- *Gastos com pessoal, correspondendo a 69,44% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF (item 8.1.2);*

- *Envio do REO (1º bimestre) para este Tribunal (item 8.4);*

- *Elaboração correta do REO (6º bimestre) e RGF (2º semestre) de acordo com a legislação pertinente (itens 8.4 e 8.5).*

**- Quanto aos demais aspectos examinados e aqui relatados, inclusive os constantes do Parecer Normativo PN-TC 52/04**

- Utilização de recursos da Reserva de Contingência, no montante de R\$ 178.140,00, para suplementar despesas não classificadas como Passivos contingentes, contrariando Lei nº 101/2000 (item 2.2.4);
- Omissão de despesa orçamentária no valor de R\$ 210.513,44, referente a despesas de obrigações previdenciárias (parte patronal) devidas ao Instituto de Previdência Próprio e o INSS (item 3.1.2);
- Balanço Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados (itens 4.1, 4.2 e 4.3);
- Déficit orçamentário equivalente a 4,31% da receita orçamentária arrecadada (item 4.1);
- Realização de despesa orçamentária sem autorização legislativa, no valor de R\$ 244.895,66 (itens 2.2.1 e 4.1.3);
- Omissão de receita extra-orçamentária no valor de R\$ 33.737,09, referente a retenções dos servidores públicos efetivos do município (itens 4.2.1 e 11.1.2);
- Insuficiência financeira para pagamento de dívidas de curto prazo no valor de R\$ 1.164.245,74 (item 4.2.2);
- Despesas não comprovadas no valor de R\$ 29.270,65, referentes ao repasse ao Fundo Municipal de Saúde (item 4.2.3);
- Omissão de dívida Fundada no valor de R\$ 214.822,03 (item 4.3.2);
- Passivo Real a Descoberto no valor de R\$ 3.121.323,86, demonstrando uma situação patrimonial deficitária (item 4.3.3);
- Gestão de recursos públicos contrariando os princípios da administração pública (item 4.5);
- Demonstrativo das Variações Patrimoniais, Demonstrativo das Dívidas Flutuante e Fundada incorretamente elaborados (item 4.3 e 4.4);
- Despesas não licitadas no valor de R\$ 977.289,80 que corresponde a 21,40% da despesa licitável (item 5.1);
- Realização de despesas com assistencialismo utilizando recursos do FUNDEB, no valor total de R\$ 10.866,60, devendo este valor ser ressarcido ao fundo (item 7.1.2);
- Elevado número de servidores CONTRATADOS em detrimento à contratação de servidores EFETIVOS (item 9.1);
- Despesas insuficientemente comprovadas com assessorias, no valor de R\$ 105.484,55, devendo ser devolvido aos cofres público pelo gestor (item 9.2);
- Excesso de combustível no valor de R\$ 93.623,78, devendo ser devolvido aos cofres público pelo gestor (item 9.4);
- Despesa sem comprovação com Restos a Pagar no valor de R\$ 117.235,91 (item 9.5);
- Alienação de ativos com prejuízo ao erário no valor de R\$ 102.652,58 (item 9.4);
- Não repasse ao Instituto Próprio das obrigações previdenciárias (parte do empregador), no valor de R\$ 46.515, (item 11.1.2);
- Despesas não comprovadas no valor de R\$ 58.951,86, referentes às obrigações previdenciárias devidas por parte do empregado e empregador (item 11.1.3);
- Despesas não comprovadas no valor de R\$ 29.531,80, referentes às obrigações previdenciárias devidas por parte do empregado (item 11.2.1);
- Não repasse ao INSS no valor de R\$ 117.062,97, referentes às obrigações previdenciárias por parte do empregador, (item 11.2.2);
- Pagamento de multas e juros no valor de R\$ 8.310,57, devido ao atraso no pagamento das obrigações previdenciárias devidas ao INSS, devendo o referido valor ser devolvido aos cofres públicos pelo gestor (item 11.2.3).

Vinda dos autos ao exame do MPJTC/PB em 01/12/2011, com distribuição eletrônica dos presentes na mesma data.

## 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.<sup>1</sup>

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

No atinente à GESTÃO FISCAL, foi verificado inicialmente o não atendimento às disposições da LRF quanto aos **gastos com pessoal, correspondendo a 72,35% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF e gastos com pessoal, correspondendo a 69,44% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF.**

Destaque-se a criação pela Lei de Responsabilidade Fiscal de um sistema de controle de gastos com pessoal a partir do estabelecimento de limites máximo (54% da receita corrente líquida) e prudencial (correspondente a 95% do limite máximo), indicando providências quando um ou outro for alcançado ou ultrapassado:

*Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.*

*Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:*

*I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;*

*II - criação de cargo, emprego ou função;*

*III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*

*IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;*

*V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.*

*Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3.º e 4.º do art. 169 da Constituição.*

<sup>1</sup> HC 96310, Relator: 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.

Na esteira dos dispositivos transcritos, ao atingir o limite prudencial, o gestor deve se abster de, em gênero, aumentar a despesa com pessoal, mas não há obrigação de reduzi-la em prazo certo. Contudo, uma vez ultrapassado o limite máximo legalmente estabelecido (54%), além das medidas previstas no art. 22 acima transcrito, o administrador deve, imediatamente, tomar as providências elencadas nos §§ 3º e 4º, do art. 169<sup>2</sup> da Constituição Federal, eliminando o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes.

Cabe, contudo, observar que, em regra, as sanções institucionais<sup>3</sup> e pessoais<sup>4</sup> previstas para imbuir de coercibilidade as normas de controle de gastos com pessoal não punem a simples ultrapassagem dos limites, mas, sim, a omissão e ineficácia das providências com vistas à adaptação dos gastos a este, o que, diga-se de passagem, pode ocorrer tão-só pelo incremento da receita, sem haver necessidade, em consequência, de diminuição de despesas.

Nesse norte, verifica-se a omissão do gestor na adoção de mecanismos de controle com vistas à regularização da gestão fiscal, notadamente, nos gastos de pessoal, ensejando, portanto, mácula nas contas globais.

O não envio do REO do 1º bimestre para este Tribunal demonstra falta de colaboração com o Controle Externo, além de descumprir a Resolução desta Corte de Contas.

Também foi desatendida a LRF quanto à **elaboração correta do REO (6º bimestre) e RGF (2º semestre) de acordo com a legislação pertinente**, havendo, assim, mais uma vez a ausência de colaboração com o exercício do Controle Externo, e ainda desrespeita o princípio da publicidade – princípio primordial quando do estudo administrativo-orçamentário.

A respeito dos demais aspectos examinados, **a exemplo da omissão de despesa orçamentária no valor de R\$ 210.513,44**, referente a despesas de obrigações previdenciárias (parte patronal) devidas ao Instituto de Previdência Próprio e o INSS; **a realização de despesa orçamentária sem autorização legislativa, no valor total de R\$ 244.895,6**; **a omissão de receita extra-orçamentária no valor de R\$ 33.737,09**, referente a retenções dos servidores públicos efetivos do município, **Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial incorretamente elaborados, bem como o Demonstrativo das Variações Patrimoniais, Demonstrativo das Dívidas Flutuante e Fundada incorretamente elaborados** e **a omissão de dívida Fundada no valor de R\$ 214.822,03** demonstram 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

<sup>2</sup> § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

- I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

<sup>3</sup> LC nº 101/2000. Art. 23. (...). § 3º. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

<sup>4</sup> Lei nº 10.028/2000. Art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

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 Filho<sup>5</sup>, 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.

Balanço contábil *lato sensu* mal feito e atécnico só inviabiliza o exercício do Controle Externo, dificultando a análise dos aspectos de auditoria operacional, igualmente, tão pouco realizada.

Nesse sentir, essas irregularidades constituem desobediência à Lei 4.320/64, à Lei de Responsabilidade Fiscal e às Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC, às Portarias da Secretaria do Tesouro Nacional e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão referentes às normas de consolidação das contas públicas, além dos Consagrados Princípios Contábeis.

No caso *sub examine*, a atitude do Prefeito 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.

Hauriu a Auditoria ainda **déficit orçamentário equivalente a 4,31% da receita orçamentária arrecadada.**

A LC nº 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positavações 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:

*Art. 1º. [...]*

*§ 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.*

Inclusive, a Lei n.º 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece:

---

<sup>5</sup> *Contabilidade pública: teoria, técnica de elaboração de balanços e 300 questões.* Niterói: Impetus, 2004, p. 131-132.

*Art. 48. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e contrôlo dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:*

*[...]*

*b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.*

Portanto, o equilíbrio entre a receita e a despesa, pressuposto básico de uma gestão (fiscal) responsável, não foi minimamente observado, justificando a reprovação das contas ora examinadas.

Também se verificou **insuficiência financeira para pagamento de dívidas de curto prazo no valor de R\$ 1.164.245,74.**

Tal irregularidade fere mais uma vez o princípio do planejamento e do equilíbrio fiscal, consagrado pela LRF, uma vez que compromete a execução do orçamento futuro, podendo implementar o crescimento de Restos a Pagar que equivale, em termos financeiros, ao crescimento da dívida pública.

O art. 42 da LC 101/2000 preceitua acerca da insuficiência financeira:

*Art. 42. É vedado ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (grifo nosso)*

Portanto, sob o aspecto do déficit, não se materializou uma gestão responsável e equilibrada, conforme exige a LRF, comprometendo a execução do orçamento futuro.

Assim, deve ser aplicada multa ao Chefe do Executivo Municipal de Água Branca, prevista no art. 56, II da LOTC.

A Unidade de Instrução ainda constatou despesas **não comprovadas no valor de R\$ 29.270,65, referentes ao repasse ao Fundo Municipal de Saúde; Despesas insuficientemente comprovadas com assessorias, no valor de R\$ 105.484,55, devendo ser devolvido aos cofres público pelo gestor; Excesso de combustível no valor de R\$ 93.623,78, devendo ser devolvido aos cofres público pelo gestor; Despesa sem comprovação com Restos a Pagar no valor de R\$ 117.235,91; Despesas não comprovadas no valor de R\$ 58.951,86, referentes às obrigações previdenciárias devidas por parte do empregado e empregador; Despesas não comprovadas no valor de R\$ 29.531,80, referentes às obrigações previdenciárias devidas por parte do empregado.**

Essas irregularidades foram consideradas pela Unidade Técnica de Instrução por não haver provas suficientes da comprovação da despesa ou do serviço realizado.

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, o Prefeito de Água Branca deve devolver aos cofres municipais a soma de todas as despesas não comprovadas, acima mencionadas, bem como o valor de R\$ 102.652,58, referente à **alienação de ativos, que causou prejuízo ao erário no valor.**

Foram verificadas **despesas não licitadas no valor de R\$ 977.289,80, que correspondem a 21,40% da despesa licitável.**

Cumpra assentar que, ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da Lei de Licitações 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. (Lei n.º 8.666 de 1993).*

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.

Sobre o **elevado número de servidores CONTRATADOS em detrimento à contratação de servidores efetivos**, deve-se atentar para o fato que a contratação de pessoal para realizar funções típicas e essenciais para o funcionamento da Administração é exceção à regra do concurso público, só devendo ocorrer em casos de excepcional interesse público, devendo ser recomendado ao gestor reestruturar o quadro de pessoal do Município, realizando-se concurso público, desta feita evitando incorrer em abusos, nomeando pessoas para exercer cargos comissionados ou realizando contratação para prestação de serviços, o que é algo irrazoável e mesmo atentatório ao princípio da igualdade de acesso ao serviço público, dentre outros aspectos. Nada obsta a que se represente ao MP Comum também acerca desse aspecto em particular.



Quanto ao não repasse ao INSS no valor de R\$ 117.062,97, referentes às obrigações previdenciárias por parte do empregador e não repasse ao Instituto Próprio das obrigações previdenciárias (parte do empregador), no valor de R\$ 46.515,00, 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 transmutarem-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. 2ª, 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 Delegacia de Crimes Previdenciários quanto o Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba).

**O pagamento de multas e juros no valor de R\$ 8.310,57, por força do atraso no pagamento das obrigações previdenciárias devidas ao INSS, fere 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. Que se lhe imputem todos os valores pagos a título de encargos por atraso no pagamento de compromissos.**

### III - DA CONCLUSÃO

*ANTE O EXPOSTO*, opina esta representante do Ministério Público Especial pela:

a) **emissão de parecer contrário** à aprovação das contas de governo e **irregularidade das contas** de gestão do Chefe do Poder Executivo do Município de **Água Branca**, Sr. **AROUDO FIRMINO BATISTA**, exercício de **2010**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, e ATNEDIMENTO/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 de todas as despesas não comprovadas ou achadas anti-econômicas e irregulares pela Auditoria e Ministério Público especial ao Prefeito**, Sr. **AROUDO FIRMINO BATISTA**, **c/c a cominação de multa pessoal**, prevista no **artigo 55** da LOTC/PB, por força das irregularidades aqui examinadas, 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** ao Representante do Município da **adoção de medidas** visando a evitar todas as irregularidades e infrações à Constituição, à Lei 4.320/64, às Resoluções deste Tribunal, à Lei de Responsabilidade Fiscal aqui examinadas, especificamente, **realizar gastos com pessoal dentro dos limites previsto na LRF, enviar o REO a esta Corte de Contas, elaborar corretamente o REO e o RGF, e, quanto à gestão geral, não incorrer em despesas não comprovadas, não utilizar recursos da Reserva de Contingência para suplementar despesas não classificadas como Passivos contingente, não omitir no orçamento qualquer tipo de despesa ou receita, obedecer ao princípio do planejamento, não realizar despesa orçamentária sem autorização legislativa, licitar quando obrigado por lei e processar as compras e aquisições sob a estrita ótica do Estatuto das Licitações e Contratos, não desatender ao princípio do concurso público, cumprir fidedignamente as obrigações de natureza constitucional, administrativa, previdenciária, civil, manter em dia os pagamentos à Previdência, cuidado com a contabilidade**, sem prejuízo da assinatura de prazo para a tomada de medidas que entender cabíveis o Pleno, na esteira do voto do v. Relator;

d) **disponibilização de acesso** aos presentes autos digitais ao **Ministério Público Comum**, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), crimes licitatórios (Lei 8.666/93), e crimes contra a Administração pelo Sr. **AROUDO FIRMINO BATISTA**;

f) **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), 07 de dezembro de 2011.

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

*mce*