



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PARECER Nº 01230/13
PROCESSO TC N º 04401/13
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2012
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE CATURITÉ

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE CATURITÉ. ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. DESPESAS NÃO LICITADAS. NÃO RECOLHIMENTO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. FALHAS CONTÁBEIS. FALHAS FORMAIS NA ÁREA DE SAÚDE. EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DAS CONTAS. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL À LRF. APLICAÇÃO DE MULTA. REPRESENTAÇÃO À RECEITA FEDERAL. RECOMENDAÇÕES.

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de Caturité, Sr. José Gervásio da Cruz, referente ao exercício de 2012.

Após a análise dos documentos pertinentes às presentes contas, o Órgão de Instrução emitiu o Relatório de fls. 189/272, apontando algumas irregularidades.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a citação do interessado, que apresentou esclarecimentos às folhas 278/296.

Relatório de análise de defesa exarado pelos Peritos desta Corte às folhas 301/308, concluindo pela existência das seguintes irregularidades:

- *Abertura de créditos adicionais - suplementares ou especiais – sem autorização legislativa, no valor de R\$ 299.072,39;*
- *Não realização de processo licitatório em relação a despesas no valor total de R\$ 93.880,44;*



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

- *Pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada, no total de R\$ 808.103,01;*
- *Transferências e/ou movimentação de recursos vinculados em outras contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim, totalizando R\$ 304.976,98;*
- *Ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde;*
- *Não elaboração do Plano de Saúde Plurianual;*
- *Omissão de valores da Dívida Fundada no valor de R\$ 12.446,36;*
- *Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência no montante de R\$ 25.929,01;*
- *Não reconhecimento de despesas segundo o regime de competência no valor de R\$ 277.505,23.*

A seguir, o processo veio ao Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Segundo o Órgão Auditor, foram abertos R\$ 299.072,39 de créditos adicionais sem autorização legislativa. O gestor alegou um “lapso” na indicação da lei, mas que o Poder Legislativo aprovou a Lei nº 234, elevando as dotações para a folha de pagamento da educação. No entanto, por não ter apresentado o citado instrumento normativo, a irregularidade foi mantida.

A esse respeito, a Constituição Federal é bastante clara no sentido de vedar a abertura de crédito suplementar e especial sem prévia autorização legal e sem fonte de recursos correspondente:

Artigo 167 – São vedados:

(...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes

Por sua vez, dispõe o art. 42 da Lei 4.320/64:

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

A abertura de créditos suplementares e especiais sem o cumprimento da forma legal constitui desrespeito ao disposto em norma constitucional e infraconstitucional relativa a finanças públicas, representando, pois, mácula à execução do orçamento, além de inequívoca ofensa ao princípio da legalidade.

O Órgão Auditor apontou também a realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 93.880,44, correspondente a 0,82% da despesa orçamentária do Poder



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Executivo no exercício. O citado valor inclui gastos com gêneros alimentícios, locação de software, peças de automóveis e material farmacológico.

A propósito, impende ressaltar que 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 legalmente especificadas.

Neste cerne, impera ressaltar que a efetivação de procedimento licitatório é requisito elementar na execução da despesa pública. 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.

O Corpo de Instrução estima que cerca de R\$ 25.929,01 em contribuições patronais deixou de ser recolhido ao Órgão Previdenciário. O gestor afirmou ter realizado parcelamento da dívida gerada, mas não apresentou comprovação.

Sobre esse aspecto, 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:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e as entidades a ela equiparada na forma da lei (...);

II – do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral da previdência que trata o art. 201.

Além disso, os recolhimentos previdenciários têm natureza jurídica de tributo, 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.

Portanto, é imprescindível que se alerte veementemente o gestor para a adoção dos procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, resguardando o erário do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Ademais, 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.

Restou constatada a existência de diversas falhas contábeis, a saber: pagamentos realizados com fonte de recursos diversa da informada; transferências e movimentação de recursos vinculados por contas bancárias que não as criadas especificamente para esse fim; omissão de valores da Dívida Fundada; não reconhecimento de despesas segundo o regime de competência.

Sobre esse aspecto, cabe salientar que a essência de um fato contábil está na sua veracidade, ou seja, naquilo que, não se prendendo à aparência ou à forma, concerne à realidade ou ao conteúdo do fato administrativo. A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do Ente, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. e Heraldo Reis:

A informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos¹.

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes.

Por fim, o gestor não atendeu à solicitação, tampouco se justificou pela não apresentação do Plano de Saúde Plurianual e de comprovação do encaminhamento da programação anual de Saúde ao Conselho Municipal, infringindo a Lei Complementar (LC) N° 141/2012.

Em verdade, a LC 141/12 foi editada com o objetivo de regulamentar as aplicações mínimas anuais pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, instituindo regras jurídico-contábeis voltadas à fiscalização, avaliação e controle das respectivas despesas. Tal diploma normativo estabeleceu, por exemplo, a obrigação do Poder Executivo de informar aos Conselhos de Saúde e aos

¹ MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Tribunais de Contas sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde (art. 19, §2º).

No entanto, como a citada Lei Complementar foi editada ainda no exercício de 2012, as irregularidades em foco podem ser excepcionalmente relativizadas nesta oportunidade, sem prejuízo das recomendações ao ex-Prefeito, no sentido de instituir efetivamente as necessárias medidas ao cumprimento integral da norma jurídica em referência.

Contudo, e por fim, vislumbra-se que as irregularidades apresentadas na vertente prestação de contas não conduzem, por si sós, a opinião pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas, **especialmente se sopesado** o fato de que vários aspectos relevantes em sede de prestação de contas mostraram-se regulares (v.g., aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino, percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração e valorização do respectivo magistério, limites de gastos com pessoal, aplicação em saúde, atendimento integral aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal, inexistência de despesa não comprovada ou desviada de sua finalidade). Todavia, há de ser aplicada multa à autoridade municipal em epígrafe, em virtude do desrespeito a normas orçamentária, de Contabilidade Pública e de normas consubstanciadas na Lei 8666/93, alertando-o que a repetição das falhas apresentadas nas presentes contas poderá levar à emissão de parecer contrário em oportunidades futuras.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas, com supedâneo no princípio da razoabilidade, opina pela:

1. **EMISSÃO DE PARECER FAVORÁVEL** à aprovação das contas anuais do **Sr. José Gervásio da Cruz**, Prefeito Municipal de Caturité, relativas ao exercício de 2012;
2. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), por parte do sobredito gestor;
3. **APLICAÇÃO DA MULTA** prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao gestor acima referido, face à transgressão de normas legais, conforme apontado;
4. **COMUNICAÇÃO** à Delegacia da Receita Previdenciária acerca da não retenção/recolhimento de contribuição previdenciária, para adoção das providências que entender cabíveis, à vista de suas competências;
5. **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de Caturité, no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, bem como as consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Complementar Nº 101/2000 (LRF), sobretudo a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.

É o Parecer.

João Pessoa, 02 de dezembro de 2013.

ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB

rced