



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

Parecer Nº 01925/10

Processo TC Nº. 01818/08

Origem: Prefeitura Municipal de Bananeiras

Natureza: Prestação de Contas Anual

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITA MUNICIPAL DE BANANEIRAS. DESCUMPRIMENTO DO ART. 37, XVI DA CF. DESPESAS NÃO LICITADAS. INCOMPATIBILIDADES CONTÁBEIS. APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO EM PERCENTUAL INFERIOR AO MÍNIMO LEGAL. RECOLHIMENTO A MENOR DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS RETIDAS. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. ASSINAÇÃO DE PRAZO.

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anual da Prefeita Municipal de Bananeiras, Sra. Marta Eleonora Aragão Ramalho, referentes ao exercício financeiro de 2007.

Após a análise dos documentos pertinentes às presentes contas, o Órgão de Instrução emitiu o Relatório de fls. 902/912, apontando uma série de irregularidades.

Face às falhas detectadas pelo Órgão Auditor, e em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, a Autoridade Municipal foi devidamente notificada (fls. 913/915) para se pronunciar nos autos.

Defesa apresentada pela Sra. Marta Eleonora Aragão Ramalho inserta às fls. 919/932, acompanhada de documentos correlatos.

No Relatório de fls. 2828/2836, concernente à análise da defesa apresentada pela gestora, a Auditoria considerou sanadas algumas das irregularidades inicialmente apontadas, dando, porém, pela subsistência das seguintes:

- a) Balanços e demonstrativos deficientemente elaborados;
- b) Incompatibilidade de informações entre dados constante na prestação de contas (PCA) e aqueles constantes no SAGRES descumprindo o Parecer TC 52/04;
- c) Recolhimento a menor de contribuições previdenciárias retidas dos servidores, no valor de R\$ 88.786,96 (oitenta e oito mil, setecentos e oitenta e seis reais e noventa e seis centavos);
- d) Descumprimento do art. 37, XVI da CF, em face de acumulação indevida de cargos pela Sra. Maria de Fátima Ramalho Aragão;
- e) Pagamento irregular por plantões não prestados pela médica Maria de Fátima Ramalho Aragão no valor de R\$ 2.400,00 (dois mil e quatrocentos reais);
- f) Despesas não licitadas no valor de R\$ 461.485,57 (quatrocentos e sessenta e um reais, quatrocentos e oitenta e cinco reais e cinquenta e sete centavos);
- g) Aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério no percentual de 57,39%, não atendendo o mínimo legalmente estabelecido de 60%.

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público para exame e oferta de Parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Inicialmente, cumpre registrar, a título de esclarecimento, que algumas das irregularidades constatadas pela Auditoria, por deterem a mesma natureza e estarem entre si relacionadas, serão tratadas conjuntamente em um mesmo item, até mesmo como forma de otimizar o exame das presentes contas.

1. Da incompatibilidade de informações constantes do SAGRES e da PCA;
2. Balanços e demonstrativos deficientemente elaborados;

Aqui, observa-se que foram constatadas divergências quando do confronto de informações prestadas na PCA e aquelas presentes no Sagres, sobretudo as referentes às contribuições previdenciárias. Além disso, ocorreu falha na forma de registro quando da elaboração do Balanço Financeiro da receita resultante da contribuição patronal para o regime próprio de previdência.

Sobre esse aspecto, impende ressaltar que embora tais eivas configurem falhas de registro contábil, têm elas significativa repercussão, pois podem comprometer a lisura da gestão, uma vez que a controvérsia existente entre dados permite o surgimento de dúvidas acerca da escorreita aplicação dos recursos públicos, bem como macula a transparência das atividades públicas, princípio consagrado na Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse sentido, o registro errôneo também acarreta a deficiência na fiscalização.

Com efeito, em sede de Administração Pública, a Contabilidade, igualmente é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas, fazendo-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades públicas organizem e mantenham sua contabilidade em consonância as normas legais pertinentes.

3. Despesas não licitadas, no valor de R\$ 461.485,57

Aqui, vale ressaltar, em relação a não realização de licitação, que no Direito Administrativo Brasileiro, a regra é a da obrigatoriedade da licitação para contratação com o Poder Público. Essa regra está consagrada constitucionalmente no inciso XXI, do artigo 37, da Constituição Federal, bem como também está contida no artigo 2º da Lei 8.666/93.

O ordenamento jurídico pátrio, em regra, não confere ao administrador a discricionariedade para a realização ou não do certame. Trata-se de uma regra cogente. A não realização de licitação, além de ferir os dispositivos legais citados supra, fere também os princípios basilares da Administração Pública: legalidade, impessoalidade e moralidade.

A esse respeito, verificou-se, após a análise da defesa pelo Órgão de Instrução, a permanência de gastos no valor de R\$ 461.485,57, com a aquisição de materiais destinados à Prefeitura Municipal, sem a realização de procedimento licitatório. Embora rebatidas pela defesa todas as falhas apontadas, não houve a juntada de documentação comprobatória do inteiro

teor das alegações, ficando sanadas apenas algumas eivas relacionadas ao ponto em comento e restando o valor supracitado como não lícitado.

4. Aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério no percentual de 57,39%, não atendendo o mínimo legalmente estabelecido de 60%.

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica foi criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e disciplinado inicialmente pela Medida Provisória nº 339 de 29.12.2006, convertida na Lei 11.494/07, que assim reza em seu art. 22:

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

Tal dispositivo busca não só garantir a promoção da educação no país, assegurando seu acesso a todos os indivíduos, bem como possibilitar melhores condições de trabalho aos profissionais do magistério.

Destaque-se que a escorreita aplicação dos recursos com a educação é de suma importância, mormente quando se tem em vista que o acesso à educação constitui um direito social consagrado na Constituição Federal, posto que é através da sua garantia que se assegura a concessão de condições mínimas para o desenvolvimento da pessoa humana com participação na vida social. É de se destacar ainda ser impossível a concretização de princípios e fundamentos básicos da Constituição, quais sejam, a promoção do desenvolvimento nacional e o respeito à dignidade humana, sem a garantia do direito à educação.

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

5. Recolhimento a menor de contribuições previdenciárias retidas dos servidores, no valor de R\$ 88.786,96;

A retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias são deveres previstos na Constituição, tendo como objetivo concretizar o princípio da solidariedade, consagrado constitucionalmente (art. 195, caput), garantindo aos trabalhadores o acesso aos seus benefícios, em especial, a aposentadoria. É obrigação do gestor promover a retenção/recolhimento destas contribuições e sua omissão deve ser responsabilizada.

A propósito, o interessado anexou às fls. 2797/2808 termos de parcelamento que incluem os valores do débito configurado perante o IBPEM no caso em epígrafe. O montante devido ao INSS foi devidamente pago.

No entanto, acerca do parcelamento, entende-se que o mesmo não possui o condão de elidir as falhas constatadas no exercício ora em análise, porquanto correspondentes a obrigações não adimplidas na época própria, bem como não representar certeza do adimplemento das prestações assumidas. A 1ª Seção do STJ, assim já se pronunciou:

RECURSO ESPECIAL – ALÍNEAS “A” E “C” – TRIBUTÁRIO – PARCELAMENTO DE DÉBITO DE ICMS DECLARADO E NÃO PAGO – EXCLUSÃO DA MULTA MORATÓRIA – IMPOSSIBILIDADE – ALÍNEA “A” – PRETENSÃO VIOLAÇÃO AO ART. 138 DO CTN – INOCORRÊNCIA - SÚMULA 208 DO TFR – § 1º DO ARTIGO 155-A DO CTN (ACRESCENTADO PELA LC 104/01) – DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL CONHECIDA, PORÉM NÃO PROVIDO O RECURSO PELA ALÍNEA “C”.

O instituto da denúncia espontânea da infração constitui-se num favor legal, uma forma de estímulo ao contribuinte, para que regularize sua situação perante o fisco, procedendo, quando for o caso, ao pagamento do tributo, antes do procedimento administrativo ou medida de fiscalização relacionados com a infração.

*Nos casos em que há parcelamento do débito tributário, não deve ser aplicado o benefício da denúncia espontânea da infração, visto que o cumprimento da obrigação foi desmembrado, e só será quitada quando satisfeito integralmente o crédito. **O parcelamento, pois, não é pagamento, e a este não substitui, mesmo porque não há a presunção de que, pagas algumas parcelas, as demais igualmente serão adimplidas, nos termos do artigo art. 158, I, do mencionado Codex.***

Esse parece o entendimento mais consentâneo com a sistemática do Código Tributário Nacional, que determina, para afastar a responsabilidade do contribuinte, que haja o pagamento do devido, apto a reparar a delonga do contribuinte.

Nesse sentido o enunciado da Súmula n. 208 do extinto Tribunal Federal de Recursos: “a simples confissão de dívida, acompanhada do seu pedido de parcelamento, não configura denúncia espontânea”.

*A Lei Complementar n. 104, de 10 de janeiro de 2001, que acresceu ao Código Tributário Nacional, dentre outras disposições, o artigo 155-A, veio em reforço ao entendimento ora esposado, ao estabelecer, em seu § 1º, que “salvo disposição de lei contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas”. Recurso especial não conhecido pela alínea “a” e conhecido, mas, não provido pela alínea “c”. (**Processo: REsp Nº 284.189 – SP, Relator Min. Franciulli Netto, Órgão julgador: 1º Seção, julgado em 17/06/2002, e publicado no DJ em 26/05/2003 p. 254**)*

6. Descumprimento do art. 37, XVI da CF pela acumulação indevida de cargos pela Sra. Maria de Fátima Ramalho Aragão;

No que tange a esse ponto específico, é sabido que, em regra, no vigente ordenamento jurídico, é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, empregos e funções públicas, estando as exceções existentes ressalvadas na Constituição Federal:

“Art. 37. (...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.*

XVII – a proibição de acumular estende-se a empregos e funções e abrange autarquias, fundações, empresas públicas, sociedades de economia mista, suas subsidiárias, e sociedades controladas, direta ou indiretamente, pelo poder público;”

No caso em apreço, trata-se da acumulação dos cargos de Médica e de Secretária Municipal da Saúde, os quais não se enquadram nas exceções supramencionadas, já que, ressalte-se, como cediço, o cargo de Secretário da Saúde não é privativo de profissional da saúde.

Destaca-se, outrossim, que esta Corte de Contas já emitiu Parecer acerca do caso específico ora narrado, no Processo TC 02725/09, relativo à análise da prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Bananeiras, exercício de 2008, ocasião em que a falha em epígrafe, também presente naquele exercício, foi apreciada.

Naquela oportunidade, este Eg. Tribunal concluiu pela permanência da irregularidade, configurada nos mesmos moldes descritos no caso em debate, nos seguintes termos, presentes na proposta de decisão:

*“Permanece o descumprimento ao art. 37, XVI da Constituição Federal, relativo à acumulação de cargos de Secretária Municipal de Saúde e médica plantonista pela **Senhora Maria de Fátima Ramalho Aragão**, além do que resta claro que estes não guardam compatibilidade de horários para o regular exercício, de maneira concomitante. Diante de tal fato, necessário se faz a assinatura de prazo à atual gestora, **Senhora Marta Eleonora Aragão Ramalho**, para que adote as providências cabíveis visando restabelecer a legalidade, determinando, o mais breve possível, o afastamento da antes assinalada médica de um dos cargos aqui tratados.”*

Dessa forma, tratando-se de falha idêntica, presente em dois exercícios subseqüentes, na gestão da então Prefeita Municipal Sra. Marta Eleonora Aragão Ramalho, entende-se ser o caso de, tal qual alhures, sugerir a assinação de prazo à sobredita autoridade, a título de reforço, a fim de que adote as providências oportunas para o restabelecimento da regularidade necessária.

7.. Pagamento irregular por plantões não prestados pela médica Maria de Fátima Ramalho Aragão no valor de R\$ 2.400,00;

Tratando-se do assunto referente ao recebimento das importâncias devidas pelos serviços prestados pela Sra. Maria de Fátima Ramalho Aragão, observa-se que, conforme o contrato de fls. 896/897, restou convencionado que cada plantão teria o valor de R\$ 400,00 (quatrocentos reais).

Nesse contexto, consoante informado pela defesa, a contratada em epígrafe, tendo faltado ao serviço nos dias 04, 13 e 14 de junho, e 29, 30 e 31 de agosto (total de seis dias), compensou as respectivas ausências cumprindo 23 plantões no mês de agosto e sendo remunerada por apenas 15 deles (doc. fls. 2825), ou seja, recebendo R\$ 6.000,00 por todos os dias trabalhados.

Assim sendo, diante das informações veiculadas nos autos, *data vênia* o entendimento do Órgão de Instrução, não há razão para imputação do débito apontado.

Ante o exposto, o *Parquet* Especial opina pela:

- a) **Emissão de parecer contrário à aprovação** das contas anuais de responsabilidade do Sra. Marta Eleonora Aragão Ramalho, Prefeita Municipal de Bananeiras, relativas ao exercício de 2007, sobretudo, em face da aplicação insuficiente de recursos do FUNDEB da valorização do magistério e da não realização de licitações em ocasiões em que estas se mostravam necessárias;
- b) **Declaração de atendimento integral** aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) por parte da sobredita gestora, relativamente ao exercício de 2007;
- c) **Aplicação da multa** prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte à gestora acima referida, face à transgressão de normas legais, conforme apontado;

d) Recomendação à Prefeitura Municipal de Bananeiras, no sentido de:

1. guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, especialmente no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade, o do controle, o da eficiência e o da boa gestão pública;
 2. conferir a devida obediência às normas consubstanciadas na Lei 4.320/64 e na Lei 8666/93.
 3. guardar estrita observância no tocante à inafastabilidade da obrigação de recolher e repassar contribuições previdenciárias, e da necessidade de honrar o pagamento do parcelamento da dívida previdenciária junto ao RPPS, evitando a reincidência em irregularidades constatadas no exercício em análise;
- f) **Assinação de prazo** à gestora, *Sra. Marta Eleonora Aragão Ramalho*, para que adote as providências cabíveis visando restabelecer a legalidade, no que tange à acumulação de cargos indevida, determinando, o mais breve possível, que a *Sra. Maria de Fátima Ramalho Aragão* faça a opção por um dos cargos exercidos, seja o de médica ou o de Secretária Municipal da Saúde.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 16 de novembro de 2010.

Elvira Samara Pereira de Oliveira

Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB