



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC n.º: **04778/13**
Parecer n.º: **01285/13**
Natureza: **Prestação de Contas Anuais**
Origem: **Município de Veirópolis**
Unidade Gestora: **Prefeitura**
Exercício: **2012**
Gestor: **Marcos Pereira de Oliveira (Prefeito)**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES PREVIDENCIÁRIAS. NÃO ELABORAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ANUAL DA SAÚDE. PARECER MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO E ACÓRDÃO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO. COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL. RECOMENDAÇÃO À ATUAL GESTÃO. REPRESENTAÇÃO À SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL.

P A R E C E R

I – DO RELATÓRIO

Os autos deste processo eletrônico refletem a análise da prestação de contas referente ao exercício financeiro de **2012**, de responsabilidade do Sr. **Marcos Pereira de Oliveira**, Prefeito Constitucional de **Veirópolis**.

Relatório Inicial às fls. 179 a 199, dando pela existência de diversas irregularidades.

Despacho do Relator, Conselheiro André Carlo Torres Pontes, à fl. 200 determinando a citação do Sr. **MARCOS PEREIRA DE OLIVEIRA**, na condição de ex-Prefeito de **VIEIRÓPOLIS** e de intimação do Sr. **ANTÔNIO CÉSAR BRAGA**, atual Prefeito, além da Sra. **VERÔNICA DIAS VIEIRA**, Contadora.

Publicação de Edital de Intimação na Edição n.º 861 do Diário Oficial Eletrônico, com data de publicação em 27/09/2013.

Citação Postal do Sr. Marcos Pereira de Oliveira, por meio do envio do OFÍCIO Nº 6576/13 – Tribunal Pleno.

Documento TC n.º 24898/13 em que o Sr. Marcos Pereira de Oliveira apresenta Defesa.

Relatório de Análise Defesa, às fls. 355 a 360, concluindo conforme se transcreve, *in verbis*:

CONCLUSÕES

Foi elidida a seguinte irregularidade:

1. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações no valor de R\$ 47.271,59, indo de encontro ao art. 37, XXI, da Constituição Federal; e arts. 2º, caput, e 89 da Lei nº 8.666/1993.

Foram sanadas, em parte, as seguintes irregularidades:

3. Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes (despesas com pessoal de serviços prestados), implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis contrariando os arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, agora no valor de R\$ 26.124,00.

4. Não apropriação da contribuição previdenciária do empregador, contrariando os arts. 40, 195, I, "a" da CF e art. 35 da Lei 4.320/64;

5. Não efetivação do desconto de contribuição previdenciária dos segurados, infringindo os arts. 40, 149, § 1º, e 195, II, da CF;

6. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 22.680,80, contrariando os arts. 40 e 195, I, da CF c/c arts. 15, I, e 22, I e II.

Quanto aos demais aspectos examinados foram confirmadas as irregularidades abaixo apresentadas:

2. Não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS) indo de encontro à previsão contida no art. 36, § 2º da Lei Complementar Nº 141/2012

SUGESTÃO

Ao atual Gestor para que esse envie esforços no sentido de manter o sítio da PM de Vieirópolis, em particular o Portal da Transparência em pleno funcionamento e com a devida atualização das respectivas informações.

Em 09/12/2013, o álbum processual ingressou eletronicamente no MPJTC/PB, ocasião em que me foram distribuídos para a devida manifestação.

É o relatório.

II - DA ANÁLISE

Cumprido 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

Inicialmente, a Auditoria aponta **registros** incorretos sobre dados relevantes, alterando o cômputo das despesas com pessoal e, conseqüentemente, as despesas que seriam devidas a título de contribuições sociais.

A DIAGM I assim se expressa no Relatório de Análise de Defesa:

Os Senhores Damião Paulo da Silva e Laércio Lexis da Silva prestaram serviços usuais, de tratorista, função que deveria ser preenchida por concurso, afinal a Prefeitura possui em sua frota trator e implementos necessários para os trabalhos que foram realizados, portanto, as despesas deveriam ter sido lançadas na rubrica correta, 319011 – pessoal civil, ainda que a contratação tivesse ocorrida por excepcional interesse público. No tocante aos Membros do Conselho Tutelar, por se tratar de cargos eletivos, devem ser pagos a conta da rubrica de pessoal civil, tal qual ocorre com o prefeito e o vice-prefeito, aliás este entendimento está devidamente grafado no artigo 18 da LRF, senão vejamos:

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência. (grifo nosso)

Desta forma, tendo em vista que a Auditoria acatou, em parte, os argumentos apresentados pela Defesa, fica mantida a irregularidade, agora reduzida para o valor de R\$ 26.124,00 [...]

A teor do constatado pela DIAFI/DIAGM I, existe habitualidade nos pagamentos referenciados. Não há eventualidade na prestação dos serviços. Assim, seria cabível a criação de cargos públicos específicos para o exercício das funções.

Todavia, a consequência apontada pela Unidade Técnica no sentido de que a ausência dos registros altera o cálculo das obrigações patronais não é exata.

O registro no Elemento de despesa 36 – Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física não foi errado, porquanto o registro no Elemento de despesa 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas – Pessoa Civil é específico para o Pessoal Civil com vínculo institucional ou empregatício com a Administração.

No caso, a despesa com a seguridade social do pessoal registrado por meio do Elemento de despesa 36 se dá mediante a aplicação das Leis n.º 8.212/1991 e n.º 10.666/2003 e o ente arrecadador é a União, por meio da Secretaria da Receita Federal do

¹ 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.

Brasil. Não há óbice, portanto, para a efetivação de despesas com contribuições sociais pelo só fato de ter havido o registro no Elemento de despesa 36.

Então, não deve ser considerado como errado o registro contábil quanto a esse aspecto.

Nos Itens n.º 11.2, 17.8 e 17.9 do pronunciamento inaugural, a DIAGM I assenta a ausência de desconto de contribuição previdenciária dos segurados em valor estimado em torno de R\$ 22.680,80.

O Parecer Normativo PN - TC 52/2004 estabelece como um dos motivos de emissão de parecer contrário à aprovação de contas dos prefeitos:

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.

Tal omissão faz nascer a necessidade de se representar à Secretaria da Receita Federal do Brasil para as providências a seu encargo.

Por fim, a Auditoria aponta a **não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS)**, o que vai de encontro à previsão contida no art. 36, § 2º da Lei Complementar n.º 141/2012.

A existência de um Programa Anual de Saúde evidencia uma forma de estabelecer metas físicas e concretas para serem alcançadas no exercício seguinte. Trata-se de uma tentativa de racionalizar a gestão pública estabelecendo um norte para gestores do SUS em cada entidade da Federação.

Estas programações anuais do Plano de Saúde a serem aprovadas pelo respectivo Conselho de Saúde devem guardar consonância com as metas igualmente físicas expostas no Plano Plurianual.

Por conseguinte, o Plano Plurianual é o documento por excelência que deveria ser utilizado pelos analistas do Tribunal de Contas para verificar está havendo ou não o cumprimento das metas gerais de governo a serem julgadas pelo respectivo Poder Legislativo de cada entidade. Por sua vez, o Programa Anual de Saúde é o documento que poderá ser utilizado como paradigma anualmente na função saúde para comparar com que de fato foi realizado e verificar se houve ou não cumprimento das metas propugnadas.

A ausência de encaminhamento do Programa Anual de Saúde para a aprovação do Conselho de Saúde que deveria ter vigência no exercício seguinte é grave irregularidade. Todavia, tecnicamente não se enquadra especificamente em julgamento de Contas de Gestão – pois não se está julgando o ato de gerir os recursos públicos –, nem em análise de Contas de Governo – pois não se está avaliando o cumprimento pelo gestor das metas físicas do PPA e fiscais da LDO.

Mutatis mutandis, seria irregularidade análoga, porém de menor envergadura, à da ausência de envio do PPA ao Poder Legislativo para avaliação e aprovação. Menos grave porque o Plano Plurianual é documento a ser aprovado por meio de Lei e que passa pelo crivo do Poder Legislativo, estabelecendo as metas físicas e despesas de capital vultuosas para o lapso temporal de quatro anos. O Programa Anual de Saúde, por sua vez, tem

validade apenas no exercício seguinte, sua aprovação não se dá por meio de Lei e sua área de abrangência volta-se apenas à saúde.

Entendo que o exame das contas de governo não pode se dar de forma meramente retrospectiva, avaliando se as metas gerais de governo foram ou não cumpridas. Como a função de governo compreende planejar e executar, a análise das contas de governo deve compreender, num viés retrospectivo, o cumprimento das metas gerais de governo e, num viés prospectivo, a elaboração de um planejamento progressivo, viável e condizente com as possibilidades do ente.

Ora, a ausência de um estudo sério para a elaboração do PPA, da LDO e da LOA em tese poderia também ensejar a emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo de determinado gestor. Igualmente, o não de envio de quaisquer destes instrumentos de planejamento a ensejaria. De idêntica maneira poder-se-ia inferir no tocante à Programação Anual de Saúde, a qual, inclusive, passaria a constar como mais um motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas anuais de prefeitos.

III - DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pugna pela:

a) Emissão de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da presente Prestação de Contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a emissão de Acórdão pela **IRREGULARIDADE DAS CONTAS** no tocante aos atos de gestão referentes ao exercício financeiro de **2012**, de responsabilidade do Sr. **Marcos Pereira de Oliveira, Prefeito Constitucional de Vieirópolis**, c/c a **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) Aplicação de **MULTA PESSOAL** prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao Gestor supracitado, dado o conjunto das irregularidades;

c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de Vieirópolis, Sr. Antônio César Braga, no sentido de não incorrer nas irregularidades aqui expostas e de manter o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal de Vieirópolis, em particular, o Portal da Transparência, em pleno funcionamento e com a devida atualização das respectivas informações;

d) **REPRESENTAÇÃO** à Secretaria da Receita Federal do Brasil para apurar a responsabilidade do Gestor com relação à não retenção e não repasse de contribuição previdenciária ao INSS, na forma abordada pela Unidade Técnica de Instrução nesta Prestação de Contas.

João Pessoa (PB), 16 de dezembro de 2013.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ
Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TC-PB