



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

Interessado: Célia Maria de Oliveira Melo (ex-Prefeita Municipal de Sobrado).

Objeto: Prestação de Contas Anuais do Município de Sobrado – exercício de 2012.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Sobrado– Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2012. Diversas irregularidades. Ônus do gestor da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Emissão de Parecer contrário à aprovação das Contas. Aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Recomendação.

PARECER N.º 01236/13

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Sobrado, referente ao exercício de 2012, de responsabilidade da Sr^a. Célia Maria de Oliveira Melo, ex-Prefeita Constitucional.

A d. Auditoria em seu relatório preliminar de fls. 176/297, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, constatou a ocorrência de diversas irregularidades.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação da Gestora Municipal interessada, conforme documentação de fls. 300.

Defesa em peça única e subscrita pela Senhora Advogada Larissa Pires de Sá Dias de Araújo (com poderes outorgados pela procuração e substabelecimento de fls. 301/302) em nome da Sr^a. Célia Maria de Oliveira Melo (fls. 304 a 312). Instruem a Defesa os documentos de fls. 313 a 384.

O Órgão Técnico, em análise de defesa, através do relatório de fls. 389/395, constatou que permaneceram sem justificativa e/ou regularização as seguintes falhas:

- 1. Registros contábeis incorretos sobre fato relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

2. *Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício – R\$ 48.878,12;*
3. *Ocorrência de irregularidades nos procedimentos licitatórios;*
4. *Ausência de encaminhamento da Programação Anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde;*
5. *Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, §2º, da Constituição Federal;*
6. *Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador – R\$ 252.948,40;*
7. *Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador – R\$ 252.948,40.*

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público Especial para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

É na Constituição Federal que se encontra a **moldura jurídica** básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os **dinheiros públicos**, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer **desvios de finalidade**. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais **princípios constitucionais** que norteiam a gestão pública, sob pena de responsabilidade da autoridade competente.

Ora, a Constituição é lei fundamental (*Grundgesetz*, na doutrina alemã; *Fundamental Law*, na americana), encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal não de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello)

A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único¹, da CF/88 e art. 82 da Lei 4320/64) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da publicidade e da eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. É caso até de intervenção no município, nos termos do art. 35, III, da CF/88, o fato de “não serem prestadas contas devidas, na forma da lei”. Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultado o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

De modo a conferir concretude aos ditames constitucionais relativos às finalidades públicas, contemporaneamente, o controle da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior² -, para profunda análise contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial³ e fiscal⁴, à luz dos princípios legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o prelúdio insculpido nos arts. 70 e 71, da atual Carta Federal⁵. Estas regras, por simetria, aplicam-se a Tribunais de Contas e

¹ "Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária."

² CF/67. Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercitada pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

³ Sobre os novos enfoques do controle, leciona Régis Fernandes de Oliveira: "... em primeiro lugar, no que tange ao controle **contábil**, significa um mero controle técnico, ou seja, a contabilidade, entrada e despesa, numericamente relacionadas sem maior novidade (...). A fiscalização **financeira** opera-se em relação a gastos e receitas públicas fazendo-se através desse instrumento da contabilidade esse possível controle (...). O controle **operacional** quer me parecer dar uma idéia de *modus procedendi* da despesa pública e portanto é possível controlar-se a forma pela qual se chega a uma despesa, a uma receita, seja na coleta do dinheiro ou seja no gasto que se efetue; fala também o preceito em controle **patrimonial**, controle do patrimônio público, controle que deve estabelecer-se sobre os bens, as coisas que pertencem ao Poder Público." ("Fiscalização Financeira e Orçamentária". Apud A Constituição na Visão dos Tribunais, p. 17).

⁴ A Lei Complementar nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.

⁵ CF/88. Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

Legislativos estaduais e municipais, aos quais devem ser, anualmente, endereçadas, observada a respectiva competência, as contas dos Governadores e Prefeitos.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de gestão política, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento⁶. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento. Se os Prefeitos Municipais exercem, concomitantemente, as funções de gestor político dos negócios públicos e ordenador de despesas (ou de executor de serviços públicos), sujeitam-se à dualidade de competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas: uma competência de natureza técnico-opinativa e outra de natureza jurisdicional-administrativa, ou seja, o Tribunal de Contas aprecia as contas do gestor político, para efeito de emissão de parecer opinativo, e julga as contas do ordenador de despesa, para os fins de atribuir-lhe, ou liberá-lo de responsabilidade.

O eg. Tribunal de Justiça da Paraíba, em decisão proferida, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, teceu os seguintes comentários sobre os incisos I e II, do art. 71, da Lex Mater:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB.

CF/88. Art. 71. O **controle** externo, a cargo do **Congresso Nacional**, será exercido com o **auxílio** do **Tribunal de Contas** da União, ao qual **compete**: I - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - **julgar** as **contas** dos **administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

⁶ CF/88. Art. 49. É da **competência** exclusiva do **Congresso Nacional**: IX - **julgar** anualmente as **contas** prestadas pelo **Presidente** da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. Apelação Cível nº 99.005136-5. DJE/Pb 10/12/1999).

Nesse mesmo sentido, registro a lição memorável do col. Superior Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da intervoeniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprimento do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (STJ, ROMS 11060/GO, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 16/09/2002, p. 159)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

À luz das decisões citadas, é importante frisar que, na estrutura administrativa do Município ora examinado, o Prefeito desenvolve concomitantemente atos políticos e atos administrativos, cabendo-lhe, anualmente, a prestação de contas de natureza política, cujas averiguações percorrem, em suma, os aspectos de produção do orçamento e observância aos seus objetivos, diretrizes e metas; elaboração e execução dos programas de governo; equilíbrio da contas públicas; aplicação de recursos mínimos em educação e saúde; cumprimento dos limites máximos de despesas com pessoal e dívida; observância às normas de concessão de garantia e operação de crédito; manutenção do patrimônio público; enfim, a regência da gestão pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Doutra banda, as contas de natureza administrativa, englobam os atos específicos de ordenação de despesas (autorização, empenho, liquidação e pagamento), com ou sem a necessidade de procedimento de licitação prévio.

Após as observações genéricas elaboradas acima, as quais servem de fundamento para a comprovação de várias irregularidades apontadas inicialmente, passo às considerações sobre as principais ocorrências levadas a efeito pela ex-gestora municipal de Sobrado durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

Restou apurado pela Auditoria que a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi plenamente observada, uma vez que o gestor não cumpriu com preceitos básicos de organização e planejamento financeiro.

Ora, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge com os objetivos básicos de combater o déficit fiscal, reduzir o nível da dívida pública, e primar pelo planejamento como forma de conseguir os mais profícuos resultados. Esse planejamento é feito através da congruência de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Todos devem apresentar metas harmônicas entre si que estabelecerão quais (e como serão executadas) as prioridades para a efetivação de gastos, enfim, para gerir o dinheiro público. Além disso, representam verdadeiros instrumentos de transparência na gestão fiscal, permitindo o conhecimento pela sociedade dos atos praticados pela Administração Pública.

A respeito da Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno Ministro do Supremo Tribunal Federal:

*É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da **accountability**, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado. (...)

Além de a responsabilidade fiscal cumprir o papel de proporcionar recursos de imediato a fim de que o Estado realize as funções a que constitucionalmente está vinculado, busca controlar a situação orçamentária a fim de não comprometer nem o futuro imediato, muito menos o futuro mais distante. (...)

*Em dado momento da segunda metade do século XX, chegou-se a acreditar que as fontes de recursos nunca cessariam de existir e, do mesmo modo, brotariam sempre fontes novas a que se recorrer. Este princípio, denominado de **inesgotabilidade dos recursos públicos**, foi sendo posto em prova pela implacável constatação de que a dinâmica econômica a isto não correspondia.*

O tempo em que se propalava tal princípio não é remoto. O desregramento fiscal, em nome de uma infeliz política econômica que via a imensidão do céu sem perceber que utilizava asas feitas de cera, afigurava-se como um dos mais nítidos reflexos da adoção de tal princípio, levando à terrível constatação de ver os efeitos desestabilizadores de uma política monetária inflacionária e sua gravíssima repercussão no agravamento das desigualdades no Brasil.

*É justamente tendo em vista corrigir equívocos desta percepção que se tem a idéia de **Estado Democrático e Social Fiscal**. A necessidade de unir, como prioridades do Estado, o controle do desregramento fiscal como objetivo e a canalização do que se evitou gastar para políticas que busquem assegurar os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, função maior do constitucionalismo moderno, é não somente premente como legitimamente justificável.*

*O binômio regramento e desregramento fiscais gera, por conseqüência, a contraposição entre metas e riscos fiscais, numa relação inversamente proporcional. **A criação de metas pouco impositivas e mal aplicadas gera um maior risco fiscal, que se substancializa na constatação de que os gastos públicos encontram poucos ou quase nenhuns limites; por sua vez, a maior rigidez das metas e sua aplicação efetiva leva naturalmente a uma redução dos riscos fiscais e, naturalmente, a aplicação mais racional do orçamento.***

*Não é preciso aqui ressaltar a importância de se reduzirem os riscos fiscais. **A despesa pública, criada de modo desorganizado e caótico, faz com que sejam preteridas necessidades prementes e de cunho universal, em favor de outras, pouco urgentes e benéficas para pequenos grupos sociais.***

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao buscar fixar rígidos limites nos gastos públicos, busca atenuar ao máximo os riscos fiscais, uma vez que a extinção destes riscos é virtualmente impossível, dadas as variáveis impostas pela realidade.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

A Proteção dos Direitos Fundamentais e a busca da redução das desigualdades sociais necessariamente não se realizam sem a reflexão acurada acerca de seu impacto na esfera econômica. (...)

A percepção de que é impreciso e mesmo surreal o princípio da inesgotabilidade dos recursos públicos traz à tona o postulado de que a construção de uma sociedade que busque efetivar invariavelmente os direitos e garantias fundamentais, constitucionalmente consagrados, só é possível através do regramento fiscal, buscando evitar excessos e canalizando os recursos para atividades mais frutíferas para toda a sociedade, no sentido da efetivação daqueles direitos. (...)

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao impor o regramento das contas públicas, racionalizando-as, compromete-se com este objetivo, ao propugnar que o controle orçamentário repercutirá a curto prazo - incidindo sobre as gerações atuais - e a longo prazo - resguardando a viabilidade fiscal do Estado para as gerações futuras. (...)

A função da responsabilidade fiscal, como já dito, é de mero meio. É o conceito instrumento essencial para a atuação do Estado moderno. Não mais se concebe uma atuação estatal efetiva sem uma apurada reflexão sobre os gastos públicos, seus limites e sua aplicação. (...)

Imprescindível é, pois, que toda a reflexão sobre a necessidade de um conceito de responsabilidade fiscal não seja perdida da vista dos administradores públicos, assim como dos cidadãos. Somente assim, com a atuação de todos os atores sociais, poder-se-á buscar o controle de gastos públicos, visando a fomentar um crescimento econômico sustentado e garantidor, principalmente, dos direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição Federal de 1988.⁷

No caso sob análise, a inobservância das regras da LRF configurou-se na medida em que ficou evidenciada a existência de déficit financeiro no montante de R\$ 48.878,12, sem a adoção das providências.

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 positivações 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 (...).

⁷ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. Revista Diálogo Jurídico. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

§ 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.*

Ademais, 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:

Art. 48. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle 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.

Emerge das irregularidades apontadas pelo órgão de Instrução deste Tribunal a existência de graves falhas de natureza contábil, evidenciando as discriminadas nos itens 1 e 6. No tocante às irregularidades em questão, observa-se constituírem elas incorreções representativas de empecilho à eficaz concretização dos princípios constitucionais do controle, da segurança e da transparência das atividades públicas. De se ressaltar ainda que têm elas significativa repercussão, pois tais falhas podem comprometer a correta avaliação da gestão e o planejamento, uma vez que a omissão de dados ou a controvérsia existente entre os mesmos permite o surgimento de dúvidas acerca da correta aplicação dos recursos públicos. De fato, a incorreta feitura dos registros contábeis pode camuflar irregularidades outras.

Outrossim, há de se destacar que a contabilidade, além de servir para a concretização daqueles princípios, representa instrumento fundamental para o controle externo.

A propósito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a contabilidade pública, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e da moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. 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 obtidos”*.⁸

À vista desses argumentos não se há de negar a gravidade do fato relatado pela Auditoria quanto à imperfeição e incongruência encontrada nas demonstrações contábeis incluídas nos autos, cabendo, assim, a aplicação de multa à autoridade responsável em face da transgressão às normas legais pertinentes e, por corolário, em virtude do prejuízo causado à eficaz fiscalização da gestão do Município de Sobrado.

Constou-se, também, a ocorrência de irregularidade no procedimento de licitação por inexigibilidade de nº 02/2012, um vez que não houve efetivo cumprimento do princípio da livre competição no procedimento de licitação, agindo a administração pública de forma antiética, quando ao emitir parecer jurídico no referido processo, este vem assinado por assessor jurídico sócio do único licitante contratado, ALVES ADVOGADOS ASSOCIADOS.

No que concerne à falha em questão, em harmonia com o órgão de instrução, entendemos que a argumentação e documentação apresentada pelo defendente não tem o condão de elidir a eiva.

Ainda em relação à contratação de serviços de assessoria jurídica, cabe ressaltar que, já se manifestou o STJ no sentido de que a referida contratação depende de procedimento licitatório, vejamos:

ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. SERVIÇO DE ADVOCACIA. CONTRATAÇÃO COM DISPENSA DE LICITAÇÃO. VIOLAÇÃO À LEI DE LICITAÇÕES (LEI 8.666/93, ARTS. 3º, 13 E 25) E À LEI DE IMPROBIDADE (LEI 8.429/92, ART. 11). EXECUÇÃO DOS SERVIÇOS CONTRATADOS.

⁸ MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. APLICAÇÃO DE MULTA CIVIL EM PATAMAR MÍNIMO. 1. A contratação dos serviços descritos no art. 13 da Lei 8.666/93 sem licitação pressupõe que sejam de natureza singular, com profissionais de notória especialização. 2. A contratação de escritório de advocacia quando ausente a singularidade do objeto contratado e a notória especialização do prestador configura patente ilegalidade, enquadrando-se no conceito de improbidade administrativa, nos termos do art. 11, caput, e inciso I, que independe de dano ao erário ou de dolo ou culpa do agente. 3. A multa civil, que não ostenta feição indenizatória, é perfeitamente compatível com os atos de improbidade tipificados no art. 11 da Lei 8.429/92 (lesão aos princípios administrativos), independentemente de dano ao erário, dolo ou culpa do agente. 4. Patente a ilegalidade da contratação, impõe-se a nulidade do contrato celebrado, e, em razão da ausência de dano ao erário com a efetiva prestação dos serviços de advocacia contratados, deve ser aplicada apenas a multa civil, reduzida a patamar mínimo (10% do valor do contrato, atualizado desde a assinatura). 5. Recurso especial provido em parte. (RESP 200201630483 - RESP - RECURSO ESPECIAL - 488842 - STJ; Relator: Min. JOÃO OTÁVIO DE NORONHA; Órgão Julgador: SEGUNDA TURMA; Publicação: DJE DATA:05/12/2008.)

Veja-se que os fundamentos utilizados pelo Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Recurso Especial, acima transcrito, podem ser estendido à contratação de assessoria contábil, uma vez que também deve ser realizada atendendo os requisitos da notória especialização do prestador de serviço e da singularidade do objeto contratado.

O Supremo Tribunal Federal já se manifestou por diversas vezes acerca da contratação de serviços advocatícios pelo Poder Público. Conforme se extrai dos precedentes abaixo, não há que se falar em contratação direta de advogado em hipóteses em que qualquer profissional seja apto a atender satisfatoriamente à necessidade estatal, *in verbis*:

“I. Habeas corpus: prescrição: ocorrência, no caso, tão-somente quanto ao primeiro dos aditamentos à denúncia (L. 8.666/93, art. 92), ocorrido em 28.9.93. II. Alegação de nulidade da decisão que recebeu a denúncia no Tribunal de Justiça do Paraná: questão que não cabe ser analisada originariamente no Supremo Tribunal Federal e em relação à qual, de resto, a instrução do pedido é deficiente. III. Habeas corpus: crimes previstos nos artigos 89 e 92 da L. 8.666/93: falta de justa causa para a ação penal, dada a inexigibilidade, no caso, de licitação para a contratação de serviços de advocacia. 1. A presença dos requisitos de notória especialização e confiança, ao lado do relevo do trabalho e ser contratado, que encontram respaldo da inequívoca prova documental trazida, permite concluir, no caso, pela inexigibilidade da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

licitação para a contratação dos serviços de advocacia. 2. *Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7)”. (HC 86198/PR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 17/04/2007, DJE 29/06/2007).*

“I. Administração Pública: inexigibilidade de licitação para contratação de serviços de advocacia com sociedade profissional de notória especialização (L. 8.666/93, art. 25, II e § 1): o acórdão recorrido se cingiu ao exame da singularidade dos serviços contratados, que, à luz de normas infraconstitucionais e da avaliação das provas, entendeu provada: alegada violação do art. 37, caput e I, da Constituição Federal que, se ocorresse, seria reflexa e indireta, que não enseja reexame no recurso extraordinário: incidência as Súmula 279 e, mutatis mutandis, do princípio da Súmula 636. II. Recurso extraordinário: descabimento: falta de prequestionamento do tema do art. 22, XXVII, da Constituição Federal, de resto, impertinente à decisão da causa, fundada em lei federal.” (RE 466705/SP, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, 1ª Turma, j. 14/03/2006, DOJ 28/04/2006)

O TCU, por sua vez, já teve a oportunidade de se manifestar sobre essa questão e, assim como o STF, entendeu ser cabível a contratação direta desses profissionais apenas nos casos em que ficar demonstrada a singularidade do serviço, bem como a presença dos requisitos de notória especialização do contratado. Nesse sentido, confira-se o seguinte julgado:

“Mantém-se o entendimento pela irregularidade da contratação direta de serviços advocatícios, se não demonstrada a singularidade do objeto ou outra circunstância justificadora da inexigibilidade de licitação.” (Acórdão nº 190/2006, Plenário, rel. Min. Marcos Vinícios Vilça)

Preservando este mesmo sentido, o TCU possui entendimento consolidado na Súmula nº 39, publicada no D.O.U. de 28/12/1973:

A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com a alínea “d” do art. 126, §2º, do Decreto-lei 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (grifo nosso)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

Ademais, segundo o Ilustre Professor Marçal Justen Filho, “sempre que não se configurar um serviço singular e que qualquer profissional em condições normais” (ou seja, profissional habilitado) “puder atender satisfatoriamente ao interesse público, é incabível a contratação direta por inexigibilidade”.⁹

Desta forma, somos pela irregularidade das contratações dos serviços profissionais de assessoria jurídica, decorrente do procedimento de licitação por inexigibilidade de nº 02/2012

Quanto à ausência de encaminhamento da Programação Anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde, tal falha enseja aplicação de multa, tendo em vista ferir frontalmente o que dispões o art. 36, § 2º da lei Complementar nº 141, *in verbis*:

Art. 36 - Omissis:

(...)

§ 2º Os entes da Federação deverão encaminhar a programação anual do Plano de Saúde ao respectivo Conselho de Saúde, para aprovação antes da data de encaminhamento da lei de diretrizes orçamentárias do exercício correspondente, à qual será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Constou-se também que, o gestor efetuou repasse ao legislativo no montante de 97,45 % do valor fixado na Lei Orçamentária para o exercício em análise. Importante ressaltar, A Constituição Federal passou a estabelecer limites para despesas do Município com o Poder Legislativo, a partir a Emenda Constitucional nº 25, que lhe inseriu o art. 29-A, vazado nos seguintes termos.

“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária”

Transferir recursos abaixo do índice consignado constitui ofensa grave ao comando constitucional.

⁹ JUSTEN FILHO. Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 9. Ed. São Paulo: Dialética, 2002. p. 282.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

Por fim, restou demonstrado a ausência de recolhimento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 252.948,40. No que concerne a referida irregularidade, a defesa em suas alegações, relata que o Município de Sobrado, por intermédio do Poder Executivo, procedeu ao parcelamento.

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.

Ademais, acerca do parcelamento entendemos que o mesmo não possui o condão de elidir as falhas constatadas no exercício, pois 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" - PRETENZA 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05623/13

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)

ISTO POSTO, nos termos do relatório da d. Auditoria, opina o Ministério Público pela:

1. Emissão de parecer **CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Prefeito Municipal de Sobrado, Sr^a. Célia Maria de Oliveira Melo, referente ao exercício 2012;
2. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;
3. **APLICAÇÃO DE MULTA** a ex-gestora, Sr^a. Célia Maria de Oliveira, com fulcro no artigo 56 da LOTCE;
4. **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil acerca da ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS;
5. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de Sobrado no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

É como opino.

João Pessoa, 3 de dezembro de 2013.

Marcílio Toscano Franca Filho, Prof. Dr. iur.
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB