



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

PARECER Nº 01924/10

PROCESSO TC nº 01859/08

ORIGEM: Prefeitura Municipal de Remígio

ASSUNTO: Prestação de Contas Anuais referente ao exercício de 2007.

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL.
EXERCÍCIO 2007. PREFEITO
MUNICIPAL DE REMÍGIO. EMISSÃO DE
PARECER CONTRÁRIO. IMPUTAÇÃO
DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA.
RECOMENDAÇÕES. REPRESENTAÇÃO
À DELEGACIA DA RECEITA
PREVIDENCIÁRIA. REPRESENTAÇÃO À
PROCURADORIA GERAL DE JUSTIÇA**

Cuida-se da prestação de contas do Prefeito Municipal de Remígio, Sr. LUIZ CLÁUDIO RÉGIS MARINHO, relativa ao exercício de 2007.

Relatório Inicial inserto às fls. 1141/1162, apontando diversas irregularidades.

Face às irregularidades apontadas pelo douto Órgão Auditor, e em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o então gestor Sr. Luiz Cláudio Régis Marinho, Prefeito Constitucional do Município de Remígio, foi devidamente notificado (fl. 1163) para se manifestar nos autos.

Após analisar os documentos da defesa insertos nos autos, a ilustre Auditoria lavrou relatório às fls. 5826/5858 indicando a subsistência das seguintes irregularidades:

Não atendimento às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) quanto a:

- 1) Gastos com pessoal, porquanto considerando o disposto no Parecer PN TC 12/2007, tais gastos corresponderam a 61,04% da Receita

Corrente Líquida (RCL), e a 65,20% da RCL sem considerar o ^{2/9} referido parecer, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF;

- 2) Gastos com pessoal, porquanto considerando o disposto no Parecer PN TC 12/2007, os mesmos corresponderam a 58,06% da RCL e a 61,81% da RCL sem considerar o referido parecer, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20 da LRF.

Quanto aos demais aspectos examinados, inclusive os constantes do Parecer Normativo PN-TC 52/04:

- 3) Inconsistência entre informações constantes da prestação de contas anual (PCA) em confronto com as do SAGRES;
- 4) Despesa não licitada no montante de R\$ 1.909.934,32 (um milhão, novecentos e nove mil, novecentos e trinta e quatro reais e trinta e dois centavos);
- 5) Fraude em procedimento licitatórios;
- 6) Falta de registro da dívida consolidada;
- 7) Contribuições previdenciárias não recolhidas;
- 8) Não prestação de contas dos termos de parcerias firmados com a OSCIP CENEAGE, bem como diversas irregularidades envolvendo a parceria firmada;
- 9) Despesas com serviços prestados/intermediados pela OSCIP CENEAGE não comprovados no montante de R\$ 627.123,29 (seiscentos e vinte e sete mil, cento e vinte e três reais e vinte e nove centavos).

De responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, constatadas no relatório da PCA do Instituto – exercício 2007:

- 10) Ausência de formação dos Conselhos de Administração e Fiscal, em dissonância com o disposto na Lei nº 711/07.

Em seguida, os autos vieram ao Ministério Público para oferta de Parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatário qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre recursos públicos.

O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

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.

Auditor. Destarte, passa-se a analisar as irregularidades constatadas pelo Órgão

Gastos com pessoal, porquanto considerando o disposto no Parecer PN TC 12/2007, tais gastos corresponderam a 61,04% da Receita Corrente Líquida (RCL), e a 65,20% da RCL sem considerar o referido parecer, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19 da LRF.

Gastos com pessoal, porquanto considerando o disposto no Parecer PN TC 12/2007, os mesmos corresponderam a 58,06% da RCL e a 61,81% da RCL sem considerar o referido parecer, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20 da LRF.

O artigo 19 da Lei de Responsabilidade Fiscal, visando dar efetividade ao artigo 169 da Constituição Federal, previu um limite máximo de despesa com pessoal, que no caso dos Municípios, foi fixado em 60% da receita corrente líquida, conforme seu inciso III.

Mais especificadamente, a norma do artigo 20 da mencionada lei prevê a repartição dos limites globais de despesa com pessoal. Assim, não basta apenas se restringir ao limite mencionado anteriormente, mas também se faz necessário observar os limites estabelecidos para cada Poder do ente federado. No caso dos Municípios, este limite é de 6% para o Legislativo e de 54% para o Executivo.

No caso vertente, observa-se do relatório da íncrita Auditoria que tais limites não foram obedecidos pelo gestor, porquanto o percentual gasto com pessoal do Município e do Poder Executivo no tocante a receita corrente líquida, ainda que considerado o Parecer PN TC 12/2007, correspondem a percentuais superiores àqueles estipulados na Lei de Responsabilidade Fiscal.

Como se pode ver, o então Prefeito Municipal de Remígio agiu no sentido contrário às normas da LRF, através da realização de despesas em montante superior ao consignado em lei e, pois, concorrendo para o desequilíbrio financeiro municipal.

Inconsistência entre as informações constantes da PCA em confronto com as do SAGRES.

As divergências apuradas foram verificadas em relação a dados contidos na PCA e aqueles registrados no SAGRES relativos da despesas correntes.

Sobre esse aspecto, impende ressaltar que tal eiva tem significativa repercussão, pois tal falha pode 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.

Despesa não licitada no montante de R\$ 1.909.934,32

A esse respeito, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, inc. XXI consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvando apenas as hipóteses especificadas em lei.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas em lei (Lei 8666/93), hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, exsurto, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

Neste cerne, impera ressaltar que a efetivação de procedimento licitatório é requisito elementar na execução da despesa pública, sendo ordenado em sede constitucional no art. 37, XXI. 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.

Ademais, cumpre denotar 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 8666/93, 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."*

Fraude em procedimento licitatórios

Sobre esse aspecto, é de se ver que a licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos.

Por ser um procedimento que garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade,

constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

No caso dos autos, há indícios de ruptura no referido processo licitatório no tocante ao Convite nº 001/2007 e ao Convite nº 002/2007, haja vista a inserção das certidões (fls. 525, fls. 609/611, fls. 617/618 e fls. 614/616) após a data da abertura dos envelopes, cabendo comunicação à Procuradoria Geral de Justiça para, diante de suas atribuições, apurar eventuais crimes tipificados na Lei de Licitações e Contratos, se assim entender cabível.

Falta de registro da dívida consolidada

Aqui, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a contabilidade, assim como o registro da dívida consolidada, em sede de Administração Pública, é basilar à concretização da publicidade e da moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

A preocupação deve ser de longo prazo, a fim de que a entidade se perpetue (princípio da continuidade), e para que seja possível o cumprimento do seu objeto social. Essa visão demanda a adoção de procedimentos contábeis, fazendo-se mister, pois, que incorreções dessa natureza não mais ocorram, como forma de se promover o aperfeiçoamento da gestão.

Contribuições previdenciárias não recolhidas.

Sobre esse aspecto, é de 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 Federal¹.

¹ 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. (texto não grifado no original).**

Além disso, os recolhimentos previdenciários têm natureza jurídica de tributo, por corresponderem a prestação pecuniária instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada, não cabendo ao administrador fazer juízo de valor no tocante ao mérito, à oportunidade ou à conveniência no perfazer da exação.

Portanto, é imprescindível que se alerte veementemente o gestor para a adoção dos procedimentos tendentes ao cumprimento da lei, resguardando o erário de pagamentos de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos. Afinal, não há administração que tenha legitimidade quando seus compromissos não são cumpridos à época própria.

Ademais, pode constituir até crime o fato de “deixar de recolher, na época própria, contribuição ou outra importância devida à Seguridade Social e arrecadada dos segurados ou do público”²

Não prestação de contas dos termos de parcerias firmados com a OSCIP CENEAGE, bem como diversas irregularidades envolvendo a parceria firmada.

Despesas com serviços prestados/intermediados pela OSCIP CENEAGE não comprovados, no montante de R\$ 627.123,29.

Essas falhas concernem a despesas pagas a OSCIP CENEAGE, no valor de R\$ 627.123,29 (seiscentos e vinte e sete mil, cento e vinte e três reais e vinte e nove centavos) concernentes a terceirização da contratação de pessoal para prestar serviços em algumas secretarias municipais (Secretaria de saúde, Educação, Ação Social, Infra-Estrutura, Finanças), além da não prestação de contas dos termos de parcerias firmados com a referida OSCIP.

Convém salientar que a prestação de contas constitui dever de todo gestor público, constituindo fundamental instrumento de controle dos gastos públicos pela sociedade. Daí a importância da sua elaboração de forma correta, completa, e transparente. A destinação dos recursos públicos, por sua qualidade e origem, exige providências que assegurem o seu melhor emprego, evitando desvio de finalidade, justificando, assim, a necessidade da adoção de critérios específicos para a realização e comprovação da despesa pública.

A propósito, sabe-se que é dever do Administrador comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos.

Outrossim, no tocante às presentes eivas, é de se trazer magistral passagem de Parecer lavrado pelo eminente Procurador deste *Parquet*, *Dr. André Carlo Torres Pontes*, nos autos do Processo TC N° 3607/03³, *in verbis*:

“ (...) a prestação de contas deve apresentar-se em sua completude, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos **procedimentos** adotados para a execução da despesa (licitação, pagamento, emissão de nota fiscal, celebração de convênio, entre outras formalidades), e, principalmente, demonstrar o **mérito** alcançado, ou seja, a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons

² MARTINS, Sérgio Pinto. *Direito da Seguridade Social*. 9º ed. São Paulo: Atlas, 1998. P. 264.

³ Documento N° 5739/2005

resultados para a coletividade. Esse **duplo aspecto** da prestação de contas - **formal e material**, respectivamente - está constitucionalmente previsto: Veja-se:

CF/88. 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;*

Perfeitamente recepcionada pela Constituição Federal de 1988, a Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

*Lei nº 4.320/64. Art. 63. A **liquidação da despesa** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os **títulos e documentos comprobatórios** do respectivo **crédito**.*

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

*§ 2º A **liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados** terá por base:*

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

*III - os **comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço**.*

Como se extrai dessa 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 e demonstração do reflexo de bons resultados à sociedade. Esta obrigação ou diligência, a ser observada antes do pagamento, é, flagrantemente, dirigida aos administradores de dinheiros da sociedade. (...)

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua esmerada aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de Despesa pelas irregularidades de que se cogita, não procede portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie.

Acrescente-se, ainda, que de acordo com o Artigo 93 do Decreto-lei nº 200, de 25.2.67,^{8/9} 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

Do disposto no citado preceito legal infere-se que, no julgamento das contas dos responsáveis pela aplicação dos dinheiros públicos, dois são os aspectos a considerar:

- a) o regular emprego, que diz respeito às formalidades legais do ato de despesa, tal como prescrevem os arts. 58 a 70 da Lei nº 4.320, de 17.3.64;
- b) o bom resultado, que se refere ao objetivo alcançado com o dispêndio, o qual deve guardar consonância com a destinação dos recursos orçamentários, à conta dos quais é imputada a despesa.”

Conclui-se, portanto, que se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente e mediante a comprovação do alcance de efetivo resultado (finalidade pública), os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcir os gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.”

Ademais, é de se ver que as irregularidades ora em questão constituem fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa, consubstanciados na Lei 8429/92, conforme se pode depreender, em especial, do preceituado em seus arts. 10 e 11, *in verbis*:

“Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário, qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta Lei, e notadamente:”

“Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições (...).”

Ausência de formação dos Conselhos de Administração e Fiscal, conforme a Lei nº 711/07.

No tocante a esta falha, é bem verdade que o defendente já tomou as devidas providências para que reverteresse tal situação, conforme demonstrado nos autos mediante a juntada das portarias referentes à constituição do Conselho de Administração e Fiscal do IPSEER.

Contudo, tal fato não exime a responsabilidade do gestor no exercício ora analisado.

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

1. **Emissão de parecer contrário à aprovação** das contas anuais de responsabilidade do Prefeito Municipal de Remígio, Sr. Luiz Cláudio Régis Marinho, relativas ao exercício financeiro de 2007;
2. **Emissão de parecer sobre as contas de gestão fiscal** do Sr. Luiz Cláudio Régis Marinho, **declarando o atendimento parcial** ao disposto na LC nº 101/2000, relativamente ao exercício de 2007, em face das irregularidades constatadas pela Auditoria em relação à gestão fiscal;
3. **Aplicação de multa** ao Sr. Luiz Cláudio Régis Marinho, com fulcro no art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte (LC 18/93), em face da infração a normas legais, conforme acima ressaltado;
4. **Imputação de débito** ao Sr. Luiz Cláudio Régis Marinho, relativo a realização de despesas com pagamento de serviços não comprovados pela OSCIP CENEAGE, no valor de R\$ 627.123,29 (seiscentos e vinte e sete mil, cento e vinte e três reais e vinte e nove centavos);
5. **Recomendação** à Prefeitura Municipal de Remígio, no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, sobretudo, 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, bem como guardar observância aos princípios contábeis.
6. **Representação à Delegacia da Receita Previdenciária** acerca da omissão detectada nas presentes contas, relativas ao não recolhimento de contribuições previdenciárias;
7. **Representação** à Procuradoria Geral de Justiça acerca da não realização de licitação, da constatação de indícios de fraude em certames licitatórios, bem como de fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícito penal, cf. mencionado no presente Parecer, a fim de que, diante de suas atribuições, possa adotar as providências que entender pertinentes.

João Pessoa, 16 de novembro de 2010.

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