



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

Interessado: Thiago Pereira de Sousa Soares (Prefeito)

Objeto: Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel – exercício de 2010.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Princesa Isabel – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2010. Atendimento parcial aos preceitos da LRF. Gastos com pessoal acima do limite estabelecido na LRF. Repasse a maior de verbas à Câmara Municipal. Déficit Financeiro e Orçamentário. Falhas contábeis. Despesas realizadas sem licitação. Aplicação em MDE abaixo do exigido constitucionalmente. Realização de Despesas não comprovadas. Falta de controle dos bens públicos. Acumulação Ilegal de cargos. Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas. Imputação de Débito. Aplicação de multa. Representação à Procuradoria Geral de Justiça. Recomendações.

PARECER Nº 01596/11

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de Princesa Isabel, referente ao exercício de 2008, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de algumas irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 194/215.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do interessado.

Houve apresentação de Pedido de Prorrogação de prazo, às fls. 223, que foi deferido pelo Conselheiro Relator, às fls. 226.

Apresentação de Defesa, às fls. 227/237, pelo Sr. Israel Soares de Medeiros.

Apresentação de esclarecimentos pelo Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, às fls. 240/286, com documentos de fls. 287/1813.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

Após analisar as defesas apresentadas, o Órgão Técnico, às fls. 1817/1850, constatou a permanência das seguintes irregularidades:

1. *Déficit orçamentário do Poder Executivo (Adm. Direta + Adm. Indireta) de R\$ 6.554.820,27 (31,67%) da Receita Orçamentária destinada ao Poder Executivo);*
2. *Gastos com pessoal, correspondendo a 62,07% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;*
3. *Gastos com pessoal, correspondendo a 59,48% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF, e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art. 55 da LRF;*
4. *Abertura de Créditos Suplementares sem autorização legislativa – R\$ 8.224.760,57;*
5. *Déficit financeiro do Poder Executivo (Adm. Direta + Adm. Indireta) de R\$ 10.017.825,19;*
6. *Despesas não licitadas no montante de R\$ 794.940,26;*
7. *Não aplicação do percentual mínimo de receita em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF);*
8. *Despesas com pessoal não comprovadas no valor de R\$ 62.836,22;*
9. *Repasse para o Poder Legislativo em percentual superior ao que dispõe o inciso I, do § 2º, art. 29-A, da Constituição Federal (7,02% da Receita Tributária + Transferências do exercício anterior);*
10. *Não implantação do sistema de controle interno;*
11. *Deficiências na estrutura de arrecadação dos tributos municipais;*
12. *Controle patrimonial desatualizado;*
13. *Descumprimento às determinações da RN TC 05/2005 (controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços);*
14. *Controles precários de medicamentos e de gêneros alimentícios para merenda escolar;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

15. *Despesas a título de ressarcimento em desacordo com exigência legal – R\$ 20.258,19;*
16. *Pagamento de diárias sem formalização de processo exigido por Lei Municipal e pela RN TC 09/2001;*
17. *Pagamento de despesas sem observar a fase da liquidação;*
18. *Pagamento de “abono” a profissionais da área de saúde sem previsão legal e sem adoção de critérios objetivos (R\$ 451.960,44);*
19. *Contratação de pessoal sem a observância do concurso público;*
20. *Acumulação ilegal de cargos pelo servidor Israel Soares de Medeiros;*
21. *Contabilização a maior da contribuição patronal em favor do regime próprio de previdência (R\$ 17.418,85);*
22. *Não contabilização de retenção dos servidores em favor do regime próprio de previdência (omissão de receita extraorçamentária) - (R\$ 16.991,72);*
23. *Repasse para o regime próprio de previdência não comprovado (R\$ 73.454,53);*
24. *Não contabilização de encargos patronais em favor do INSS (R\$ 278.049,22);*
25. *Não contabilização de retenção dos servidores em favor do INSS (omissão de receita extraorçamentária) no valor de R\$ 6.423,13;*
26. *Repasse para o INSS não comprovado (R\$ 4.553,26).*

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

É o relatório. Passo a opinar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

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, que busca, sobretudo, a otimização dos recursos à disposição do administrador.

Neste diapasão, foi editada a LC n.º 101/2000, inserindo no ordenamento jurídico os instrumentos necessários à realização de uma gestão pública responsável, primando sobremaneira pelo planejamento e pela transparência como pressupostos indispensáveis para o equilíbrio das contas públicas.

A partir dessas premissas, passo a analisar as irregularidades constatadas pelo Órgão Auditor.

A Unidade Técnica constatou, no relatório inicial, a execução de despesa superior à receita realizada, provocando um déficit na execução do orçamento do Poder Executivo no montante de R\$ 6.554.820,27, bem como a ocorrência de déficit financeiro constatado no Balanço Patrimonial, no valor de R\$ 10.017.825,19.

A LC n.º 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positivamente 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. (...).

*§ 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.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

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, justificando a reprovação das contas ora examinadas.

Ainda, a Auditoria constatou desobediência aos artigos 19 e 20 da LRF, uma vez que os Gastos com pessoal, corresponderam a 62,07% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF, e a 59,48% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF.

A ultrapassagem aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal enseja a recomendação de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00. A falha constitui mácula à prestação de contas.

Ainda, no tocante à abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legislativa, este *Parquet* consultando os autos verificou, às fls. 195, o total de créditos adicionais utilizados no exercício em análise totalizou a quantia de R\$ 6.275.073,04. Assim, ante a informação de que houve autorização legislativa para abertura de créditos adicionais no valor de R\$ 7.887.405,00, pugna o Ministério Público Especial pela insubsistência da irregularidade.

Além disso, constatou-se a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de R\$ 794.940,26. Dentre os gastos realizados destacam-se os relacionados com exames médicos, fornecimentos de refeições, serviços de telefonia móvel, serviços de transportes, aquisição de material de construção; fornecimento de frutas e verduras; aluguel de caminhão, locação e imóveis, entre outros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

A licitação é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, bem como se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Assim, descuidar da licitação constitui **afrenta à legalidade** dos atos de gestão pública.

Despesas para a aquisição de bens, realização de obras ou contratação de serviços sem o prévio procedimento de licitação exigido, cujos objetos não se enquadram em qualquer das hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigível, contraria o preceituado no art. 37, XI, da Carta Federal, e na Lei nº 8.666/93. *In verbis:*

Art. 37. (...)

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as **obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

A realização de despesas sem licitação constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme o Parecer Normativo PN TC 52/04 desta Corte de Contas.

Quanto aos poucos investimentos na educação municipal, percebe-se que a aplicação mínima de 25% da receita de impostos próprios e transferidos na manutenção e desenvolvimento do ensino constitui obrigação pública prevista na Constituição Federal, art. 212. Vale registrar, que os investimentos em educação visam fazer cessar, em favor dos mais carentes, a injusta situação de exclusão social e de desigual acesso às oportunidades, revelando-se como verdadeiro imperativo constitucional, conforme se pode extrair do voto do Ministro Celso de Melo, no ARE 639337/SP, *in litteris:*

“O alto significado social e o irrecusável valor constitucional de que se reveste o direito à educação infantil – ainda mais se considerado em face do dever que incumbe, ao Poder Público, de torná-lo real, mediante concreta efetivação da garantia de atendimento, em creche e pré-escola, às crianças de até cinco anos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

de idade (CF, art. 208, IV) – **não podem ser menosprezados** pelo Estado, “**obrigado** a proporcionar a concretização da educação infantil em sua área de competência” (WILSON DONIZETI LIBERATI, “**Conteúdo Material do Direito à Educação Escolar**”, “in” “**Direito à Educação: Uma Questão de Justiça**”, p. 236/238, item n. 3.5, 2004, Malheiros), **sob pena** de grave e injusta frustração de um **inafastável** compromisso constitucional, **que tem**, no aparelho estatal, o seu **precípuo** destinatário.

Cabe referir, neste ponto, a **observação** de PINTO FERREIRA (“**Educação e Constituinte**” “in” Revista de Informação Legislativa, vol. 92, p. 171/173), **quando adverte** – considerada a **ilusão** que o caráter meramente retórico das proclamações constitucionais **muitas vezes encerra** – **sobre a necessidade** de se conferir **efetiva** concretização a esse direito essencial, cuja eficácia **não pode ser comprometida pela inação** do Poder Público:

“O direito à educação necessita ter eficácia. Sendo considerado como um direito público subjetivo do particular, ele consiste na faculdade que tem o particular de exigir do Estado o cumprimento de determinadas prestações. Para que fosse cumprido o direito à educação, seria necessário que ele fosse dotado de eficácia e acionabilidade (...).” (grifei)

O objetivo perseguido pelo legislador constituinte, **em tema** de educação infantil, **especialmente se reconhecido** que a Lei Fundamental da República **delineou**, nessa matéria, **um nítido programa a ser implementado** mediante adoção de políticas públicas conseqüentes e responsáveis – **notadamente** aquelas que visem a fazer cessar, **em favor** da infância carente, a **injusta situação** de exclusão social e de **desigual acesso** às oportunidades de atendimento em creche e pré-escola –, **traduz meta cuja não-realização** qualificar-se-á como uma **censurável** situação de inconstitucionalidade **por omissão** imputável ao Poder Público”.

Outrossim, apurou o Órgão técnico a realização de diversas despesas sem a suficiente comprovação, como aquelas contidas nos itens 8, 22, 23, 25 e 26.

Conforme asseverou a Unidade Técnica, às fls. 206, “**Poros resumos apresentados, o total da folha de pagamento do exercício chega a R\$ 9.597.704,23. Contabilizado nos elementos 04, 11 e 92 (despesa de 2010 contabilizada em 2011) está o valor de R\$ 9.660.540,45, gerando uma despesa não comprovada com pessoal de R\$ 62.836,22.**”

Ainda, verificou-se a existência de repasse para o regime próprio de previdência não comprovado, no valor de R\$ 73.454,53 e de R\$ 4.553,26 ao INSS.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

Ademais, constatou-se omissões de receita extra-ornamentaria nos montantes de R\$ 16.991,72 e R\$ 6.423,13, em razão de não contabilização de obrigações previdenciárias retidas. Assim, temos como despesas não comprovadas o montante de R\$ 164.258,86.

Vale registrar que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito. Importante destacar que a realização de despesa sem comprovação cabal vai de encontro a todos os princípios da Administração Pública, sendo considerado ato de improbidade administrativa. A esse respeito, dispõe a Lei n.º 8.429/1992, em seu art. 10, XI, 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”:

XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (grifo nosso)

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

*A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. **Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".***

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes.(DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

Ante o exposto, esta Procuradoria entende pela imputação do débito no montante de R\$ 164.258,86, em virtude das despesas não comprovadas contidas nos itens acima mencionados, ao gestor, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares. Ademais, sugere o envio de cópia dos autos relacionados aos itens supra mencionados ao Ministério Público Comum para apuração e providências que entender cabíveis.

Verificou-se que o repasse realizado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo correspondeu a 7,02% da receita tributária mais as transferências do exercício anterior, descumprindo o disposto no dispositivo supracitado, tendo em vista que a partir do exercício de 2010, o limite para transferências ao Poder Legislativo dos municípios com menos de 100.000 habitantes, passou a ser de 7%, nos termos da Emenda Constitucional nº 58/09.

É sabido que o repasse dos duodécimos deve ser feito até o dia vinte de cada mês. Seu valor é calculado em percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, todos da Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior. No caso de Princesa Isabel, o percentual é de 7% (sete por cento), com fulcro no art. 29-A, I da CF, uma vez que conta com população inferior a cem mil habitantes

Além de data-limite para a transferência, o valor do repasse deve ser fielmente observado. Não pode o gestor repassar a mais nem a menos, sob pena de crime de responsabilidade. É o que dispõe a Constituição Federal, em seu artigo 29-A, *in verbis*:

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;

Embora essa irregularidade não repercuta negativamente na análise das contas, faz-se mister as devidas recomendações, tendo em vista a previsão de sanção específica, constitucionalmente mencionada.

As falhas relativas aos itens 10, 12 e 14, dizem revelam a deficiência no sistema de controle dos bens do Município. Desta forma, somos pela recomendação ao gestor no sentido de que seja instalado o sistema permanente de controle dos bens da Administração Pública Municipal, bem como reforçado o controle de medicamentos e de gêneros alimentícios para merenda escolar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

Além disso, o Órgão de Instrução a ocorrência de algumas deficiências relacionadas na estrutura de arrecadação dos tributos municipais, a saber: cadastro de imóveis, contribuintes e atividades não atualizados; tributos não lançados; inexistência de controle sobre a Dívida Ativa. Tais fatos ensejam recomendação à Edilidade no sentido de providenciar a urgente correção das eivas, dotando o Município de um sistema de recolhimento de tributos mais eficiente.

Ainda, restou constatada desobediência à RN TC 05/2005, tendo em vista que não foi implementado, no exercício em análise, o controle de gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos. O gestor deve ser advertido a efetuar o controle mais rigoroso dos gastos com aquisição de peças e serviços dos veículos de modo a facilitar a fiscalização dos recursos aplicados nesse fim.

Em relação ao pagamento de diárias sem formalização de processo exigido por Lei Municipal e pela RN TC 09/2001, entende este *Parquet* que tal conduta constitui ofensa às normas regulamentares editadas por esta Corte, sujeitando o gestor a aplicação de multa, nos termos do art. 56, inciso II, da LOTCE/PB.

Além disso, verificou a Unidade de Instrução que algumas despesas foram pagas sem observar a fase da liquidação. Ainda, constatou-se a realização de despesas sem prévio empenho, no montante de R\$ 20.258,19, a título de ressarcimento de passagens, telefonia, viagens, combustíveis, hospedagem e alimentação.

A esse respeito, cabe mencionar que a despesa pública passa pelas fases de empenho, liquidação e pagamento. A primeira das mencionadas fases é a principal, tendo em vista o que determina a Lei 4.320/64:

Art. 60. É vedada a realização da despesa sem prévio empenho.

Ademais, a realização de despesas sem liquidação constitui desrespeito às normas contidas na Lei de Finanças Públicas, *in verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

§ 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 acôrdo respectivo;

II - a nota de empenho;

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

O desrespeito as determinações legais ocasiona uma flagrante afronta ao princípio da segurança na execução orçamentária, o qual se perfaz essencial em qualquer gestão orçamentária. Tal conduta constitui infração às normas de direito financeiro, e ensejam a aplicação de multa do art. 56 da LOTCE/PB ao responsável.

No tocante ao pagamento de “abono” aos profissionais da área de saúde sem previsão legal e sem adoção de critérios objetivos, no montante de R\$ 451.960,44, o interessado apresentou cópia de Decreto do Poder Executivo tratando do tema.

A realização de pagamento de abonos sem norma legal que defina os seus critérios constitui grave ofensa aos princípios da moralidade e da legalidade. O Superior Tribunal de Justiça já se posicionou sobre a irregularidade da conduta, inclusive, rejeitando a aplicação do princípio da insignificância quando se tratar de despesa de pouco monte, vejamos:

RESPONSABILIDADE. PREFEITO. PRINCÍPIO. INSIGNIFICÂNCIA.

O prefeito realizou doações a pessoas físicas de medicamentos obtidos mediante recursos públicos no valor de um mil duzentos e sessenta reais sem que houvesse previsão legal para tanto, o que constitui, em tese, crime de responsabilidade por infringência ao art. 26 da LC n. 101/2000. Sucede que é impossível se aplicar o princípio da insignificância, visto que não se pode ter



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

*por insignificante o desvio de bens públicos por prefeito, que deve obediência aos mandamentos legais e constitucionais, principalmente ao princípio da moralidade pública. Isso posto, a Turma deu provimento ao recurso para receber a denúncia nos termos da Súm. n. 709-STF. Precedentes citados: Pet 1.301-MS, DJ 19/3/2001, e REsp 617.491-PE, DJ 16/11/2004. **REsp 677.159-PE, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, julgado em 22/2/2005. 5ª Turma.(Informativo 236 – STJ)***

Outrossim, deve-se lembrar o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal na ADI 3369-MC, sob a relatoria do Ministro Carlos Veloso, acerca da necessidade de lei específica para tratar de remuneração dos servidores públicos, *in verbis*:

*"Em tema de remuneração dos servidores públicos, estabelece a Constituição o princípio da reserva de lei. É dizer, em tema de remuneração dos servidores públicos, nada será feito senão mediante lei, lei específica. CF, art. 37, X, art. 51, IV, art. 52, XIII. Inconstitucionalidade formal do Ato Conjunto 1, de 05-11-2004, das Mesas do Senado Federal e da Câmara dos Deputados." (ADI 3.369-MC, Rel. Min. Carlos Velloso, julgamento em 16-12-2004, Plenário, DJ de 18-2-2005.) **No mesmo sentido: ADI 3.306, Rel. Min. Gilmar Mendes, julgamento em 17-3-2011, Plenário, DJE de 7-6-2011.***

Vislumbra-se, nos autos, o pagamento da quantia de R\$ 451.960,44 a título de abonos à profissionais da área de saúde. Tal despesa, por não possuir amparo legal, deve ser considerada irregular, cabendo imputação ao gestor do *quantum*.

Além disso, foi apontada pelo Órgão de Instrução a priorização na contratação de servidores contratados em detrimento de servidores efetivos, infringindo o art. 37, II da Constituição Federal, burlando a regra do concurso Público. A Unidade de Instrução apurou que 23,76% dos servidores existentes são contratados por excepcional interesse público e comissionados.

O interessado alegou que reduziu drasticamente o número de servidores temporários, uma vez que o Município realizou durante os exercícios de 2007 e 2008, (02) dois concursos públicos.

O Ministério Público Especial entende que a falha apontada pela Auditoria não deve remanescer. Todavia, deve-se recomendar ao gestor a estrita observância aos ditames da Carta da República, no tocante às condições de ingresso no serviço público.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

Quanto à acumulação ilegal de cargos pelo servidor Israel Soares de Medeiros, registre-se o entendimento do Superior Tribunal de Justiça que através de sua Sexta Turma decidiu ser possível a acumulação de dois cargos privativos na área de saúde, no âmbito das esferas civil e militar, desde que o servidor público não desempenhe na instituição militar as funções típicas da atividade castrense, e sim atribuições inerentes a profissões civis, *in litteris*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. ADMINISTRATIVO. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA ALTERAR A DECISÃO AGRAVADA. ACUMULAÇÃO DE CARGOS. CIVIL E MILITAR. ODONTÓLOGA. POSSIBILIDADE

1. O agravante não trouxe argumentos novos capazes de infirmar os fundamentos que alicerçaram a decisão agravada, razão que enseja a negativa do provimento ao agravo regimental.

2. "Diante da interpretação sistemática do art. 37, XVI, alínea "c", c/c os arts. 42, § 1º, e 142, § 3º, II, da Constituição de 1988, é possível acumular dois cargos privativos na área de saúde, no âmbito das esferas civil e militar, desde que o servidor público não desempenhe as funções tipicamente exigidas para a atividade castrense, e sim atribuições inerentes a profissões de civis".

Precedentes.

3. Agravo regimental a que se nega provimento. (AgRg no RMS 28234 / PA; Relator: Ministro VASCO DELLA GIUSTINA (DESEMBARGADOR CONVOCADO DO TJ/RS); Órgão Julgador: Sexta Turma; Julgamento: 20/10/2011; Publicação: DJe 09/11/2011.)

Assim, em princípio não há proibição à acumulação de cargos privativos na área de saúde por parte de policial militar. Todavia, no caso em exame, houve a acumulação indevida durante o exercício de 2010, uma vez que o policial militar Israel Soares de Medeiros exerceu os cargos de fisioterapeuta nos municípios de Princesa Isabel e Tavares.

O interessado alegou já ter sido exonerado do cargo que ocupava em Tavares. Porém, na documentação carreada nos autos não permite essa constatação, devendo, portanto, o gestor municipal de Princesa Isabel providenciar a instauração de processo administrativo visando à correção da eiva.

As irregularidades apontadas nos itens 21 e 24 referem-se às graves falhas na Contabilidade Pública do Município, em seus variados aspectos, com o



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

descumprimento das principais normas contábeis emanadas dos diferentes órgãos competentes para tratar da matéria citada.

Chama a atenção a quantidade de imprecisões, omissões, erros, falhas e incompatibilidades nos procedimentos de natureza contábil, de responsabilidade do Prefeito Municipal, bem como nos documentos remetidos a esta Corte de Contas. Cumpre repetir que a prestação de contas na Administração Pública é dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único, 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.

A respeito das omissões e divergências constatadas, cabe salientar que a essência de um fato contábil está na sua verdade, ou seja, naquilo que, não se prendendo à aparência ou a forma, diz respeito à realidade ou ao conteúdo do fato contábil. Assim, pode-se concluir que exigência fundamental da contabilidade pública é a da comprovação da veracidade de seus registros. Tanto a legalidade como a moralidade administrativas exigem a demonstração e comprovação de todos os atos e fatos administrativos que originaram determinado lançamento contábil – financeiro, patrimonial, orçamentário etc.

Nesse diapasão, há de se ressaltar que a constatação de registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as **Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC**¹. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é **Princípio Fundamental da Contabilidade**:

*“1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros **apropriados**. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados*

¹ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.”

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

“2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.”

Portanto, as omissões e divergências em documentos importantes para a análise das contas não podem ser relevadas, restando acrescê-las aos demais fatores presentes nos autos que ensejam a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor.

Diante de todo o exposto, opina o *Parquet*, pela:

- 1. Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Princesa Isabel, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, relativas ao exercício de 2010.
- 2. Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- 3. Aplicação de multa** ao Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, com fulcro no art. 56 da LOTCE.
- 4. Imputação de débito no montante de R\$ 616.219,30** ao Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, sendo R\$ 164.258,86 em virtude das despesas não comprovadas, e R\$ 451.960,44, em razão de despesas realizadas sem prévio lastro legal.
- 5. Recomendação** à gestão municipal no sentido de instituir rígido controle dos bens públicos municipais, bem como do estoque de medicamentos e de alimentos para merenda escolar.
- 6. Recomendação** à Edilidade no sentido de instaurar processo administrativo com o intuito de sanar a eiva relativa à



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03673/11

acumulação ilegal de cargo por parte do Sr. Israel Soares de Medeiros.

- 7. Representação à douta Procuradoria Geral de Justiça** a fim de que adote as providências cabíveis.
- 8. Recomendações** à Prefeitura Municipal de Princesa Isabel no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É como opino.

João Pessoa, 24 de novembro de 2011.

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