



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**PARECER Nº 01279/13**  
**PROCESSO TC N º 05582/13**  
**NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2012**  
**ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE OLHO D'ÁGUA**

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO - PRESTAÇÃO DE CONTAS - PREFEITO MUNICIPAL DE OLHO D'ÁGUA - EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012 – APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES PELA AUDITORIA DESTA CORTE - INSUFICIÊNCIA DEFENSIVA. DESPESAS NÃO LICITADAS - CONTRATAÇÃO DE PESSOAL SEM CONCURSO PÚBLICO - DESRESPEITO AO ART. 42, DA LRF, E AO PRINCÍPIO DO EQUILÍBRIO FISCAL - NÃO COMPROVAÇÃO DE SALDO BANCÁRIO NO FINAL DO EXERCÍCIO – IMPUTAÇÃO – PRECEDENTE - APLICAÇÃO DE MULTA - EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS.

Trata-se da Prestação de Contas do Sr. **FRANCISCO DE ASSIS CARVALHO, PREFEITO DO MUNICÍPIO DE OLHO D'ÁGUA** durante o **EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2012**.

Ultimada a instrução processual, assentada no contraditório e na ampla defesa, a Auditoria desta Corte apontou a subsistência das seguintes irregularidades (fls. 1093/1116):

1). Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no valor de R\$ 165.799,77, em desacordo com os arts. 1º, § 1º, 4º, I, “b”, e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF;



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

- 2).Registro no “Ativo” de valor sem a devida comprovação (R\$ 36.549,67), em desacordo com os arts. 83, 85, 89, 94, 96 e 105 da Lei nº 4.320/1964
- 3).Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício no valor de R\$ 965.913,22, em desacordo com o art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF
- 4).Omissão em fornecer documentos solicitados causando obstrução à fiscalização, devendo a licitação ser considerada como não realizada, no valor de R\$ 20.000,00 ( art. 3º, § 2º, da RN TC Nº 02/2009);
- 5).Não realização de licitação nos casos previstos em lei (despesas no valor de R\$ 294.846,51);
- 6).Ausência de informações de procedimentos licitatórios ao sistema SAGRES, em descumprimento ao art.1º da RN TC Nº 02/2009 e ao art. 7º da RN TC Nº 07/2010;
- 7).Jornada de trabalho dos profissionais do magistério diferente da preconizada pela Lei Nacional 11738/2008, em desacordo com o art. 2º, § 4º desta mesma lei;
- 8).Não elaboração da Programação Anual de Saúde (PAS), em descumprimento ao art. 36, § 2º, da Lei Complementar Nº 141/2012;
- 9).Não provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público, em desacordo com art. 37, II, da Constituição Federal;
- 10).Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato no valor de R\$ 953.561,39, em desacordo com o art. 42 da LRF;
- 11).Não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador no valor de R\$ 105.804,17, em descumprimento aos arts. 40, 195, I, "a"da Constituição Federal e art. 35 da Lei 4.320/64;
- 12).Ausência ou deficiência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração,em desacordo com o art. 94 da Lei nº 4.320/1964.

Após, os autos foram remetidos a este Ministério Público, conforme fls.

1117.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**É O RELATÓRIO. PASSA-SE A OPINAR:**

DA OCORRÊNCIA DE DÉFICIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA  
DO DÉFICIT FINANCEIRO AO FINAL DO EXERCÍCIO

De acordo com a análise empreendida pela Auditoria, acostada às fls. 1093/1094, o gestor não conseguiu afastar a irregularidade em destaque. De fato, o resultado deficitário da execução orçamentária denota desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, que elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Tal preceito envolve a obrigação de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas, consoante a dicção do art. 1º, §1º, *in verbis*:

*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.*

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.*

Quanto ao DÉFICIT FINANCEIRO AO FINAL DO EXERCÍCIO (R\$ 965.913,22), a defesa se limitou a contestar a metodologia de cálculo efetuada pelo Corpo Técnico. Este, por sua vez, em sua última manifestação nos autos especificou a forma de identificação da falha, conforme fls. 1095/1096, restando devidamente configurado o fato apurado que, da mesma forma, sinaliza a inexistência de planejamento fiscal por parte do Alcaide.

Logo, no entendimento deste Ministério Público, as irregularidades merecem subsistir, porquanto indicam comportamento contrário à gestão fiscal responsável.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

DO REGISTRO DE VALORES NO “ATIVO” SEM A DEVIDA COMPROVAÇÃO

Em sua análise preliminar, a Unidade de Instrução evidenciou que “em consulta aos extratos das contas bancárias referentes ao final do exercício financeiro ficou evidenciado o montante de R\$ 172.280,42 sem a devida comprovação, conforme demonstrado no Doc. 19851/13. A falta de comprovação se deu pela ausência de anexação de extratos bancários no SAGRES, saldo informado no SAGRES divergente ao informado no extrato ou pela inserção de extratos referentes a contas diversas daquelas informadas no sistema” (fls. 157).

O Chefe do Executivo Mirim não trouxe elementos suficientes para o afastamento, por completo, da irregularidade em comento, **restando sem comprovação de existência de saldo em conta bancária o valor de R\$ 36.549,67 (fls. 1095)**, ou seja, a autoridade responsável não se desincumbiu de seu dever quanto à correta comprovação da boa e regular utilização dos recursos financeiros, despontando, assim, a necessidade de responsabilização financeira reintegratória pelo ocorrido. Aliás, este Tribunal, em tema de saldo não comprovado ao final do exercício financeiro, vem adotando o entendimento baseado na imposição de débito.<sup>1</sup>

DA OMISSÃO EM FORNECER DOCUMENTOS SOLICITADOS CAUSANDO OBSTRUÇÃO À FISCALIZAÇÃO

Neste aspecto, a Auditoria evidenciou o seguinte:

*Durante diligência in loco, esta Auditoria solicitou que fossem apresentadas as licitações, dispensa e inexigibilidade realizadas no exercício, conforme solicitação Doc. TC nº 19903/12, contudo deixou de ser apresentado o procedimento licitatório denominado Inexigibilidade n.º 05/2012, no valor de R\$ 20.000,00, cujo licitante adjudicado foi a empresa Hemerson Produções (fls. 158).*

O Prefeito Municipal, por seu turno, apenas negou o ocorrido, sustentando genericamente a inexistência da despesa suscitada. Porém, a Unidade Técnica destacou o registro do citado dispêndio no SAGRES, efetivado pela Administração Pública Municipal. Os técnicos deste Tribunal pontuaram que “**houve a despesa referente a show artístico, realizado no dia 27 de outubro de 2012**”, conforme informações extraídas do referido sistema (fls. 1097).

Por conseguinte, confirmada resta a eiva em epígrafe.

NÃO ELABORAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ANUAL DE SAÚDE (PAS), EM DESCUMPRIMENTO AO ART. 36, § 2º, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 141/2012

<sup>1</sup> Nesse sentido: Acórdão APL – TC 00468/13 – Processo TC 04228/11: Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Congo, exercício 2010, Relator: Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, julgado em 13.07.2013.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

A LC 141/12 foi editada com o objetivo de regulamentar as aplicações mínimas anuais pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde, instituindo regras jurídico-contábeis voltadas à fiscalização, avaliação e controle das respectivas despesas. Tal diploma normativo estabeleceu, por exemplo, a obrigação do Poder Executivo de informar aos Conselhos de Saúde e aos Tribunais de Contas sobre o montante de recursos previsto para transferência do Estado para os Municípios com base no Plano Estadual de Saúde (art. 19, §2º).

No entanto, dado o ineditismo da lei, editada no exercício em questão, a irregularidade em foco pode ser excepcionalmente relativizada nesta oportunidade, sem prejuízo das recomendações ao Prefeito Municipal, exortando-o a, doravante, instituir efetivamente as necessárias medidas ao cumprimento integral da norma jurídica em referência.

DAS IRREGULARIDADES OCORRIDAS NO CAMPO DAS LICITAÇÕES

Sobre esse aspecto, após a apresentação de defesa, o Órgão Auditor manteve incólume a materialização de despesas sem licitação, tendo havido, tão-somente, a redução do montante inicialmente identificado (de R\$ 597.966,49 para R\$ 294.846,51 – fls. 1100).

De fato, a falha não reúne condições de ser arredada. O Administrador Público Municipal adotou como prática rotineira a contratação direta de bens e serviços acima dos valores-limites previstos na Lei n.º 8.666/93, utilizando-se indevidamente do instituto da dispensa de licitação (art. 24), conforme explicitado pela Unidade de Instrução em seu último relatório.

Não houve também a instauração do prévio procedimento administrativo, apto a demonstrar a ocorrência da motivação fática e jurídica ensejadora da dispensa ou inexigibilidade do certame. A conduta do gestor público, para este *Parquet*, contraria frontalmente o disposto no art. 26 da referida Lei Nacional de Licitações e Contratos, preceptivo este que exige justamente o aludido procedimento administrativo.

Ora, é requisito da seriedade e da validade dos atos administrativos que haja a explicitação dos motivos da dispensa da licitação, para que se possa confrontar os declinados pela Administração Pública com os efetivamente existentes na realidade empírica.

Por outro quadrante, a Auditoria, no relatório inaugural, realçou que o Prefeito Municipal não informou ao Tribunal de Contas, via SAGRES, a existência da inexigibilidade n.º 01/2012, tendo por objeto a contratação de prestação de serviços técnicos de assessoria contábil (fls. 159). Com a apresentação da defesa, os Peritos constataram, após o exame da documentação produzida pelo próprio



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

Prefeito Municipal, a existência de outras licitações não registradas no aludido sistema de acompanhamento de gastos públicos, aspecto este que denota a “*prática habitual, por parte da Prefeitura Municipal de Olho D’Água, de não informação ao sistema Sagres de procedimentos licitatórios realizados* (fls. 1102), caracterizando, assim, ofensa ao art. 7º, da Resolução Normativa TC n.º 07/2010.

Destarte, pela contextura dos fatos detectados, este Ministério Público entende que as irregularidades em causa não demandam afastamento.

DO NÃO PROVIMENTO DE CARGOS DE NATUREZA EFETIVA MEDIANTE CONCURSO PÚBLICO

De acordo com a instrução processual, a Administração Pública de Olho D’Água, no exercício em análise, admitiu “*prestadores de serviços*” para a execução de atribuições próprias de servidores efetivos (nutricionistas, médicos, enfermeiros, assistente social, odontólogo, farmacêutico, etc.), burlando, dessa forma, a regra constitucional do concurso como forma de ingresso no serviço público (art. 37, II, da CF/88).

A defesa, de sua parte, sustentou a regularização da situação por meio de publicação de edital de concurso, prevendo vagas para diversas áreas administrativas, inclusive no tocante às atividades referidas acima. A Auditoria, diante da argumentação, assentou que “*embora se constate que as ações de regularização foram desencadeadas, a irregularidade existiu no exercício em análise*” (fls. 1107).

Para este Ministério Público, o documento de fls. 1059/1060, o qual representa, na verdade, um fragmento de edital de concurso público, não é suficiente para a elisão da impropriedade, posto que, não denota certeza quanto à veracidade do certame. Não há demonstração, por exemplo, da publicação do aludido instrumento como forma de configurar a necessária divulgação da seleção pública. Demais disso, como destacado pela Auditoria, a falha se consumou durante o exercício financeiro em apreço, sendo a realização do “*concurso*” apenas a maneira indicada pela lei para a recomposição da legalidade ofendida.

Por outro aspecto, não restou evidenciado que o recrutamento de pessoal foi efetivado com base no excepcional interesse público, como intui, nas entrelinhas, a defesa. Não houve qualquer motivação denotativa da aplicação do instituto jurídico-constitucional da contratação temporária. Ademais, as atividades funcionais destacadas nos autos são essenciais e, portanto, permanentes do Estado, não havendo qualquer justificativa para o comportamento adotado pelo Administrador Público Municipal.

Dada a insuficiência argumentativa e probatória advinda da defesa, este *Parquet* posiciona-se pela manutenção da falha.



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

DA INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA PAGAMENTOS DE CURTO PRAZO NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO, NO VALOR DE R\$ 953.561,39, EM DESACORDO COM O ART. 42 DA LRF

Tal irregularidade fere o princípio do equilíbrio fiscal, uma vez que origina dificuldades para a execução do orçamento, podendo implementar o crescimento de Restos a Pagar que equivale, em termos financeiros, ao crescimento da dívida pública.

O art. 42 da LC 101/2000 preceitua acerca da insuficiência financeira:

*Art. 42. É vedado ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.*

*Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa, serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.*

Dessa forma, a falha, que representa desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal, merece subsistir.

DO NÃO EMPENHAMENTO DA CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA DO EMPREGADOR NO VALOR DE R\$ 105.804,17, EM DESCUMPRIMENTO AOS ARTS. 40, 195, I, "A" DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ART. 35 DA LEI 4.320/64:

Neste campo, deve-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, incisos I e II da Carta Federal.

Além disso, os recolhimentos previdenciários têm natureza jurídica de tributo, pois se enquadram perfeitamente nessa categoria jurídica, por se tratar de prestação pecuniária instituída em lei e cobrada mediante atividade administrativa plenamente vinculada. Ou seja, não cabe ao administrador fazer juízo de valor no tocante ao mérito, à oportunidade ou à conveniência no perfazer da exação. Trata-se de ato sem margem para discricionariedade, sendo pertinente a expedição das devidas recomendações à atual gestão, evitando-se, assim, a reincidência da impropriedade.

DA AUSÊNCIA OU DEFICIÊNCIA DOS REGISTROS ANALÍTICOS DE BENS DE CARÁTER PERMANENTE QUANTO AOS ELEMENTOS NECESSÁRIOS PARA A CARACTERIZAÇÃO DE CADA UM DELES E DOS AGENTES RESPONSÁVEIS PELA SUA GUARDA E ADMINISTRAÇÃO, EM DESACORDO COM O ART. 94 DA LEI Nº 4.320/1964



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

De acordo com o *caput* do art. 70, da Constituição Federal, a fiscalização patrimonial é tema inerente ao Controle Externo efetivado pelas Cortes de Contas. Se o gestor não cumpre os mandamentos legais referentes à contabilidade patrimonial como, por exemplo, o art. 94, da Lei n.º 4.320/64, o qual dispõe sobre a necessidade de registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, a atuação da Corte de Contas, neste aspecto, põe-se, de certo modo, prejudicada.

Assim, é conveniente que este Eg. Tribunal exorte a atual gestão municipal no sentido de obedecer à legislação atinente à matéria, afastando, dessa maneira, a repetição da falha apurada.

DA JORNADA DE TRABALHO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO DIFERENTE DA PRECONIZADA PELA LEI NACIONAL 11.738/2008, EM DESACORDO COM O ART. 2º, § 4º DESTA MESMA LEI

Diante do contido no relatório de análise de defesa, fls. 1103, retratando discussões em torno da jornada de trabalho dos profissionais do magistério, observa-se que a temática foi decidida pela Excelsa Corte no âmbito da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4167/DF. O STF, na ocasião, determinou que “a lei 11.738/2008 passou a ser aplicável a partir de 27.04.2011, data do julgamento de mérito desta ação direta de inconstitucionalidade”.

Logo, a falha pode ser objeto de recomendação, no sentido de que a Administração Pública Municipal adote as providências necessárias ao cumprimento da decisão proferida pela Corte Suprema, porquanto, como se sabe, tal provimento judicante, exarada em sede de jurisdição constitucional, tem eficácia *erga omnes*.

Ante o exposto, este *Parquet* opina pela:

- 1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais do Sr. FRANCISCO DE ASSIS CARVALHO, Prefeito Municipal de Olho D'Água, relativas ao exercício de 2012;
- 2. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101/2000), por parte do sobredito Gestor;
- 3. APLICAÇÃO DE MULTA** prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte à autoridade responsável, em face da infração a normas legais, conforme apontado acima;





ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

4. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** ao gestor em tela, em função da inexistência de comprovação de saldo em conta bancária ao final do exercício, no valor de R\$ 36.549,67;
5. **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, bem como as consubstanciadas na Lei 4320/64, Na Lei 8666/93 e na Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.

É o Parecer.

João Pessoa, 12 de dezembro de 2013.

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