



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
MINISTÉRIO PÚBLICO**

**Parecer Nº 01465/12
Processo TC Nº. 03257/12
Origem: Prefeitura Municipal de Riachão
Natureza: Prestação de Contas Anual**

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITO MUNICIPAL DE RIACHÃO. EXERCÍCIO DE 2011. ATENDIMENTO PARCIAL AOS PRECEITOS DA LRF. IRREGULARIDADE CONTÁBIL. OBRIGAÇÕES PATRONAIS NÃO PAGAS, ENTRE OUTRAS FALHAS. PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECOMENDAÇÃO. REPRESENTAÇÃO À DELEGACIA DA RECEITA FEDERAL.

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de Riachão, Sr. Paulo da Cunha Torres, referente ao exercício de 2011.

A Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de diversas irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 173/187.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a citação do gestor municipal, no entanto, não houve apresentação de qualquer manifestação defensiva.

Dessa forma, foram mantidas as falhas apontadas inicialmente, quais sejam:

- *Déficit equivalente a 2,01% da receita orçamentária arrecadada;*
- *Diferença entre a soma das disponibilidades do Regime Próprio de Previdência Social (R\$ 1.443.836,35) com as disponibilidades da Prefei-*

tura (R\$ 274.815,44) e da Câmara (R\$ 655,50) que totaliza R\$ 1.692.307,29 e o valor registrado no saldo para exercício seguinte do Balanço Financeiro em R\$ 27.000,00;

- Despesa sem licitação no montante de R\$ 107.682,90;

- Ausência de empenhamento de contribuições patronais no valor de R\$ 129.702,10;

- Realização de empréstimo consignado pela servidora Diocemira Cunha Torres, cujo desconto não foi efetuado pela administração em seu contracheque, no valor mensal de R\$ 734,74, cujo montante devido à instituição bancária, no exercício de 2011, foi de R\$ 8.816,88, correspondente a 12 parcelas de um total de 57.

Por fim, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

- Déficit equivalente a 2,01% da receita orçamentária arrecadada;

O Órgão de Instrução verificou que durante o exercício de 2011 houve um déficit na execução orçamentária equivalente a 2,01% da receita orçamentária arrecadada, em descumprimento à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A respeito, tem-se que 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 positivamente mencionadas no 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 consolidadas e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Outrossim, a Lei nº 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 totalmente observado, fato que reflete negativamente na prestação de contas ora examinada.

- Diferença entre a soma das disponibilidades do RPPS (R\$ 1.443.836,35) com as disponibilidades da Prefeitura (R\$ 274.815,44) e da Câmara (R\$ 655,50) que totaliza R\$ 1.692.307,29, e o valor registrado no saldo para exercício seguinte do Balanço Financeiro em R\$ 27.000,00;

Tal falha possui natureza contábil-formal, ensejando recomendação à atual gestão no sentido de evitar sua reincidência em ocasiões futuras.

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

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. e 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*”.¹

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu *in casu*.

- Despesa sem licitação no montante de R\$ 107.682,90;

A Unidade Técnica constatou a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de R\$ 107.682,90 (cento e sete mil, seiscentos e oitenta e dois reais e noventa centavos). Dentre os gastos realizados destacam-se os relacionados com locação de trator, aquisição de medicamentos, de placas para veículos, entre outros.

¹ MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.

No tocante a esse ponto, importa mencionar que 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 afronta 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.*

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 em questão, exurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

Neste cerne, é de se destacar 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.

- Ausência de empenhamento de contribuições patronais no valor de R\$ 129.702,10;

Com base em informações retiradas do SAGRES, restou verificado que deveria ter sido empenhado e pago o montante de R\$ 162.585,03, referente a contribuições patronais. No entanto, apenas R\$ 32.882,93 foi devidamente empenhado e pago.

Sobre esse aspecto, 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 efetiva-

do, dentre outras, a partir da dupla contribuição de empregados e empregadores, nos precisos termos do art. 195, incs. I e II da Carta Federal:

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, 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.

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.

Nesse particular, é de se oficial à Delegacia da Receita Previdenciária, enviando-lhe cópias dos documentos necessários, para fins de tomada das providências de estilo, à vista de suas competências.

- Realização de empréstimo consignado pela servidora Diocemira Cunha Torres, cujo desconto não foi efetuado pela administração em seu contracheque.

No caso apresentado, evidenciou-se empréstimo consignado de servidora, sem o devido desconto em seu contracheque. Ressalte-se, no entanto, que os valores foram repassados pela Prefeitura ao Banco do Brasil, entidade perante a qual foi efetivado o empréstimo em tela.

Dessa forma, tendo em vista a constatação feita pelo Corpo Técnico e a ausência de esclarecimentos por parte do gestor interessado, os valores repassados pela Prefeitura e não regularmente descontados da servidora devem ser prontamente devolvidos ao erário, cujo valor, no exercício de 2011, ora examinado, correspondeu a R\$ 8.816,88 (oito mil, oitocentos e dezesseis reais e oitenta e oito entavos).

Diante do exposto, esta Representante Ministerial opina pela:

1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** do Sr. Paulo da Cunha Torres, gestor do Município de Riachão, referente ao exercício 2011;
2. **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal por parte do referido gestor;
3. **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Paulo da Cunha Torres, com fulcro no art. 56, II, da LOTCE (LC 18/93), em face da transgressão a normas legais, conforme apontado (normas de natureza previdenciária e da Lei 8666/93);
4. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ 8.816,88 ao Sr. Paulo da Cunha Torres, em razão do repasse de valores ao Banco do Brasil, a título de empréstimo consignado, não descontado do contracheque da servidora, conforme apontado;
5. **REPRESENTAÇÃO** à Delegacia da Receita Federal acerca da omissão verificada nos presentes autos, referente ao não empenhamento e pagamento de contribuição previdenciária, a fim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências.
6. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de Riachão no sentido de evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as contas de gestão, corroborando, outrossim, este *Parquet* com a sugestão da ilustre **Auditoria, no que toca à análise de obras e serviços de engenharia, por parte da Divisão de Análise de Obras desta Corte, à luz daquilo por aquele órgão constatado.**

É o Parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 10 de dezembro de 2012.

Elvira Samara Pereira de Oliveira

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB