



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC n.º: **05763/10**

Parecer n.º: **01572/11**

Natureza: **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS**

Município: **OURO VELHO**

Gestor: **INÁCIO AMARO DOS SANTOS FILHO**

Exercício: **2009**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DE PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES. DESATENDIMENTO PARCIAL À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. AUSÊNCIA DE PREVENÇÃO DE RISCO E EQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE PREVISTO NA LRF. ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. FALHA NA CONTABILIDADE. DESPESAS CLASSIFICADAS INCORRETAMENTE. DESPESAS COM OBRIGAÇÕES PATRONAIS DO MAGISTÉRIO PAGAS COM RECURSOS NÃO PERTENCENTES AO FUNDEB. DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO. DIVERSAS DESPESAS NÃO COMPROVADAS. FALHA EM EDITAL DE LICITAÇÃO. DESPESAS NÃO LICITADAS. INDÍCIOS DE CRIMES LICITATÓRIOS. PAGAMENTOS EM ATRASO AO INSS, À CEF E À SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. GESTÃO INEFICIENTE. PAGAMENTOS INDEVIDOS DE PENSÃO, ALIMENTAÇÃO E HOSPEDAGEM. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL. REPRESENTAÇÃO À RECEITA FEDERAL, AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E AO COMUM. RECOMENDAÇÕES. ANÁLISE EM APARTADO DE CONVÊNIO COM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA.

1. Em tema de exame da prestação de contas anuais do Prefeito Municipal de Ouro Velho, o Órgão Técnico apontou o não atendimento aos preceitos da LRF, por força de ausência de prevenção de riscos e equilíbrio orçamentário, assim como por gasto com pessoal acima dos limites previstos no art. 19 e 20 da LRF.
2. A abertura de créditos suplementares sem autorização legislativa gera grave irregularidade por usurpar competência do Poder Legislativo.
3. As despesas não comprovadas ou irregulares dão azo à imputação de débito ao gestor, bem como à aplicação da multa pessoal prevista no art. 55, da LOTC.
4. O registro incorreto de Restos a pagar processados e as despesas com obras e serviços de engenharia, incorretamente classificadas, assim como despesas relativas à assistência social, erroneamente classificadas como aplicação em saúde, demonstram inequívoco descuro com a Contabilidade Pública.
5. Procedimentos licitatórios considerados não realizados por não envio ou não localizados em inspeção *in loco*, também ensejam a irregularidade das contas de gestão do Alcaide e, bem assim, a representação ao Ministério Público Comum, com vistas à apuração dos ilícitos que atentam contra o procedimento licitatório e dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa previstos na Lei n.º 8.429/92.
5. O pagamento de juros por atraso nos pagamentos demonstra gestão ineficiente e leva à repetição dos valores pelo Alcaide responsável.
6. O não repasse de obrigações patronais é prova de desatendimento à CF e ao Regime da Previdência.

6. Pela irregularidade das contas, imputando-se débito e aplicando-se multa pessoal ao gestor, com recomendações expressas de não incorrer nas mesmas falhas, omissões, eivas e não conformidades.

9. O conjunto de irregularidades compele à representação de ofício ao MP Comum, à Receita Federal do Brasil e ao Ministério Público Federal, para as respectivas providências.

P A R E C E R

I - DO RELATÓRIO

Os autos do presente processo refletem a análise da prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade do Sr. *Inácio Amaro dos Santos Filho*, Alcaide do Município de Ouro Velho.

Documentação pertinente à espécie encartada às fls. 02/55.

Análise inicial das Contas Anuais pela DIAGM VI, às fls. 59/137, apontando, em sede de conclusões, irregularidades atinentes à gestão fiscal (13.1.1.1.) e à gestão geral (13.2.1 *usque* 13.2.33), incluindo falhas relativas à denúncia do Processo TC 04200/10.

Citação ao gestor em 07/06/2011, para fins de apresentação da documentação elisiva às restrições tecidas pelo Órgão Técnico, defesa e/ou justificativa.

Defesa aviada pelo Alcaide em 09/08/2011, acompanhada de 19 anexos, através de advogado regularmente constituído.

A Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal se pronunciou às fls. 22577 a 22719, concluindo o seguinte:

- Quanto ao não atendimento às disposições da LRF

Foram ratificadas as seguintes irregularidades:

- *Cumprimento do artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas (alínea "a").*

- *Gastos com pessoal, correspondendo a 62,06 % da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF (alínea "b");*

- *Gastos com pessoal, correspondendo a 56,23% 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 (alínea "c")*

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

Foram ratificadas as seguintes irregularidades:

- *Abertura de créditos suplementares no montante de R\$ 1.755.352,49, sem a devida autorização legislativa (item I).*

- Registro incorreto de restos a pagar processados (item IV).
- Irregularidade na Tomada de Preço nº 02/2009 – vencedor de licitação para locação de veículo, não é o proprietário do mesmo e não apresentou instrumento particular de cessão de direito exclusivo de uso (item VI).
- Despesas com obras e serviços de engenharia, incorretamente classificadas (item VII).
- Despesas com obrigações patronais do magistério pagas com outros recursos e apresentadas, indevidamente, como aplicação no FUNDEB – 60% (item VIII).
- Despesa não comprovada com a aquisição de material para distribuição aos alunos da rede municipal, no valor de R\$ 12.185,79 (item IX).
- Despesa não comprovada com serviços de publicidade - Educação, no valor de R\$ 13.050,00 (item X).
- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 26.700,00, com assessoria técnica na área de educação – Maria de Fátima Demétrio Cabral (item XI).
- Despesas relativas à assistência social, erroneamente classificadas como aplicação em saúde (item XII).
- Despesa não comprovada com serviços de publicidade - Saúde, no valor de R\$ 13.950,00 (item XIII).
- Não pagamento de obrigações patronais, no valor estimado de R\$ 117.103,19 (item XIV).
- Apropriação indébita de valores retidos dos servidores municipais, devidos ao INSS (item XV).
- Despesa excessiva com assessoria jurídica, no valor de R\$ 9.916,80 – período de novembro a dezembro de 2009 (item XVI).
- Pagamentos freqüentes de despesas com ressarcimento, por gastos com aquisição de combustível (item XVII).
- Pagamentos freqüentes de despesas com ressarcimento, por gastos com refeições e hospedagem (item XVIII).
- Aumento da dívida dos servidores municipais, junto ao CREDIPAJEU, sem a comprovação do estabelecimento de limites de endividamento (item XIX).
- Pagamentos de juros, por atraso do pagamento de compromissos junto a Secretaria da Receita Federal, a Caixa Econômica Federal e ao INSS (item XX).
- Pagamentos indevidos de pensões as Senhoras Alzira Ana de Jesus; Lúcia Nunes de Sousa; Lunguinha da Silva Sampaio e Terezinha de Sousa, no valor de R\$ 26.295,40 (item XXI).
- Despesa, no valor de R\$ 10.800,00, com locação de veículo destinado ao Gabinete do Prefeito, ao Sr. Hugo Pires Torres Jerônimo Leite, sem amparo contratual (item XXII).

Foram retificadas as seguintes irregularidades:

- Despesas não licitadas, no valor de R\$ 536.855,43, representando 9,55 % da despesa orçamentária (item V).

- Quanto aos fatos denunciados no Processo TC 04200/10, anexado aos autos

Foram ratificadas as seguintes irregularidades:

- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 2.799,01 - emissão de nota de empenho para o pagamento de 13º salário de 04 servidores com o respectivo cheque depositado em Conta bancária do Sr. Ginaldo Menezes Alexandre, beneficiário que não consta entre os credores (item XXIV).
- Despesas realizadas sem o prévio empenho, contrariando o art. 35 c/c art. 90 e art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64 (itens XXVI; XXVII).
- Despesa excessiva com a aquisição de 60 colchões, no valor de R\$ 1.320,00 (item XXVI).
- Despesa insuficientemente comprovada, realizada com a aquisição de materiais de construção, no valor de R\$ 3.322,50 (item XXVII).
- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 15.674,80, com o pagamento de diárias ao Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho (item XXVIII).

- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 7.200,00, relativa ao pagamento de diárias de apartamentos do Clips II Hospital Menino Jesus Ltda (item XXIX).
- Ausência de assinatura do Sr. José Cassiano Neto, no Contrato decorrente da Tomada de Preço 02/2009 (item XXX).
- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 2.500,00, com a confecção do Cadastro Geral de Recursos Humanos - Edson Nóbrega de Souza (item XXXII).
- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 2.000,00, com a contratação do Grupo musical Novo Som (item XXXIII).

Foi retificada a seguinte irregularidade:

- Despesa não comprovada com serviço de consultoria na área de educação, no valor de R\$ 17.000,00 – Edson Nóbrega de Souza (item XXXI).

- Quanto aos fatos denunciados no Processo TC 010575/09, anexado aos autos Foram ratificadas as seguintes irregularidades:

- Despesa não comprovada, no valor de R\$ 196,00 – aquisição de ventilador (item XXXV).
- Despesas realizadas supostamente para a aquisição de material de construção; material de expediente; material plástico; mobiliário e de ventiladores, cujos cheques nominais aos respectivos credores, no valor total de R\$ 6.424,87, foram depositados na Conta nº 10.334-9, da CREDIPAJEÚ, cujo titular é o Prefeito Inácio Amaro dos Santos Filho, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos (item XXXVI).
- Pagamento indevido pelo fornecimento de refeição no valor de R\$ 345,00 – pagamento de refeições a servidores em viagem ao município de Monteiro, em detrimento ao pagamento de diárias (item XXXVII).
- Despesas realizadas supostamente para transporte de entulhos; para aquisição de material de expediente; com ajuda financeira; com fornecimento de refeição; com aquisição de combustível e com material de informática, cujos cheques nominais aos respectivos credores, no valor total de R\$ 5.335,22, foram depositados na Conta nº 11.115-5 da CREDIPAJEÚ, cuja titular é a Secretária das Finanças, Sra. Luzia Genecilda do Nascimento Soares, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos (item XXXVIII).
- Constatação de pagamentos por serviços prestados ao fornecedor Dutra Brito Ltda., sem cobrança da comprovação de regularidade com a seguridade social, incorrendo em falha que pode vir a provocar prejuízos ao erário (item XXXIX).
- Despesas realizadas supostamente para recuperação de pavimento, cujo cheque nominal ao credor Dutra Brito Ltda., no valor total de R\$ 8.502,61, foi depositado na Conta nº 11.115-5 da CREDIPAJEÚ, cuja titular é a Secretária das Finanças, Sra. Luzia Genecilda do Nascimento Soares, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos (item XL).
- Pagamento de despesas supostamente realizadas para aquisição de diversas mercadorias a sete Credores, cujos cheques de número 851.155, no valor de R\$ 159,60 e de número 853.850, no valor de R\$ 1.746,50 foram depositados na Conta nº 10.696-8, da CREDIPAJEÚ, pertencente a cliente não identificado, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos (item XLII).
- Pagamento de despesa supostamente realizada com serviço de transporte, contratado ao Sr. José Gilvan de Souza, mediante o cheque nº 850.381, no valor de R\$ 855,00, depositado na conta corrente nº 206270, da instituição/agência - CREDIPAJEÚ – 4293, cujo titular é o Sr. José Cassiano Neto, cunhado do Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Junior, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos (itens XLIII e XLIV).
- Irregularidades constatadas no Convite nº 001/2009, no valor de R\$ 27.968,00, contrariando o art. 90 da Lei nº 8.666/93, cabendo a pena prevista na norma (itens XLVI; XLVII e XLVIII).
- Pagamentos de despesas supostamente realizadas com contratação de pedreiro; de pintor; de material de expediente e de mobiliário, mediante os cheques de números 853.967 (R\$ 617,50); 853.968 (R\$ 617,50); 853.852 (R\$ 880,60) e 853.851 (R\$ 4.430,00), totalizando a quantia de R\$ 6.545,60, depositada na CREDIPAJEÚ, terminal nº 004, no dia 10/06/2009, Conta corrente nº 104000, cuja titular tem o nome de “Eliane Maria de Sousa”,

professora do município de Ouro Velho, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos (item XLIX).

- Notas de empenho emitidas com datas posteriores as despesas (NE 0581; 0582 e 0577), no valor de R\$ 1.070,00, contrariando a Lei nº 4.320/64 (itens L; LI e LII).

- Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 1.334,75 (R\$ 384,75 + R\$ 356,25 + R\$ 593,75), com a suposta contratação de serviços de pedreiros e de ajudantes de pedreiro, passíveis de devolução aos cofres públicos, pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho (item LIII).

- Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 620,00 (R\$ 180,00 + R\$ 100,00 + R\$ 120,00 + R\$ 120,00 + R\$ 80,00 + R\$ 20,00), com supostos pagamentos de diárias, passíveis de devolução aos cofres públicos, pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho (item LIV).

- Despesa excessiva com assessoria jurídica, no valor de R\$ 24.548,00 – período de janeiro a outubro de 2009 (item LV).

- Aumento da despesa com cargos comissionados, passando do valor de R\$ 29.540,00, em 2008 para o montante de R\$ 62.600,00, no exercício de 2009, ferindo os princípios da economicidade e da razoabilidade, tendo em vista a queda da arrecadação ocorrida em 2009 (item LVI).

Foram retificadas as seguintes irregularidades:

- Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 94.751,40 (R\$ 103.254,01 – R\$ 8.502,61) com supostos serviços de recuperação de pavimento, contratados a empresa Dutra Brito Ltda., diante dos indícios de irregularidades constatados, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos (item XLI).

- Despesas insuficientemente comprovadas, reconhecendo-se a inexistência de provas da aplicação do valor de R\$ 3.950,10, por contratação de transporte ao Credor José Gilvan de Sousa - Notas de Empenho 875, 876, 878, 1084, 1087, 1189 (item XLV).

- Aumento não justificado da quantidade adquirida de produto para dedetização, no valor de R\$ 13.380,00, entre os exercícios de 2008 e 2009, devendo o montante ser devolvido aos cofres públicos, pelo ordenador da despesa, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho (itens XLVI; XLVII e XLVIII).

- Irregularidade no processo de pagamento da contratação de empresa de serviço de dedetização – Recibos com assinaturas divergentes (itens XLVI; XLVII e XLVIII).

- Despesas não comprovadas que corresponderam ao valor de R\$ 7.481,00 (R\$ 737,00 + R\$ 6.744,00) e ao montante de R\$ 900,00 e, portanto, passíveis de devolução aos cofres públicos, pelo Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho (itens L; LI e LII).

Vinda dos autos ao exame do MPJTC/PB em 03/11/2011, com distribuição eletrônica dos presentes em 07/11/2011.

II - DA FUNDAMENTAÇÃO

Com a Auditoria.

Cumpre esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, contida no relatório técnico da DIAFI, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como na vertente. Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Em outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu o STF.¹

¹ HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009:

Todavia, há de se fazer parcos comentários para complementar o fundamento de alguns achados.

No atinente à GESTÃO FISCAL, foi verificado inicialmente o não atendimento às disposições da LRF quanto ao **cumprimento do artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas**. O suposto risco refere-se ao déficit no Balanço Orçamentário equivalente a equivalente a 6,93 % da receita orçamentária arrecadada.

Com efeito, cabe ao gestor público zelar pelo equilíbrio entre receitas e despesas, uma vez que o déficit orçamentário pode acarretar insuficiência de disponibilidades financeiras para assumir as obrigações contraídas. Tal fato pode afrontar o basilar princípio do planejamento, requisito essencial para uma gestão fiscal responsável, enaltecido na LC nº 101/2000.

Portanto, a falha comporta recomendação no sentido de que se promova o equilíbrio orçamentário, implementando ações com vistas a sua manutenção para afastar qualquer risco futuro às contas do Erário e o atendimento às metas entre receitas e despesas, adotando, quando for o caso, medidas de limitação de empenhos, na forma do art.9º da LRF.

No tangente aos **gastos com pessoal, correspondendo a 62,06 % da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF (alínea “b”) e gastos com pessoal correspondendo a 56,23% 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**, destaque-se a criação pela Lei de Responsabilidade Fiscal de um sistema de controle de gastos com pessoal a partir do estabelecimento de limites máximo (54% da receita corrente líquida) e prudencial (correspondente a 95% do limite máximo), indicando providências quando um ou outro for alcançado ou ultrapassado:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o

EMENTA: PROCESSUAL PENAL. HABEAS CORPUS. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - **Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa.** Precedente.

II - Ordem denegada.

percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3.º e 4.º do art. 169 da Constituição.

Na esteira dos dispositivos transcritos, ao atingir o limite prudencial, o gestor deve se abster de, em gênero, aumentar a despesa com pessoal, mas não há obrigação de reduzi-la em prazo certo. Contudo, uma vez ultrapassado o limite máximo legalmente estabelecido (54%), além das medidas previstas no art. 22 acima transcrito, o administrador deve, imediatamente, tomar as providências elencadas nos §§ 3º e 4º, do art. 169² da Constituição Federal, eliminando o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes.

Cabe, contudo, observar que, em regra, as sanções institucionais³ e pessoais⁴ previstas para imbuir de coercibilidade as normas de controle de gastos com pessoal não punem a simples ultrapassagem dos limites, mas, sim, a omissão e ineficácia das providências com vistas à adaptação dos gastos a este, o que, diga-se de passagem, pode ocorrer tão-só pelo incremento da receita, sem haver necessidade, em consequência, de diminuição de despesas.

Nesse norte, verifica-se a omissão do gestor na adoção de mecanismos de controle com vistas à regularização da gestão fiscal, notadamente, nos gastos de pessoal, ensejando, portanto, mácula nas contas globais.

A respeito da GESTÃO GERAL, quanto à **abertura de créditos suplementares no montante de R\$ 1.755.352,49 sem a devida autorização legislativa** deve-se observar que o art. 42 da Lei nº 4.320 dispõe que os créditos suplementares e especiais serão autorizados sempre por lei e abertos por decreto do executivo, possuindo o dispositivo caráter taxativo:

Art. 42 Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.

Nesse diapasão, transcreva-se o seguinte texto:

Assim, toda vez que ficar constatada a inexistência ou a insuficiência orçamentária para atender a determinada despesa, o Executivo terá a iniciativa das leis que autorizem os

² § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

- I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

³ LC nº 101/2000. Art. 23. (...) § 3º. Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá: I - receber transferências voluntárias; II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente; III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

⁴ Lei nº 10.028/2000. Art. 5º. Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

créditos adicionais, especiais e suplementares e posteriormente à sua aprovação pelo Legislativo, efetivará sua abertura por decreto.”⁵

A não autorização de créditos adicionais gera grave irregularidade pois o gestor que efetua a despesa desta forma usurpa a competência constitucional outorgada ao Legislativo. Neste sentido, é motivo de se dar pela irregularidade das contas de gestão, pela emissão de parecer contrário, e multa.

O registro incorreto de restos a pagar processados e as despesas com obras e serviços de engenharia, incorretamente classificadas, assim como despesas relativas à assistência social erroneamente classificadas como aplicação em saúde demonstram descuro com a Contabilidade Pública, suas normas e procedimentos-padrão, de cumprimento obrigatório para a Administração Pública.

Sobre a **irregularidade na Tomada de Preços n.º 02/2009**, deve ser recomendado ao gestor que, nos futuros editais para contrato de locação de automóveis, seja prevista a exigência de ser comprovada pelo licitante a propriedade do veículo ou instrumento particular de cessão de direito ao exclusivo uso do veículo.

A respeito das **despesas com obrigações patronais do magistério pagas com outros recursos e apresentadas, indevidamente, como aplicação no FUNDEB – 60%**, observa-se burla à Lei nº 11.494/2007, que regulamenta o FUNDEB, devendo ser aplicada multa ao gestor de Ouro Velho e realizada recomendação para que a falha não mais se repita.

Também foram verificadas: **despesa não comprovada com a aquisição de material para distribuição aos alunos da rede municipal, no valor de R\$ 12.185,79; despesa não comprovada com serviços de publicidade - Educação, no valor de R\$ 13.050,00; despesa não comprovada, no valor de R\$ 26.700,00, com assessoria técnica na área de educação – Maria de Fátima Demétrio Cabral; despesa não comprovada com serviços de publicidade - Saúde, no valor de R\$ 13.950,00; Despesa não comprovada, no valor de R\$ 2.799,01 - emissão de nota de empenho para o pagamento de 13º salário de 04 servidores com o respectivo cheque depositado em Conta bancária do Sr. Ginaldo Menezes Alexandre, beneficiário que não consta entre os credores; despesa não comprovada, no valor de R\$ 15.674,80, com o pagamento de diárias ao Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho; despesa não comprovada, no valor de R\$ 7.200,00, relativa ao pagamento de diárias de apartamentos do Clips II Hospital Menino Jesus Ltda; despesa não comprovada, no valor de R\$ 2.500,00, com a confecção do Cadastro Geral de Recursos Humanos - Edson Nóbrega de Souza; despesa não comprovada, no valor de R\$ 2.000,00, com a contratação do Grupo musical Novo Som; despesa não comprovada com serviço de consultoria na área de educação, no valor de R\$ 17.000,00 – Edson Nóbrega de Souza; Despesa não comprovada, no valor de R\$ 196,00 – aquisição de ventilador; despesas realizadas supostamente para a aquisição de material de construção; material de expediente; material plástico; mobiliário e de ventiladores, cujos cheques nominais aos respectivos credores, no valor total de R\$ 6.424,87, foram depositados na Conta nº 10.334-9, da CREDIPAJEU, cujo titular é o Prefeito Inácio Amaro dos Santos Filho, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos; despesas não comprovadas, no valor de R\$ 1.334,75 (R\$ 384,75 + R\$ 356,25 + R\$ 593,75), com a suposta contratação de serviços de pedreiros e de ajudantes de pedreiro, passíveis de devolução aos cofres públicos, pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho; despesas não comprovadas, no valor de R\$ 620,00 (R\$ 180,00 + R\$ 100,00 + R\$ 120,00 + R\$ 120,00 +**

⁵ MACHADO JUNIOR, J. Teixeira & REIS, Heraldo da Costa. *A Lei 4.320 Comentada*. 27. ed. Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 94.

R\$ 80,00 + R\$ 20,00), com supostos pagamentos de diárias, passíveis de devolução aos cofres públicos, pelo Prefeito, Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho; despesas não comprovadas, no valor de R\$ 94.751,40 (R\$ 103.254,01 – R\$ 8.502,61) com supostos serviços de recuperação de pavimento, contratados a empresa Dutra Brito Ltda., diante dos indícios de irregularidades constatados, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos; despesas insuficientemente comprovadas, reconhecendo-se a inexistência de provas da aplicação do valor de R\$ 3.950,10, por contratação de transporte ao Credor José Gilvan de Sousa - Notas de Empenho 875, 876, 878, 1084, 1087, 1189; Pagamentos de despesas supostamente realizadas com contratação de pedreiro; de pintor; de material de expediente e de mobiliário, mediante os cheques de números 853.967 (R\$ 617,50); 853.968 (R\$ 617,50); 853.852 (R\$ 880,60) e 853.851 (R\$ 4.430,00), totalizando a quantia de R\$ 6.545,60, depositada na CREDIPAJEÚ, terminal nº 004, no dia 10/06/2009, Conta corrente nº 104000, cuja titular tem o nome de “Eliane Maria de Sousa”, professora do município de Ouro Velho, devendo a quantia ser devolvida aos cofres públicos; despesas não comprovadas que corresponderam ao valor de R\$ 7.481,00 (R\$ 737,00 + R\$ 6.744,00) e ao montante de R\$ 900,00 e, portanto, passíveis de devolução aos cofres públicos, pelo Sr. Inácio Amaro dos Santos Filho.

Essas irregularidades foram consideradas pela Unidade Técnica de Instrução por não haver provas suficientes da comprovação da despesa ou do serviço realizado.

Ora, toda despesa deve ser devidamente comprovada para que seja legítima, sendo que a prestação de contas deve ser completa, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Desta forma, a despesa é ilegítima se não houver a comprovação de que gasto real (sem apresentação de nota fiscal, celebração de convênio, plano de trabalho, entre outras formalidades) ou sem comprovação de que houve o efetivo cumprimento da contraprestação devida (ausência de apresentação de documento hábil para comprovar o gasto em favor do Poder Público). Esta apresentação faz prova *juris tantum*. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucionalmente previsto:

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;***

Como se extrai desta 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.

A não comprovação da despesa enseja a repetição da quantia indevidamente gasta aos cofres públicos municipais, a aplicação da devida punição de natureza pecuniária ao gestor, além de implicar ato de improbidade, a ser oportunamente comunicado ao Ministério Público Comum, por ser dever de ofício de todo aquele que tenha notícia ou informação de tal acontecimento.

Assim, o Prefeito de Ouro Velho deve devolver aos cofres municipais a soma de todas as despesas não comprovadas, acima mencionadas, bem como a **despesa excessiva com assessoria jurídica, no valor de R\$ 9.916,80** – período de novembro a dezembro de 2009, os **pagamentos indevidos de pensões às Senhoras Alzira Ana de Jesus; Lúcia Nunes de Sousa; Languinha da Silva Sampaio e Terezinha de Sousa, no valor de R\$ 26.295,40; despesa excessiva com a aquisição de 60 colchões, no valor de**

R\$ 1.320,00 e o valor de R\$ 13.380,00, referente ao aumento não justificado da quantidade adquirida de produto para dedetização, entre os exercícios de 2008 e 2009.

Quanto ao **não pagamento de obrigações patronais, no valor estimado de R\$ 117.103,19 e a apropriação indébita de valores retidos dos servidores municipais**, devidos ao INSS, deve ser salientado que o pagamento de contribuição previdenciária é dever constitucional de caráter indeclinável. Além de obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado no corpo da Carta Maior, herança histórica da Revolução Francesa, que deu ao mundo jurídico, dentre outros marcos, a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, após os Estados Gerais transmutarem-se em Assembléia Nacional Constituinte.

No âmbito infraconstitucional, coube à União editar a Lei n.º 8.212 de 1991, que dispõe, em seu artigo 22, inciso I:

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I - vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

O prescrito nesta regra leva a entender não estar o Poder Público vinculado à alíquota de 20%, tendo em vista o texto legal remeter especificamente a empresa. Entretanto, o art. 15 da mesma Lei equipara a empresa, para fins previdenciários, a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional. Dessarte, fácil é concluir estarem os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional no grande e genérico rol dos contribuintes “empregadores”.

Merece ser mencionado, outrossim, o Parecer Normativo n.º 52 de 2004 emitido por este Tribunal de Contas. Andou bem o Conselho ao estabelecer no item 2.5 daquele instrumento:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

[...]

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município

Ademais, o não recolhimento de contribuição previdenciária ao órgão competente é tipificado como crime previsto no art. 2º, II da Lei n.º 8.137 de 1990, que institui disciplina para os crimes contra a ordem tributária:

Art. 1º Constitui crime contra a ordem tributária suprimir ou reduzir tributo, ou contribuição social e qualquer acessório, mediante as seguintes condutas:

[...]

Art. 2º Constitui crime da mesma natureza:

[...]

II - deixar de recolher, no prazo legal, valor de tributo ou de contribuição social, descontado ou cobrado, na qualidade de sujeito passivo de obrigação e que deveria recolher aos cofres públicos.

[...]

Pena - detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, e multa.

Provoque-se, acerca do não recolhimento de verba previdenciária, tanto a Delegacia de Crimes Previdenciários quanto o Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba).

A Unidade de Instrução observou também a realização de **pagamentos freqüentes de despesas com ressarcimento, por gastos com aquisição de combustível, bem como pagamentos freqüentes de despesas com ressarcimento, por gastos com refeições e hospedagem.**

Deve ser recomendado ao Alcaide que realize licitação para aquisição de combustíveis somente no posto que oferecer os menores preços, e ainda assim, para os combustíveis pertencentes à Edilidade, realizando controle de gasto com combustíveis. O ressarcimento de combustíveis adquiridos pelos servidores burla a Constituição Federal e a Lei nº 8.666/93.

As despesas com ressarcimento de refeições e hospedagens também devem ser consideradas irregulares, pois não demonstrada a despesa com diárias.

No tangente ao **aumento da dívida dos servidores municipais junto ao CREDIPAJEÚ, sem a comprovação do estabelecimento de limites de endividamento**, entende esta representante do MPJTC que o Convênio entre o Município de Ouro Velho e o CREDIPAJEÚ para realizar o pagamento da folha do Município deve ser analisado em autos apartados, a fim de ser verificada sua legalidade.

O pagamento de juros por atraso do pagamento de compromissos junto à Secretaria da Receita Federal, à Caixa Econômica Federal e ao INSS fere a eficiência da Administração, ao provocar um prejuízo desnecessário aos cofres públicos, qual seja, o pagamento de juros e outros encargos incidentes sobre o saldo devedor, algo evitável se houvesse, por parte do gestor da coisa pública, maior organização dos respectivos recursos financeiros sob sua responsabilidade. Que se lhe imputem todos os valores pagos a título de encargos por atraso no pagamento de compromissos.

Foram verificadas **despesas não licitadas, no valor de R\$ 536.855,43, representando 9,55 % da despesa orçamentária.**

Cumpre assentar 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 de Licitações e Contratos, 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. (Lei n.º 8.666 de 1993).

Reputem-se, destarte, irregulares as despesas realizadas sem prévio procedimento licitatório, aplicando-se multa com base no artigo 56, inciso II da LOTC/PB ao responsável.

Constatadas foram, também, **despesas realizadas sem o prévio empenho, contrariando o art. 35 c/c art. 90 e art. 101 da Lei Federal nº 4.320/64.**

Segundo Celso Ribeiro Bastos, “o art. 60 da Lei n.º 4.320 estatui que toda realização de despesa depende de prévio empenho. Trata-se, pois, de manifesto ato financeiro, sem cuja prática não se ultimar validamente a despesa”.⁶

Portanto, sabendo-se que sem o empenho a despesa não poderá se processar validamente, irregulares estão as despesas.

Sobre as **irregularidades constatadas no Convite n.º 001/2009**, no valor de R\$ 27.968,00, alvitra-se a disponibilização de acesso aos autos eletrônicos ao Ministério Público Comum, a fim de verificar indícios de cometimento do crime previsto no art. 90 da Lei n.º 8.666/93 e de improbidade administrativa.

III - DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, opina esta representante do Ministério Público Especial pela:

a) **emissão de parecer contrário** à aprovação e **irregularidade** das **contas** anuais do Chefe do Poder Executivo do Município de **Ouro Velho**, Sr. **INÁCIO AMARO DOS SANTOS FILHO**, exercício de **2009**, na conformidade do disposto no Parecer Normativo 52, e ATNEDIMENTO/NÃO ATENDIMENTO às disposições da LRF, nos precisos termos dos relatórios da Auditoria, respectivamente quanto à gestão geral e à gestão fiscal;

b) **imputação de débito de todas as despesas não comprovadas ou achadas anti-econômicas e irregulares pela Auditoria e Ministério Público especial ao Prefeito**, Sr. **INÁCIO AMARO DOS SANTOS FILHO**, **c/c a cominação de multa pessoal**, prevista no **artigo 55** da LOTC/PB, por força das irregularidades aqui examinadas, as quais traduzem grave infração a preceitos e disposições constitucionais e legais, sem prejuízo da incidência cumulativa da multa pessoal prevista no art. 56, inc. II da LOTC/PB;

c) **recomendação** ao Representante do Município da **adoção de medidas** visando a evitar todas as irregularidades e infrações à Constituição, à Lei 4.320/64, às Resoluções deste Tribunal, à *Lei de Responsabilidade Fiscal aqui examinadas, especificamente, promover o equilíbrio orçamentário, implementando ações com vistas a sua manutenção para afastar qualquer risco futuro às contas do Erário e o atendimento às metas entre receitas e despesas, adotando, quando for o caso, medidas de limitação de empenhos, na forma do art.9º da LRF e, quanto à gestão geral, abrir créditos suplementares somente com autorização legislativa, não incorrer em despesas não comprovadas, licitar quando obrigado por lei e processar as compras e aquisições sob a estrita ótica do Estatuto das Licitações e Contratos, comprovar integralmente as despesas realizadas, cumprir fidedignamente as obrigações de natureza constitucional, administrativa, previdenciária, civil, manter em dia os pagamentos à Previdência, realizar pagamento da contribuições sociais do magistério com verba do FUNDEB, cuidado com a contabilidade, realizar controle de gastos com combustíveis*, sem prejuízo da assinação de prazo para a tomada de medidas que entender cabíveis o Pleno, na esteira do voto do v. Relator;

⁶ BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Financeiro e de Direito Tributário*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1992, p. 33.

d) realizar análise do Convênio entre a Prefeitura de Ouro Velho e o CREDIPAJEÚ em **autos apartados**;

e) **disponibilização de acesso** aos presentes autos digitais ao **Ministério Público Comum**, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92), crimes licitatórios (Lei 8.666/93), e crimes contra a Administração pelo Sr. **INÁCIO AMARO DOS SANTOS FILHO**;

f) **representação ao INSS (Receita Federal e DELEPREV) e ao Ministério Público Federal (Procuradoria da República na Paraíba)** acerca dos fatos levantados pela Auditoria concernentes à área de atuação de cada um desses órgãos e instituições.

João Pessoa(PB), 21 de novembro de 2011.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ

Procuradora do Ministério Público junto ao TC/PB

mce