



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04073/11

Interessado: Sra. Maria Cristina da Silva.

Natureza: Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Jacaraú - Exercício de 2010.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Jacaraú – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2010. Gastos com pessoal acima do limite estabelecido na LRF. Déficit Financeiro. Despesas realizadas sem licitação. Abertura de créditos adicionais sem autorização legislativa. Utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos. Não pagamento de obrigações patronais ao IPAM e ao INSS. Emissão de Parecer Contrário à Aprovação das contas. Declaração de Atendimento Parcial aos preceitos da LRF. Aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE. Comunicação. Recomendação.

PARECER Nº 01460/12

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do gestor da Prefeitura Municipal de Jacaraú, Sra. Maria Cristina da Silva, referente ao exercício de 2010.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de diversas irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 497/510.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação da interessada, às fls. 512/513, que deixou escoar o prazo sem apresentação de esclarecimentos.

Despacho do Relator, às fls. 520, determinando o recebimento da defesa apresentada pela Sra. Maria Cristina da Silva, em caráter extraordinário.

Defesa anexada, às fls. 652/968.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04073/11

Após analisar a documentação encartada, o Órgão Técnico constatou, às fls. 971/976, a permanência sem justificativas das seguintes eivas:

1. *Gastos com pessoal, correspondendo a 57,78% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF.*
2. *Descumprimento da Resolução RN – TC 03/10.*
3. *Abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa no valor de R\$ 2.391.470,55.*
4. *Foram utilizados créditos adicionais sem fonte de recurso no valor de R\$ 652.473,88.*
5. *Déficit financeiro, ao final do exercício, no valor de R\$ 872.543,35.*
6. *Realização de despesas não licitadas, no montante de R\$ 21.014,05, conforme explicado e demonstrado anteriormente.*
7. *Não pagamento pela Prefeitura Municipal de obrigações patronais ao IPAM, no valor de R\$ 389.476,71, correspondendo a 58,06% do total devido.*
8. *Não pagamento pela Prefeitura Municipal de Obrigações Patronais ao INSS, no valor de R\$ 401.260,23 correspondendo a 64,67% do total devido.*

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

É o relatório. Passo a opinar.

Ora, a Constituição é lei fundamental (*Grundgesetz*, na doutrina alemã; *Fundamental Law*, na americana), encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04073/11

qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello)

A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único¹, 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, II, 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.

Após as observações genéricas elaboradas acima, passo às considerações sobre as ocorrências levadas a efeito pela Prefeita Municipal de Jacaraú, Sra. Maria Cristina da Silva, durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

A Auditoria constatou desobediência ao artigo 20 da LRF, uma vez que os gastos com pessoal atingiu o percentual de 57,78%. 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 enseja aplicação de multa ao gestor com fulcro no artigo 56 da LOTCE.

Ainda, verificou-se desobediência ao artigo 12, inciso II da Resolução RN – TC 03/10, uma vez que os demonstrativos de consolidação geral constantes da PCA foram apresentados sem a devida consolidação, uma vez que os valores constantes não incluíram os demonstrativos da Câmara Municipal de Jacaraú.

Além disso, apurou-se a abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa no valor de R\$ 2.391.470,55, bem como a utilização de créditos adicionais sem fonte de recurso no valor de R\$ 652.473,88.

¹ "Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04073/11

A Constituição Federal veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem a respectiva indicação de recursos, vejamos:

Art. 167. São vedados:

.....
V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Por sua vez, a Lei nº 4.320/64 que regula o procedimento adequado para autorização, abertura e utilização de créditos adicionais considera ato ilícito a ausência do cumprimento da forma legal, porque realizado contrariamente ao disposto na lei de normas gerais de finanças públicas:

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

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

Conseqüentemente, ante as falhas apontadas nos autos, esta Corte de Contas deverá emitir parecer contrário à aprovação da presente prestação anual de contas.

O Órgão de Instrução averiguou a existência de Déficit financeiro, ao final do exercício, no valor de R\$ 872.543,35. O Tribunal de Contas possui um papel importantíssimo na fiscalização do cumprimento dessas metas, bem como do respeito à legislação em vigor.

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 positavações 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04073/11

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.

Além disso, verificou-se a realização de despesas sem o prévio procedimento licitatório no montante de R\$ 21.014,05. Dentre os gastos realizados destacam-se os relacionados com aquisição de peças para copiadoras (R\$ 10.514,05) e serviços de publicidade (R\$ 10.500,00).

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.*

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.

Por fim, restou comprovado que o município de Jacaraú, durante o exercício de 2010, não efetuou pagamentos de obrigações patronais ao IPAM, no valor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04073/11

de R\$ 389.476,71, correspondendo a 58,06% do total devido, e ao INSS, no montante de R\$ 401.260,23 correspondendo a 64,67% do total devido.

A retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias são deveres previstos na Constituição, tendo como objetivo concretizar o princípio da solidariedade, consagrado constitucionalmente (art. 195, *caput*), garantindo aos trabalhadores o acesso aos seus benefícios, em especial, a aposentadoria. É obrigação do gestor promover a retenção/recolhimento destas contribuições e sua omissão deve ser responsabilizada. Igualmente, as falhas constituem motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, conforme disposição do Parecer Normativo desta Corte de Contas de n.º 52/2004.

Diante de todo o exposto, opina o Ministério Público Especial junto ao Tribunal de Contas, pela:

- 1. Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas da Prefeita do Município de Jacaraú, Sra. Maria Cristina da Silva, relativas ao exercício de 2010.
- 2. Declaração de Atendimento Parcial** aos preceitos da LRF.
- 3. Aplicação de multa** à gestora, Sra. Maria Cristina da Silva, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.
- 4. Comunicação** à Receita Federal acerca da eiva relacionada no item 8, para a adoção das medidas cabíveis.
- 5. Recomendações** à Prefeitura Municipal de Jacaraú 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, 7 de dezembro de 2012.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 04073/11

Isabella Barbosa Marinho Falcão
Procuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB