



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PARECER Nº 01264/13
PROCESSO TC N º 04783/13
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2012
ORIGEM: PREFEITURA MUNICIPAL DE TEIXEIRA

Ementa: CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. PREFEITURA MUNICIPAL DE TEIXEIRA. DESPESA SEM COMPROVAÇÃO REGISTRADA COMO ATIVO REALIZÁVEL. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO. INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA PARA SALDAR COMPROMISSOS DE CURTO PRAZO NO ÚLTIMO ANO DE MANDATO. NÃO APLICAÇÃO DO LIMITE MÍNIMO EM MDE. NÃO RECOLHIMENTO DE OBRIGAÇÕES PATRONAIS. DESPESAS ILEGÍTIMAS COM TELEFONIA MÓVEL. NÃO CONFIGURAÇÃO. CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL À LRF. APLICAÇÃO DE MULTA. DETERMINAÇÃO. RECOMENDAÇÕES.

Versam os presentes autos acerca da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de Teixeira, Sr. Wenceslau Souza Marques, referente ao exercício de 2012.

Após a análise dos documentos pertinentes às presentes contas, o Órgão de Instrução emitiu o Relatório de fls. 442/582, apontando algumas irregularidades.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a intimação do interessado, que apresentou esclarecimentos às folhas 588/1162.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Relatório de análise de defesa exarado pelos Peritos desta Corte às folhas 1168/1181, concluindo pela existência das seguintes irregularidades:

- a) Registro do ativo de valores sem a devida comprovação no valor R\$ 300.356,77;
- b) Ocorrência de déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;
- c) Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício;
- d) Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de Impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, em afronta ao disposto no art. 212 da Constituição Federal;
- e) Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato;
- f) Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;
- g) Realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, cabendo a devolução no montante de R\$ 5.678,00.

A seguir, o processo veio ao Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Em sede do Relatório Inicial, a Auditoria identificou, no Balanço Patrimonial da municipalidade, o registro de R\$ 300.356,77 como ativo realizável. Solicitou então, as devidas comprovações para, inclusive, possibilitar que o atual gestor tome as providências a fim de torná-lo receita.

O interessado informou que se trata, de fato, de créditos a serem recuperados e explica:

A maior parte desses créditos corresponde ao **pagamento de consignações de empréstimos que eram pagas pela municipalidade antecipadamente**, onde o Banco descontava o valor das consignações nas contas bancárias **sem haver o desconto devido do servidor**, pois pelo atraso da folha não havia a retenção correspondente. Esse procedimento será ajustado quando da atualização do pagamento da folha de pagamento que ficou registrada em restos a pagar.

A Auditoria, com razão, manteve a irregularidade, uma vez que não foi apresentada comprovação do alegado, apenas foi acostado aos autos demonstrativos do Sistema de Contabilidade, tais como Relação de Guias de Despesas Extra-orçamentárias,



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Balanco Patrimonial e Demonstrativo das Origens e Aplicações de Recursos não Consignados no Orçamento.

Ressalte-se a fragilidade da explicação dada pelo ex-Alcaide afirmando tratar-se de empréstimos consignados pagos antecipadamente e não descontado de servidores. Ora, se a Lei 4.320/64, que estatui as normas gerais de Direito Financeiro, veda o pagamento de despesa sem a regular liquidação, o que pensar de antecipar empréstimos a terceiros? Como justificar o interesse público de tal ato?

Cumprе destacar que a mácula em exame nem de longe pode ser classificada como mera falha formal. Do contrário, tem-se que a não irrisória monta de R\$ 300.356,77 não se encontra nos cofres do erário Mirim. Na contabilidade, esta saída de recurso foi registrada como “ativo realizável”. No entanto, para que este ativo se transforme em receita, é preciso que a Prefeitura cobre seus créditos, o que pressupõe a existência de contratos ou documento legal que os configure. A simples relação apresentada, proveniente do Sistema Contábil não supre este requisito, restando evidente a não comprovação da despesa e, portanto, necessária devolução pelo responsável.

Outra grave eiva detectada diz respeito à aplicação de apenas 23,98% da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

A esse respeito, o gestor não indicou despesas que porventura não tivessem sido consideradas pelo Corpo de Instrução, tampouco apresentou justificativa para refutar as exclusões realizadas. Do contrário, questionou a metodologia empregada para o cálculo e solicitou a inclusão de R\$ 157.227,98, correspondente a “*despesas que deveriam ter sido pagas com recursos do FUNDEB e foram pagas com recursos de Impostos e Transferências*”. As alegações não prosperaram por não estarem consubstanciadas em dados e informações precisas.

Assim, restou configurada a desobediência ao disposto no art. 212 da Constituição Federal, que dispõe ser obrigatória, para os Municípios, a aplicação anual de, pelo menos, 25% dos recursos de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Com efeito, assim reza o sobredito preceito constitucional:

Art.212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Destaque-se que a incorreta aplicação dos recursos com MDE é de suma importância, mormente quando se tem em vista que o acesso à educação constitui um direito social consagrado na Constituição Federal, posto que é através da sua garantia que se assegura a concessão de condições mínimas para o desenvolvimento da pessoa humana com participação na vida social. É de se destacar ainda ser impossível a concretização de princípios e objetivos básicos da Constituição, quais sejam, a promoção



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

do desenvolvimento nacional e o respeito à dignidade humana, sem a garantia do direito à educação.

Dessa forma, tal irregularidade não constitui mera inobservância ao disposto na norma legal citada, mas, sobretudo, afronta a um direito constitucional. Inadmissível, pois, sobretudo por se tratar do **mínimo** a ser aplicação em educação.

Verificou-se a ocorrência de déficit orçamentário, equivalente a 5,65% da receita orçamentária arrecadada, bem como déficit financeiro no valor de R\$ 2.250.661,17.

A Lei Complementar nº 101/2000 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 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.

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 observado.

Ainda, em desobediência a LRF, constatou-se também, a insuficiência financeira no último ano do mandato do Chefe do Executivo, contrariando o disposto no art. 42 da LRF, *in verbis*:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

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.

A ocorrência desta irregularidade, além de constituir ofensa grave ao comando legal, demonstra a falta de planejamento e controle administrativo por parte do gestor.

O não recolhimento de obrigações patronais restou confirmado com os documentos trazidos em sede de defesa referentes à confissão de débitos junto ao INSS. O Corpo de Instrução estima em mais de 50% o valor que deixou de ser repassado ao órgão previdenciário.

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 efetivado, 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.

Além disso, os recolhimentos previdenciários têm natureza jurídica de tributo, 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 do pagamento de custosos juros em virtude de atrasos em seus compromissos.

A Auditoria classificou como ilegais e/ou ilegítimas as despesas realizadas com telefonia móvel pagas a GMS Celulares e Informática, no valor de R\$ 5.678,00, em razão da inexistência de telefonia fixa na Prefeitura Municipal.

O gestor informa que desde os idos de 2005 não há telefone fixo na sede do executivo mirim. Tal fato, além de ocasionar contas mais elevadas de telefonia, por serem feitas única e exclusivamente através de aparelhos móveis, que possuem tarifas mais onerosas, dificulta, em muito, a comunicação da população e de outros interessados para



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

com a Prefeitura. Sem dúvida, trata-se de situação inadequada, que afeta a eficiência do serviço prestado.

Ocorre que esta condição não é suficiente para considerar ilegal a despesa com telefonia móvel. Primeiro porque o valor empregado não se mostra excessivo, depois que a disponibilização de telefone fixo não supriria, por completo, a necessidade de eventuais aparelhos móveis. A eiva não merece ser afastada, mas enseja recomendação para que o atual Alcaide providencie comunicação adequada, privilegiando a economicidade e o acesso da população.

Por fim, mas não menos importante, os Peritos desta Corte identificaram, em seu Relatório Inicial, o cancelamento de restos a pagar e de consignações do INSS nos valores, respectivamente, de R\$ 1.341.437,69 e R\$ R\$ 422.828,60, solicitando esclarecimentos por parte do gestor.

Este compareceu aos autos afirmando que as consignações do INSS foram canceladas devido a parcelamento realizado junto ao órgão. Já os restos a pagar foram cancelados, com base no Decreto nº 0102A/2012, de 28/12/2012, que determinou:

Art. 1º - As despesas inscritas em Restos à Pagar em exercícios anteriores e não liquidadas, **bem como, os Restos a Pagar processados e não reclamados até 31 de dezembro de 2012** dos órgãos e unidades orçamentárias da Administração Direta do Poder Executivo Municipal, constantes do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social serão integralmente cancelados naquela data.

Art. 2º - Por ocorrência dos cancelamentos de Restos a Pagar, fica assegurado o direito dos credores ao recebimento do crédito eventualmente reclamado, hipótese em que a despesa será reempenhada, por ocasião do reconhecimento da dívida, à conta de dotação destinada a Despesas de Exercícios Anteriores constante da Lei Orçamentária Anual ou de créditos adicionais abertos no exercício em que se der a reclamação

Ainda afirmou que tais cancelamentos foram motivados pelo “1. *Princípio da prescribibilidade adotado pela Constituição de 1988 e a regra geral de prescrição estabelecida no Código Civil (Artigo 205)*; 2. *Cancelamento pelas liquidações indevidas e falhas formais*;”. A Auditoria considerou justificada a mácula e a saneou.

Com todo o respeito ao sempre zeloso Corpo de Instrução, esta Representante Ministerial não se acosta, *in casu*, ao entendimento por ele esposado.

Os denominados restos a pagar processados são aqueles referentes a empenhos relativos às despesas já executadas (liquidadas) e, portanto, aptos ao pagamento, ou seja, o direito do credor já foi verificado, conforme disposições contidas em lei. Nesse caso, a execução da despesa orçamentária já se encontra no último estágio (pagamento), isto é, já ultrapassou as duas primeiras fases (empenho e liquidação). Deveras, os restos a pagar, se processados, implicam na presunção de que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer, não podendo ser cancelados,



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

restando à Administração o dever de realizar o devido adimplemento.

Outrossim, a mera justificativa da prescrição e falha na liquidação, desacompanhada de comprovação, não merece guarida. Saliente-se que o supracitado decreto foi publicado em 28/12/2012, sexta-feira, estabelecendo o prazo até 31/12/2012, segunda-feira, para que os credores reclamassem o pagamento antes do cancelamento. Ou seja, não foi dado sequer um dia útil inteiro para comunicação e tomada de providências pelos interessados, o que demonstra o interesse pelo não pagamento das despesas incorridas.

Enfim, de se ver que tal irregularidade, além de representar grave transgressão a norma orçamentária, posto que mascara a real situação patrimonial da edilidade, constitui canal para o não adimplemento de obrigações por parte da Prefeitura Municipal de Teixeira, depondo contra a credibilidade desta, o que não se coaduna com o princípio da boa gestão e com a moralidade administrativa.

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas opina pela:

1. **EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das contas anuais do **Sr. Wenceslau Souza Marques**, Prefeito Municipal de Teixeira, 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 ao gestor acima referido, face à transgressão de normas legais, conforme apontado;
4. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ 300.356,77 em decorrência de despesas não comprovadas classificadas como ativo realizável no Balanço Patrimonial;
5. **DETERMINAÇÃO** à Administração Municipal de Teixeira para que realize correção do sistema contábil Mirim, reconhecendo os restos a pagar processados indevidamente cancelados;
6. **RECOMENDAÇÃO** à Administração Municipal de Teixeira no sentido de conferir estrita observância às normas constitucionais, bem como as consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei Complementar Nº 101/2000 (LRF), sobremodo a fim de evitar a repetição das falhas constatadas no presente feito, promovendo, assim, o aperfeiçoamento da gestão.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

É o Parecer.

João Pessoa, 10 de dezembro de 2013.

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

rccd