



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

PROCESSO TC nº 05925/10

PARECER Nº 01751/11

**ASSUNTO: CONTAS ANUAIS DE GESTÃO e de ORDENAÇÃO DE DESPESAS da
Prefeita de Lagoa de Dentro, Exma. Sr^a. SUELI MADRUGA FREIRE,
relativas ao exercício financeiro de 2009.**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. DÉFICIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. PARCIAL ATENDIMENTO DA LC 101/2000. DEFICIÊNCIA EM REGISTROS CONTÁBEIS. USO DE CRÉDITO SEM AUTORIZAÇÃO EM LEI. RECOMENDAÇÃO. INOBSERVÂNCIA PARCIAL DA LEI DE LICITAÇÕES. MULTA. DESCUMPRIMENTO DE OBRIGAÇÕES JUNTO AO INSS E RFB. COMUNICAÇÃO. APLICAÇÃO EM SAÚDE ABAIXO DO ÍNDICE CONSTITUCIONAL. GESTÃO DE RECURSOS DANOSA AO ERÁRIO. OFENSA A PRECEITOS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PARECER CONTRÁRIO. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. MULTA. 1) *“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de 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”* (STF. Min. Celso Mello); 2) Se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a conseqüente responsabilidade de ressarcimento dos gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.

PARECER

Versam os autos sobre as contas anuais de gestão e de ordenação de despesas da Prefeita de **Lagoa de Dentro**, Exma. Sr^a. **SUELI MADRUGA FREIRE**, relativas ao exercício financeiro de **2009**.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Documentação encartada e oferta de relatório pela d. Auditoria. Notificação de estilo e defesa apresentada. Análise pela d. Auditoria com as seguintes conclusões:

Na gestão fiscal:

- 1) Resultado deficitário da execução orçamentária, correspondente a 1,1% da receita arrecadada ou R\$ 93.569,60;

Na gestão geral:

- 2) Incompatibilidade entre o SAGRES e a PCA;
- 3) Abertura de crédito adicional sem autorização legislativa, no montante de R\$ 69.385,00, com autorização posterior em outubro de 2011;
- 4) Despesas não licitadas no montante de R\$ 60.271,00, com locação de veículos (R\$ 22,2 mil) e alimentação (R\$ 38 mil);
- 5) Aplicação em ações e serviços públicos de saúde equivalente a 13,61% da receita de impostos próprios e repartidos (14,31% subtraindo o valor dos precatórios da receita base);
- 6) Irregularidade na contratação de veículo para o gabinete da Prefeita;
- 7) Não contabilização e não recolhimento de despesa com contribuição previdenciária patronal ao INSS, no montante de R\$ 309.131,67;
- 8) Pagamento indevido de combustível sem previsão contratual, no valor de R\$ 31.891,55;
- 9) Incompatibilidade de informações prestadas à Receita Federal.

É o relatório.

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque, desde já, o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem, da melhor forma possível, o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. Assim, **a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação**, respeitando não apenas a cronologia das



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, **sob pena de responsabilidade da autoridade competente**.

A Constituição é lei fundamental, 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 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).

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

O foco do controle deverá estar sempre no resultado auferido e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores poderia levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da Atividade Financeira do Estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**.¹

¹ “A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade**, permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Feitas essas explanações gerais, passe-se à análise dos fatos apurados pela d. Auditoria, agrupando-os pela similitude quando for o caso.

(1) Resultado deficitário da execução orçamentária, correspondente a 1,1% da receita arrecadada ou R\$ 93.569,60. (3) Abertura de crédito adicional sem autorização legislativa, no montante de R\$ 69.385,00, com autorização posterior em outubro de 2011.

A Lei Complementar nº 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. 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 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.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”²

A utilização de crédito adicional sem autorização legislativa, apesar de módico, também concorreu para o déficit apurado, vez que o sistema de autorização ordinária e adicional de créditos orçamentários representa valioso instrumento de controle da despesa pública. O fato de ter havido autorização em 2011 não tem o condão de sanar aquela falha, pois, a legislação orçamentária é daquelas de vida curta, ou seja trata-se de norma temporária cuja vigência se encerra quando findo o exercício financeiro a que se refere, não sendo tecnicamente viável alterar seus termos após esse evento – não há como modificar norma revogada.

O pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, mesmo ínfimo, não foi observado, justificando a imposição de máculas à gestão fiscal e recomendação.

(2) Incompatibilidade entre o SAGRES e a PCA.

A constatação de informações e registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC³. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

² MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.

³ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

A contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo recomendações para o aperfeiçoamento de tal conduta.

(4) Despesas não licitadas no montante de R\$ 60.271,00, com locação de veículos (R\$ 22,2 mil) e alimentação (R\$ 38 mil). (6) Irregularidade na contratação de veículo para o gabinete da Prefeita.

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

No caso, as despesas indicadas pela natureza, periodicidade ou valor não repercutem no deslinde da prestação de contas, nos moldes da jurisprudência do TCE/PB, sem prejuízo de aplicação de multa, com espeque no art. 56, II, da LCE 18/93, além de comunicação à Receita Federal de informações sobre o contrato de locação de veículo para o gabinete da Prefeita.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

(5) Aplicação em ações e serviços públicos de saúde equivalente a 13,61% da receita de impostos próprios e repartidos (14,31% subtraindo o valor dos precatórios da receita base).

A Emenda Constitucional nº 29, publicada em 14/09/2000, com vigência imediata, a exemplo da educação, introduziu limites mínimos para aplicação em ações e serviços públicos de saúde. O legislador constitucional derivado estabeleceu, para os Municípios, a partir de 2004, a aplicação mínima de 15% de recursos de impostos próprios e repartidos nesta finalidade. É o que preceituam os dispositivos acrescidos ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In verbis:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

III – no caso dos Municípios (...), quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que apliquem percentuais inferiores aos fixados nos incisos II e III deverão elevá-los gradualmente, até o exercício financeiro de 2004, reduzida a diferença à razão de, pelo menos, um quinto por ano, sendo que, a partir de 2000, a aplicação será de pelo menos sete por cento.

§ 3º Os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de Fundo de Saúde que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde, sem prejuízo do disposto no art. 74 da Constituição Federal.

As novas diretrizes mencionam desde as regras de guarda de recursos (transferências de recursos arrecadados à conta de Fundo de Saúde) até sua utilização, exaltando, claramente, tanto a melhoria das ações e serviços públicos de saúde (finalidade), quanto a formas especiais de execução orçamentária e controle (meios).

Assim, a Prefeitura, mesmo subtraindo da receita base as despesas com sentenças judiciais (precatórios), conforme jurisprudência do TCE/PB, por ter aplicado em ações e serviços públicos de saúde, em 2009, **14,31%** das receitas de impostos próprios e repartidos, não cumpriu o preceito constitucional, concorrendo para a reprovação das contas gerais de governo.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

(7) Não contabilização e não recolhimento de despesa com contribuição previdenciária patronal ao INSS, no montante de R\$ 309.131,67.

Cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56⁴, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações a cargo do Município.

(8) Pagamento indevido de combustível sem previsão contratual, no valor de R\$ 31.891,55.

A prestação de contas deve apresentar-se em sua completez, caso contrário será o mesmo que não tê-la realizado. Deve evidenciar a adequação dos procedimentos adotados para a execução da despesa, e, principalmente, demonstrar o mérito alcançado, ou seja, a efetiva aquisição de bens, realização de obras ou prestação de serviços, bem como a conquista de bons resultados para a coletividade. Esse duplo aspecto da prestação de contas - formal e material, respectivamente - está constitucional previsto: Veja-se:

CF/88. 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

⁴ Lei 8.212/91.

Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

A Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro – Lei nº 4.320/64, exige que, na quantificação (liquidação) da obrigação de pagar, além de identificar a origem do gasto, o credor e o valor a ser pago, a administração deve certificar o resultado auferido – legitimidade da despesa pública. Cite-se:

Lei nº 4.320/64. Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I - a origem e o objeto do que se deve pagar;

II - a importância exata a pagar;

III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II - a nota de empenho;

III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrar a sua escorreita aplicação sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada”.



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Conclui-se, portanto, que se recursos públicos são manuseados e não se faz prova da regularidade das despesas realizadas com os correspondentes documentos exigidos legalmente, os respectivos gestores atraem para si a consequente responsabilidade de ressarcimento dos gastos irregulares que executaram ou concorreram, inclusive por temerária gerência, além de sujeição à multa decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93.

(9) Incompatibilidade de informações prestadas à Receita Federal.

A d. Auditoria apurou diferenças entre os valores retidos na fonte pagadora a título de imposto de renda e aqueles informados à Receita Federal, cabendo, assim, as comunicações de estilo.

DIANTE DO EXPOSTO, esta Procuradoria pugna para que esta Egrégia Corte, em razão do exame das contas do exercício de **2009**, sob a responsabilidade da Sr^a. **SUELI MADRUGA FREIRE**, na qualidade de Prefeita do Município de **Lagoa de Dentro**:

I) **DECLARE** o atendimento parcial dos requisitos de gestão fiscal responsável, previstos na LC 101/2000, em razão do item 1.

II) **EMITA PARECER** sugerindo à Câmara Municipal de **Lagoa de Dentro** a **REPROVAÇÃO** das contas de gestão geral relativas ao exercício de **2009**, em razão do item 5 e dos atos de gestão danosos ao erário (item 8).

III) **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as despesas sem as devidas licitações, sem imputação de débito, em face da ausência de danos materiais causados ao erário, ressalvadas as do tópico a seguir.

IV) **JULGUE IRREGULAR** a gestão dos recursos relacionados ao **item 8**, **com imputação de débito contra a gestora**, em razão do dano ao erário, com valores atualizados.

V) **APLIQUE MULTAS** contra a gestora, por danos ao erário (item 8) e atos ilegais de gestão (itens 4 e 5), com fulcro na Constituição Federal, art. 71, VIII, e LCE nº 18/93, arts. 55 e 56, II.



**ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO**

VI) **COMUNIQUE** à Receita Federal sobre os fatos relacionados às contribuições previdenciárias, retenções de imposto de renda e contratado para locar veículo em favor do gabinete da Prefeita.

VII) **RECOMENDE** diligências no sentido de prevenir a repetição ou corrigir quando cabível as falhas acusadas no exercício de 2009.

É o parecer. S.M.J.

João Pessoa, de 13 de dezembro de 2011.

ANDRÉ CARLO TORRES PONTES
Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-PB