



## PROCESSO TC N.º 06328/19

**Interessada:** Neuma Rodrigues de Moura Soares.

**Objeto:** Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Caldas Brandão, exercício de 2018.

*EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Município de Caldas Brandão – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2018. Diversas irregularidades. Ônus do gestor da comprovação da boa e regular aplicação dos recursos públicos. Emissão de parecer contrário à aprovação das contas. Imputação de Débito. Aplicação de Multa. Remessa de cópia dos autos ao Ministério Público comum. Comunicação a Receita Federal do Brasil. Recomendação.*

## PARECER Nº 01120/19

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Caldas Brandão, Sr<sup>a</sup>. Neuma Rodrigues de Moura Soares, referente ao exercício de 2018.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou, em seu relatório prévio (fls.984/1083), a ocorrência de diversas irregularidades.

Na seqüência, promoveu-se a citação da Prefeita, Sra. Neuma Rodrigues de Moura Soares, conforme certidão de fls. 1.084.

Às folhas 1.086/1.091, consta certidão atestando que o TRAMITA anexou automaticamente à documentação contida no Processo TC 00126/18 (Acompanhamento da Gestão) aos autos da presente PCA (fls. 02/1.085).



## **PROCESSO TC N.º 06328/19**

Logo em seguida, houve apresentação defesa subscrita pelo Advogado Paulo Ítalo de Oliveira Alencar (Procuração de fls. 1.085) em nome da Sr<sup>a</sup>. Neuma Rodrigues de Moura Soares (fls. 1.337/1.369). Instrui a defesa a documentação de fls. 1.370/1.978.

Posteriormente, o órgão de instrução emitiu relatório de análise de defesa às folhas 2.064/2.173 constatando novas irregularidades.

Atendendo ao despacho de fls. 2.174, procedeu –se a intimação da gestora interessada para, querendo, apresentar defesa acerca das inovações consignadas nos itens "5.0.2", "5.1.2", "6.0.1" e "17.13" a "17.15", bem como adotar as medidas necessárias quanto aos fatos destacados nos itens "5.3", "9.1", "16" e "18.2.1" a "18.2.4" do relatório elaborado pelos técnicos deste Pretório de Contas, fls. 2.064/2.173. Em ato contínuo, procedeu-se a citação do responsável técnico pela contabilidade do Município de Caldas Brandão/PB no período "sub examine", Dr. Neuzomar de Sousa Silva, CPF n.º 205.902.884-15, para se manifestar, querendo, do mesmo modo, no prazo regimental de 15 (quinze) dias, UNICAMENTE, acerca das possíveis irregularidades contábeis constatadas no artefato técnico elaborado pelos peritos desta Corte, fls. 2.064/2.173 dos autos.

Defesa apresentada em nome da gestora Municipal interessada, Sr<sup>a</sup>. Neuma Rodrigues de Moura Soares (fls. 2.181/2.472).

Em continuidade, houve apresentação de defesa pelo responsável técnico pela contabilidade do Município de Caldas Brandão/PB no período "sub examine", Sr. Neuzomar de Sousa Silva (fls. 2.475/2.481)

Após analisar as defesas apresentadas, o Órgão Técnico, às folhas 2.508/2.515, concluiu pela manutenção das seguintes irregularidades:

- 1. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas, no montante de R\$ 2.324.028,00;*
- 2. Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício, no montante de R\$ 2.184.465,24;*



## **PROCESSO TC N.º 06328/19**

- 3. Falta de efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação;*
- 4. Descumprimento de norma legal, Art. 37, da Constituição Federal;*
- 5. Não-realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$ 121.053,36;*
- 6. Despesa de pessoal não empenhada, no montante de R\$ 93.699,81;*
- 7. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecidos pelo art. 20 Lei de Responsabilidade Fiscal;*
- 8. Não-provimento dos cargos de natureza permanente mediante concurso público;*
- 9. Acumulação ilegal de cargos públicos;*
- 10. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal;*
- 11. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$ 112.489,30;*
- 12. Pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, no montante de R\$ 22.899,36*
- 13. Ausência de Certificado de Regularidade Previdenciária CRP;*
- 14. Não-empenhamento da contribuição previdenciária do empregador, no montante de R\$ 616.721,34;*
- 15. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no montante de R\$ 1.065.374,64.*

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



## PROCESSO TC N.º 06328/19

### É o relatório. Passo a opinar.

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

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 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 único<sup>1</sup>, 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

<sup>1</sup> "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, assumo obrigações de natureza pecuniária."



## PROCESSO TC N.º 06328/19

instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. É caso até de intervenção no município, nos termos do art. 35, III, 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 de o próprio dever de prestá-las.

De modo a conferir concretude aos ditames constitucionais relativos às finalidades públicas, contemporaneamente, o controle da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior<sup>2</sup> -, para profunda análise contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial<sup>3</sup> e fiscal<sup>4</sup>, à luz dos princípios legalidade, legitimidade e economicidade, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o prelúdio insculpido nos arts. 70 e 71, da atual Carta Federal<sup>5</sup>. Estas regras, por simetria, aplicam-se a Tribunais de Contas e Legislativos estaduais e municipais, aos quais devem ser, anualmente, endereçadas, observada a respectiva competência, as contas dos Governadores e Prefeitos.

<sup>2</sup> CF/67. Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercitada pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

<sup>3</sup> Sobre os novos enfoques do controle, leciona Régis Fernandes de Oliveira: “... em primeiro lugar, no que tange ao controle **contábil**, significa um mero controle técnico, ou seja, a contabilidade, entrada e despesa, numericamente relacionadas sem maior novidade (...). A fiscalização **financeira** opera-se em relação a gastos e receitas públicas fazendo-se através desse instrumento da contabilidade esse possível controle (...). O controle **operacional** quer me parecer dar uma idéia de *modus procedendi* da despesa pública e portanto é possível controlar-se a forma pela qual se chega a uma despesa, a uma receita, seja na coleta do dinheiro ou seja no gasto que se efetue; fala também o preceito em controle **patrimonial**, controle do patrimônio público, controle que deve estabelecer-se sobre os bens, as coisas que pertencem ao Poder Público.” (“Fiscalização Financeira e Orçamentária”. Apud A Constituição na Visão dos Tribunais, p. 17).

<sup>4</sup> A Lei Complementar nacional n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.

<sup>5</sup> CF/88. Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

CF/88. Art. 71. O **controle externo**, a cargo do **Congresso Nacional**, será exercido com o **auxílio** do **Tribunal de Contas da União**, ao qual **compete**: I - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - **julgar as contas dos administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.



## PROCESSO TC N.º 06328/19

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de gestão política, emitindo um parecer opinativo, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento<sup>6</sup>. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas julga as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento. Se os Prefeitos Municipais exercem, concomitantemente, as funções de gestor político dos negócios públicos e ordenador de despesas (ou de executor de serviços públicos), sujeitam-se à dualidade de competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas: uma competência de natureza técnico-opinativa e outra de natureza jurisdicional-administrativa, ou seja, o Tribunal de Contas aprecia as contas do gestor político, para efeito de emissão de parecer opinativo, e julga as contas do ordenador de despesa, para os fins de atribuir-lhe, ou liberá-lo de responsabilidade.

O eg. Tribunal de Justiça da Paraíba, em decisão proferida, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, teceu os seguintes comentários sobre os incisos I e II, do art. 71, da Lex Mater:

*“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Rel. Des.*

<sup>6</sup> CF/88. Art. 49. É da **competência** exclusiva do **Congresso Nacional**: IX - **julgar** anualmente as **contas** prestadas pelo **Presidente** da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.



## PROCESSO TC N.º 06328/19

*Antônio Elias de Queiroga. Apelação Cível nº 99.005136-5. DJE/Pb 10/12/1999).*

Nesse mesmo sentido, registro a lição memorável do col. Superior Tribunal de Justiça:

*CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-*

7/22





## PROCESSO TC N.º 06328/19

*se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (STJ, ROMS 11060/GO, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 16/09/2002, p. 159)*

À luz das decisões citadas, é importante frisar que, na estrutura administrativa do Município ora examinado, a Prefeita desenvolve concomitantemente atos políticos e atos administrativos, cabendo-lhe, anualmente, a prestação de contas de natureza política, cujas averiguações percorrem, em suma, os aspectos de produção do orçamento e observância aos seus objetivos, diretrizes e metas; elaboração e execução dos programas de governo; equilíbrio da contas públicas; aplicação de recursos mínimos em educação e saúde; cumprimento dos limites máximos de despesas com pessoal e dívida; observância às normas de concessão de garantia e operação de crédito; manutenção do patrimônio público; enfim, a regência da gestão pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Doutra banda, as contas de natureza administrativa, englobam os atos específicos de ordenação de despesas (autorização, empenho, liquidação e pagamento), com ou sem a necessidade de procedimento de licitação prévio.

Após as observações genéricas elaboradas acima, as quais servem de fundamento para a comprovação de várias irregularidades apontadas inicialmente, passo às considerações sobre as principais ocorrências levadas a efeito pela gestora municipal de Caldas Brandão durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

Restou apurado pela Auditoria que a Lei de Responsabilidade Fiscal não foi plenamente observada, uma vez que o gestor não cumpriu com preceitos básicos de organização e planejamento financeiro.

Ora, a Lei de Responsabilidade Fiscal surge com os objetivos básicos de combater o déficit fiscal, reduzir o nível da dívida pública, e primar pelo planejamento como forma de conseguir os mais profícuos resultados. Esse planejamento é feito através da congruência de três instrumentos: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes

8/22





## PROCESSO TC N.º 06328/19

Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual. Todos devem apresentar metas harmônicas entre si que estabelecerão quais (e como serão executadas) as prioridades para a efetivação de gastos, enfim, para gerir o dinheiro público. Além disso, representam verdadeiros instrumentos de transparência na gestão fiscal, permitindo o conhecimento pela sociedade dos atos praticados pela Administração Pública.

A respeito da 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 idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado. (...)*

***Além de a responsabilidade fiscal cumprir o papel de proporcionar recursos de imediato a fim de que o Estado realize as funções a que constitucionalmente está vinculado, busca controlar a situação orçamentária a fim de não comprometer nem o futuro imediato, muito menos o futuro mais distante. (...)***

*Em dado momento da segunda metade do século XX, chegou-se a acreditar que as fontes de recursos nunca cessariam de existir e, do mesmo modo, brotariam sempre fontes novas a que se recorrer. Este princípio, denominado de **inesgotabilidade dos recursos públicos**, foi sendo posto em prova pela implacável constatação de que a dinâmica econômica a isto não correspondia.*

*O tempo em que se propalava tal princípio não é remoto. O desregramento fiscal, em nome de uma infeliz política econômica que via a imensidão do céu sem perceber que utilizava asas feitas de cera, afigurava-se como um dos mais nítidos reflexos da adoção de tal princípio, levando à terrível constatação de ver os efeitos desestabilizadores de uma política monetária inflacionária e sua gravíssima repercussão no agravamento das desigualdades no Brasil.*

*É justamente tendo em vista corrigir equívocos desta percepção que se tem a idéia de **Estado Democrático e Social Fiscal**. A necessidade de*

9/22



## PROCESSO TC N.º 06328/19

*unir, como prioridades do Estado, o controle do desregramento fiscal como objetivo e a canalização do que se evitou gastar para políticas que busquem assegurar os direitos fundamentais constitucionalmente estabelecidos, função maior do constitucionalismo moderno, é não somente premente como legitimamente justificável.*

*O binômio regramento e desregramento fiscais gera, por conseqüência, a contraposição entre metas e riscos fiscais, numa relação inversamente proporcional. A criação de metas pouco impositivas e mal aplicadas gera um maior risco fiscal, que se substancializa na constatação de que os gastos públicos encontram poucos ou quase nenhuns limites; por sua vez, a maior rigidez das metas e sua aplicação efetiva leva naturalmente a uma redução dos riscos fiscais e, naturalmente, a aplicação mais racional do orçamento.*

*Não é preciso aqui ressaltar a importância de se reduzirem os riscos fiscais. A despesa pública, criada de modo desorganizado e caótico, faz com que sejam preteridas necessidades prementes e de cunho universal, em favor de outras, pouco urgentes e benéficas para pequenos grupos sociais.*

*A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao buscar fixar rígidos limites nos gastos públicos, busca atenuar ao máximo os riscos fiscais, uma vez que a extinção destes riscos é virtualmente impossível, dadas as variáveis impostas pela realidade.*

*A Proteção dos Direitos Fundamentais e a busca da redução das desigualdades sociais necessariamente não se realizam sem a reflexão acurada acerca de seu impacto na esfera econômica. (...)*

*A percepção de que é impreciso e mesmo surreal o princípio da inesgotabilidade dos recursos públicos traz à tona o postulado de que a construção de uma sociedade que busque efetivar invariavelmente os direitos e garantias fundamentais, constitucionalmente consagrados, só é possível através do regramento fiscal, buscando evitar excessos e canalizando os recursos para atividades mais frutíferas para toda a sociedade, no sentido da efetivação daqueles direitos. (...)*

*A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao impor o regramento das contas públicas, racionalizando-as, compromete-se com este objetivo, ao propugnar que o controle orçamentário repercutirá a curto prazo - incidindo sobre as gerações atuais - e a longo prazo - resguardando a viabilidade fiscal do Estado para as gerações futuras. (...)*



## PROCESSO TC N.º 06328/19

*A função da responsabilidade fiscal, como já dito, é de mero **meio**. É o conceito instrumento essencial para a atuação do Estado moderno. Não mais se concebe uma atuação estatal efetiva sem uma apurada reflexão sobre os gastos públicos, seus limites e sua aplicação. (...)*

*Imprescindível é, pois, que toda a reflexão sobre a necessidade de um conceito de responsabilidade fiscal não seja perdida da vista dos administradores públicos, assim como dos cidadãos. Somente assim, com a atuação de todos os atores sociais, poder-se-á buscar o controle de gastos públicos, visando a fomentar um crescimento econômico sustentado e garantidor, principalmente, dos direitos e garantias fundamentais dispostos na Constituição Federal de 1988.<sup>7</sup>*

No caso sob análise, a inobservância das regras da LRF configurou-se na medida em que se ficou demonstrado à ocorrência de **Déficit de Execução Orçamentária e Déficit Financeiro**, respectivamente, no montante de R\$ 2.324.028,00 e R\$ 2.184.465,24.

Nesse aspecto, vale ressaltar que o equilíbrio das contas públicas exige do gestor uma administração planejada, com controle eficiente das rubricas orçamentárias.

A Lei de Responsabilidade Fiscal, em consonância com o princípio do equilíbrio fiscal, busca combater o déficit fiscal. Dessa forma, o gestor deve procurar evitar gastos desnecessários, bem como o crescimento do endividamento público, que podem implicar numa onerosidade excessiva dos cofres públicos com a conseqüente insatisfação das necessidades sociais.

O orçamento programa envolve três aspectos a serem observados: planejamento, execução e controle. A previsão e a arrecadação de receita tributária envolvem um dos aspectos do planejamento. Dessa forma, é necessário haver um controle: o gestor, periodicamente, deve verificar se a receita arrecadada permitirá o cumprimento das metas estabelecidas. Caso contrário, deverá tomar as medidas

---

<sup>7</sup> 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](http://www.direitopublico.com.br).



## PROCESSO TC N.º 06328/19

necessárias, como corte de gastos e estabelecimento de prioridades, para não perder de vista o equilíbrio financeiro.

Um dos objetivos primordiais da Lei de Responsabilidade Fiscal é o combate ao *déficit* fiscal, que deve ser feito através do controle dos gastos públicos, com a manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas, tendo sempre em vista a obtenção de *superávits* na execução do orçamento.

Faz-se, pois, necessário um controle das contas públicas com adequado planejamento. É o que se extrai da inteligência do § 1º do artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000:

*“Art. 1º - omissis;*

*§ 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.*

Dessa forma, as falhas em epígrafe evidenciam a ausência de comprometimento da administração municipal com a manutenção do equilíbrio das

12/22



## PROCESSO TC N.º 06328/19

contas públicas e o cumprimento de metas entre receitas e despesas, em desrespeito ao princípio do planejamento, previsto no artigo 1º, §1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal.

A adequação da despesa à receita arrecadada deve ser buscada a todo custo pelo administrador público, o que não ocorreu na situação em apreço, porquanto a gestora não desenvolveu ações visando a uma melhor programação e controle da receita, bem como não manteve o equilíbrio das contas do erário, cabendo recomendações de observância aos preceitos legais, especialmente no que diz respeito ao equilíbrio orçamentário e diminuição do déficit financeiro, além da cominação de multa pessoal, com espeque no artigo 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte.

Ainda, em inobservância às regras da LRF, **constatou-se à realização de gastos com pessoal acima do limite previsto no seu art. 20**, sem que houvesse adoção das medidas legais para sanear tais gastos. A ultrapassagem aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal enseja aplicação de multa a autoridade responsável e a devida recomendação de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00.

O perquirir da Unidade Técnica, constatou **deficiência na estrutura de arrecadação de Tributos municipais**, tendo em vista que no exercício de 2018 não houve qualquer arrecadação referente a Contribuição para o Financiamento da Iluminação Pública (COSFIP) e Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial - IPTU.

Importante ressaltar que, os tributos avultam em importância pelo fato de constituírem fonte de receita de grande relevância para os cofres estatal. As transferências do setor privado para o público, observada a reserva legal tributária, são verbas fundamentais para a realização do bem comum pelo Estado-Administração.

Destarte, conforme apontado pelo órgão de instrução, cabe recomendação ao gestor para adotar providências necessárias, no sentido de corrigir as ocorrências citadas e de adequar-se às exigências da LRF de uma gestão fiscal responsável.

Verificou-se que nas aquisições de medicamentos e insumos farmacêuticos realizadas pela Prefeitura, no exercício de 2018, há registros de

13/22



## PROCESSO TC N.º 06328/19

**ocorrências de documentos fiscais com omissão de lote, aquisição de medicamentos próximos ao vencimento e erro de preenchimento de lote.**

Como forma de resguardar a efetividade no sistema de controle e de fiscalização em toda a cadeia dos produtos farmacêuticos, editou-se a Portaria Anvisa 802/1998 e a Resolução Anvisa RDC 320/2002, através das quais estabeleceram requisitos que devem ser exigidos em edital e/ou contrato de compras dos referidos produtos.

Citada Portaria Anvisa 802/1998 determina em seu art. 13, X, *in verbis*:

*Art. 13 As empresas autorizadas como distribuidoras tem o dever de:*  
(...)

**X - Somente efetuar as transações comerciais através de nota fiscal que conterá obrigatoriamente o número dos lotes dos produtos farmacêuticos.**

Ademais, nesse mesmo sentido estabelece a Resolução Anvisa RDC 320/2002, *ex vi* do art. 1, I:

**Art. 1º As empresas distribuidoras de produtos farmacêuticos devem:**

**I - somente efetuar transações comerciais e operações de circulação a qualquer título, de produtos farmacêuticos, por meio de notas fiscais que contenham obrigatoriamente os números dos lotes dos produtos nelas constantes:**

Compulsando os autos, não se constata que a municipalidade realizou a devida formalização dos procedimentos de liquidação da despesa com medicamentos e insumos farmacêuticos, conforme exigido pelas normas do SUS acima suscitadas. Portanto, a realização dos dispêndios, ora em debate, colidiu com os princípios administrativos, sobretudo, com os princípios da legalidade, da transparência, do controle e da finalidade pública.

Destarte, a irregularidade em questão representa não apenas inobservância de normas consubstanciadas na Portaria Anvisa 802/1998 e a Resolução Anvisa RDC 320/2002, bem como conduta atentatória ao efetivo exercício de

14/22



## PROCESSO TC N.º 06328/19

fiscalização e controle pelo órgão de instrução, ensejando aplicação de multa a gestora com fulcro no art. 56 da LC nº 18/93, além da devida recomendação no sentido de adequar-se à legislação supracitada para que não haja reincidência.

O órgão técnico verificou a **não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações**, no montante de R\$ 121.053,36, conformem tabela abaixo:

Credor	Objeto	Valor(R\$)
SFX Construções e Serviços Eireli	Construção de bueiro tubular de concreto	88.053,36
Joacildo Guedes dos Santos	Consultoria e assessoria jurídica, administrativa e tributária	33.000,00

Sobre esse aspecto, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, inciso XXI consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressalvando apenas as hipóteses que a legislação especificar.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas em lei (Lei 8666/93), hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, exurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

A propósito, impende trazer a lume o que reza o referido art. 37, XXI da Lei Maior da Nação, bem assim o art. 3º da Lei n.º 8.666 de 1993, *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, a qual somente*





## PROCESSO TC N.º 06328/19

*permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

*Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatas.*

Cumprir também ser a licitação procedimento vinculado, formalmente ligado à lei, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, caber ao administrador público zelar por todos os princípios norteadores da Pública Administração, sobretudo, àquele da legalidade, consagrado na Carta Magna, em seu art. 37, *caput*<sup>8</sup>.

A propósito, preleciona o abalizado Celso Antônio Bandeira de Mello, em Elementos de Direito Administrativo:

*Violar um princípio é muito mais grave do que transgredir uma norma. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todos sistemas de comando. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão dos seus valores fundamentais.*

Por outro norte, não compete ao Administrador Público, na qualidade de fiel aplicador da lei, em sede de ato vinculado como a realização de despesa pública, usar de discricionariedade, dispensando indevidamente procedimento licitatório prescrito e exigido no Estatuto das Licitações.

<sup>8</sup> "Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)."



## PROCESSO TC N.º 06328/19

Outrossim, cumpre denotar 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, 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.*

E a Lei de Improbidade Administrativa, Lei n.º 8.429 e 1992, igualmente tipifica enquanto ímprobo o ato, em seu art. 10, VIII:

*Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1.º desta lei, e notadamente frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente.*

Revela-se, *in casu*, ilegítima e imoral as despesas não precedida de licitação, nos casos em que se mostrava obrigatória.

No que concerne à **ausência de empenhamento de despesas de pessoal, bem como da contribuição previdenciária do empregador**, conforme apontado nos itens 6 e 14, há de se destacar, sendo o empenho uma das fases da despesa pública, a sua não realização ou a sua efetivação de forma incorreta constitui mácula inconteste na execução daquela.

A Lei 4.320/64, em seu artigo 60, veda a realização de despesa sem prévio empenho. Sendo a nota de empenho o documento que informa sobre a materialização da garantia de pagamento assegurada pela relação contratual entre



## **PROCESSO TC N.º 06328/19**

Estado e terceiros é que ela deverá ser emitida anteriormente à ocorrência da despesa, sob pena de desrespeitar o princípio da legalidade e da segurança no que tange à execução da despesa pública.

Destarte, tal irregularidade representa transgressão a normas de natureza orçamentária e financeira, o que enseja a cominação de penalidade pecuniária, com fulcro no artigo 56 da Lei Orgânica deste Tribunal.

**Restou constatado ainda a contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público.**

A defesa em suas alegações relata que, as referidas contratações foram realizadas legalmente, além disso, relata que as contratações são imprescindíveis ao bom funcionamento da Administração. Todavia, não merecem prosperar os argumentos utilizados pela defesa, pois conforme apontado pelo órgão de instrução, não se evidenciam a excepcionalidade e transitoriedade enquanto pressupostos para contratação regular de pessoal por tempo determinado.

Com relação à quantidade de contratações temporárias, é de se registrar que esta via de contratação somente deve ser utilizada em casos particularíssimos, não ensejando a substituição de pessoal efetivo, submetido à seleção através de concurso público.

Este tipo de contratação deve ser reservado para situações de necessidade excepcional, que ensejem satisfação imediata e provisória, e não para suprir deficiências de pessoal que devam ser solucionadas mediante realização de concurso público.

Impõe-se evitar a proliferação indiscriminada de casos de contratação de pessoal por tempo determinado para atender a necessidade temporária, desprestigiando o interesse público. Este instituto não pode transformar-se de exceção para regra geral, pois, assim sendo, ocorre flagrante ofensa aos ditames constitucionais.

Ora, se a contratação temporária de pessoal se presta a atender necessidade igualmente temporária e de excepcional interesse público, em havendo

18/22



## PROCESSO TC N.º 06328/19

vultoso número de temporários por período prolongado, a conclusão é que os contratados não estão atuando em premente necessidade temporária.

Dessa forma, diante da manutenção dos prestadores de serviço no quadro de pessoal do Município de Caldas Brandão em desacordo com a norma constitucional, impõe-se a cominação de multa a gestora responsável, com supedâneo no art. 56 da LOTC/PB.

Quanto à acumulação ilegal de cargos públicos apontado pela Auditoria, reputa-se necessária recomendação ao gestor no sentido de promover abertura de procedimento administrativo para apuração da eiva.

Ainda dentre as irregularidades remanescentes, constatou-se que **os repasse devido do duodécimo de setembro e outubro pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, foram realizados após o dia 20 do respectivo mês**, portanto fora do prazo constitucional.

De fato, o prazo e limite de repasse do Poder Executivo ao Poder Legislativo municipal passaram a ser objetivamente disciplinado após o advento da EC 25, que inseriu no texto constitucional o art. 29-A, vazado nos seguintes termos:

*“Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:  
§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:  
III – não enviar o repasse até o dia 20 de cada mês.”*

Transferir recursos fora do prazo consignado constitui ofensa grave ao comando constitucional.

Ainda, no exercício em exame, a Municipalidade **deixou de recolher a contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência**, no montante de R\$ 1.177.863,94, sendo , R\$ 1.065.374,64 ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Caldas Brandão e R\$ 112.489,30 ao RGPS.112489,30.



## PROCESSO TC N.º 06328/19

Sabe-se que é dever constitucional o pagamento de contribuição previdenciária. Além de seu caráter obrigatório, possui como finalidade concretizar o princípio da solidariedade, também consagrado constitucionalmente.

Ademais, é de se ver que o não recolhimento, ao órgão competente, de contribuição previdenciária retida, é tipificado como crime de apropriação indébita, *ex vi* do art. 168-A do Código Penal:

*“Apropriação indébita previdenciária*

*Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:*

*Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.*

*§ 1º Nas mesmas penas incorre quem deixar de:*

*I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;”*

Outrossim, segundo Parecer Normativo deste Egrégio Tribunal, PN-TC-52/2004, será motivo de parecer contrário à aprovação de contas dos Prefeitos Municipais:

*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;*

Portanto, além de ensejar a cominação de multa pessoal ao responsável, com supedâneo no artigo 56 da Lei Orgânica, a ausência de recolhimento da obrigação patronal leva à reprovação das contas prestadas.



## PROCESSO TC N.º 06328/19

Ademais, constatou-se, também, a realização de **pagamento de juros e/ou multas de R\$ 22.899,36**, decorrente de atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias.

Nesse contexto, cabe ressaltar que, é obrigação do gestor promover a retenção/recolhimento destas contribuições na época devida e sua omissão deve ser responsabilizada. Essa falta de pagamento das contribuições previdenciária em tempo hábil acarretou o pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 22.899,36, configura-se desrespeito ao patrimônio público, uma vez que esse fato é algo que poderia ser evitável se houvesse, por parte do gestor da coisa pública, maior organização dos respectivos recursos financeiros sob sua responsabilidade. Destarte, infere-se a violação ao dever de boa gestão administrativa, provocando-se um prejuízo desnecessário aos cofres públicos que, deve ser restituído, já que constitui prejuízo real ao Erário.

Diante de todo o exposto, opina o *Parquet*, pela:

1. **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas da Prefeita do Município de Caldas Brandão, Sr<sup>a</sup>. Neuma Rodrigues de Moura Soares, relativas ao exercício de 2018.
2. **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
3. **Imputação De Débito** a gestora Municipal, Sr<sup>a</sup>. Neuma Rodrigues de Moura Soares, em razão do dano causado ao erário oriundo do pagamento de juros e/ou multas devido ao atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias, no montante de R\$ 22.899,36;
4. **Aplicação de multa** a Sr<sup>a</sup>. Neuma Rodrigues de Moura Soares, com fulcro no artigo 56 da LOTCE.
5. **Remessa de Cópia** dos presentes ao **Ministério Público Comum**, para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei 8.429/92) e Ilícitos Penais pela Sr<sup>a</sup>. Neuma Rodrigues de Moura Soares.



## PROCESSO TC N.º 06328/19

6. **Representação à Receita Federal do Brasil** acerca da eiva contida no itens 11, 14 e 15 para adoção das medidas de sua competência.
7. **Recomendação** à atual gestão do Município de Caldas Brandão, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

É como opino.

João Pessoa, 23 de agosto de 2019.

**Marcílio Toscano Franca Filho, Prof. Dr. iur**  
Procurador do Ministério Público junto ao TCE/PB.