



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Parecer Nº. 00606/19

Processo TC Nº. 06037/19

Origem: Prefeitura Municipal de Santa Terezinha

Natureza: Prestação de Contas Anuais

Responsáveis: Terezinha Lucia Alves de Oliveira – Prefeita

Rogério Lacerda Estrela Alves – Contador

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, PREVIDENCIÁRIO, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TEREZINHA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – EXERCÍCIO DE 2018. IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO . PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO. MULTA

1. RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Santa Terezinha, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a gestão da Prefeita Municipal, Sra. Terezinha Lucia Alves de Oliveira.

Após examinar a documentação encartada, a ilustre Auditoria, através do Relatório Prévio de PCA, às fls. 797/909, apontou a ocorrência das seguintes inconformidades:

Sub-Item	Irregularidade	Fundamentação Legal	Valor R\$	Código Item
17.1	Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas	arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b", e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF	902.754,24	5.1.1
17.2	Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício	art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF	1.351.700,71	5.1.2
17.3	Descumprimento de norma legal	Art. 37, da Constituição Federal	-	5.3.2
17.4	Acumulação ilegal de cargos públicos	art. 37, XVI, da Constituição Federal.	-	11.1.1
17.5	Repasse ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.	art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.	12.862,97	12.0.1
17.6	Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência	arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.	452.143,11	13.0.1
17.7	Descaso da administração municipal com o Patrimônio Público	Artigo 37, caput, da Constituição Federal	-	16.2.2

Em homenagem aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, procedeu-se à citação dos responsáveis.

Defesa do Relatório Prévio de PCA às fls. 1141/1149.

Em sede de Relatório de Análise de Defesa, às fls. 1242/1363, o Órgão Técnico manteve as seguintes irregularidades:

Sub-Item	Irregularidade	Fundamentação Legal	Valor R\$	Código Item
17.1	Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas	arts. 1º, § 1º, 4º, I, "b", e 9º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF	902.754,24	5.1.1
17.2	Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício	art. 1º, § 1º da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF	1.351.700,71	5.1.2
17.3	Descumprimento de norma legal	Art. 37, da Constituição Federal	-	5.3.2
17.4	Acumulação ilegal de cargos públicos	art. 37, XVI, da Constituição Federal.	-	11.1.1
17.5	Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.	art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.	1.811,97	12.0.1
17.6	Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência	arts. 40 e 195, I, da Constituição Federal c/c arts. 15, I, e 22, I e II, "a", da Lei nº 8.212/91; art. 11, I, da Lei nº 8.429/92.	452.143,11	13.0.1
17.7	Descaso da administração municipal com o Patrimônio Público	Artigo 37, caput, da Constituição Federal	-	16.2.2

A seguir, os autos vieram ao Ministério Público de Contas para exame e emissão de parecer.

É o breve relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO:

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatária qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gereencie ou administre recursos públicos. O Tribunal de Contas, ao exercer sua função no controle externo das contas públicas, verifica, sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

É preciso registrar, ainda, que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, pois a ausência ou a imprecisão de documentos que torne dificultoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

Isto posto, passa-se ao exame das irregularidades elencadas e suas consequências jurídicas.

2.1. Ocorrência de Déficit de execução orçamentária, sem a adoção das providências efetivas;

2.2. Ocorrência de Déficit financeiro ao final do exercício;

A Lei de Responsabilidade Fiscal elegeu o planejamento como alicerce do seu conjunto normativo, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder caracterizar uma gestão fiscal 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. Assim preceitua o Art. 1º, § 1, da referida lei:

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.

O resultado negativo ao final do exercício, no confronto entre a soma de todas as receitas e de todas as despesas pagas, indica que as receitas arrecadadas foram menores do que as despesas realizadas. Ou seja, o Poder Público realizou mais pagamentos do que o efetivo ingresso de receitas. Trata-se da aniquilação de uma diretriz básica que inspira desde a economia doméstica até grandes empreendimentos: não se pode gastar mais do que se aufere.

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. [...]

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.

Neste sentido, a Lei de Responsabilidade Fiscal prevê, em seu art. 9º, ações a serem tomadas pelos gestores, como a limitação de empenhos, para alcance dos objetivos financeiros. Senão vejamos:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º No caso de restabelecimento da receita prevista, ainda que parcial, a recomposição das dotações cujos empenhos foram limitados dar-se-á de forma proporcional às reduções efetivadas.

§ 2º Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida, e as ressalvadas pela lei de diretrizes orçamentárias. [...]

Ao Alcaide, caberia demonstrar a tomada das ações previstas em lei com vistas a garantir o alcance das metas de resultado estipuladas, o que não foi feito, restando evidente a ausência e/ou ineficiência de ações no intuito de identificar e corrigir os desvios que resultaram no desequilíbrio das contas públicas.

Por outro lado e, tendo em vista que o saldo deficitário ao final do exercício (R\$ 902.754,24), correspondente a 5,80% da receita arrecadada, não tem o condão de comprometer o resultado orçamentário, entende este *Parquet* pela recomendação de maior zelo, por parte dos administradores públicos, com o fim de que se torne mais organizada a sua contabilidade, em atendimento às normas legais e princípios que lhe sejam pertinentes, impondo-se, por conseguinte, **a aplicação de multa pessoal ao gestor municipal responsável em virtude da eiva ora mencionada.**

2.3. Descumprimento de norma legal;

A auditoria constatou que 67,79% dos medicamentos adquiridos pelo o município, no valor de R\$ 427.152,87, possuem notas fiscais com omissão ou erro de preenchimento do lote, contrariando as normas do SUS relativas à aquisição de medicamentos e insumos e impedindo o rastreamento destes pelos órgãos de vigilância sanitária. De todos os medicamentos, 82,12% (R\$ 350.793,49) foram adquiridos junto às empresas LARMED – LARMED Distribuidora de Medicamentos e Material Médico Hospitalar LTDA (CNPJ 10.831.701/0001-26) e DANYLLO FIGUEIREDO DE ANDRADE – ME (CNPJ 04.612.555/0001-45).

Ainda, constatou também que cerca de aproximadamente 10% das aquisições está próxima ao vencimento.

As aquisições realizadas junto às empresas distribuidoras de produtos farmacêuticos devem observar o na Resolução Anvisa RDC 320/2002. O Art. 1º da referida Resolução, em seu inciso I, assim preceitua:

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***

Nesta esteira, decidiu o TCU:

(...)

*9.8. alertar os municípios de Imbituva/PR, Nova Prata do Iguaçu/PR, Nova Laranjeiras/PR e Vitorino/PR de que a **ausência dos números dos lotes dos medicamentos, nas notas fiscais emitidas pelas empresas distribuidoras**, com inobservância ao artigo 13, inciso X, da Portaria Anvisa 802/98, **impossibilita a rastreabilidade** dos produtos adquiridos, dificultando a verificação de sua efetiva entrega, podendo conduzir, nessa hipótese, à **condenação solidária dos gestores municipais e das empresas fornecedoras por débito equivalente ao valor total dos produtos adquiridos e não localizados.***

ACÓRDÃO Nº 1267/2011 – TCU – Plenário (Processo TC004.412/2011-7) (grifo nosso)

A Defesa se limitou a ressaltar que se comprometerá em melhorar cada vez mais o custo benefício do consumo de combustíveis e que a falha não tem o condão de macular o equilíbrio da referida PCA.

Ressalte-se que a defesa se pronunciou sobre um objeto – consumo de combustíveis – que não se encontra em discussão nesta referida irregularidade.

Considerando que se trata de irregularidade apenas recentemente introduzida no corpo dos relatórios de auditoria, entendo que o **fato pode ser mitigado na presente análise**. Deve-se, contudo, aplicar ao gestor a multa do art. 56, II da LOT-CE/PB, até com vistas a desestimular a reiteração da conduta omissiva, e emitir recomendação para que o ente exija que estejam expostos nas notas fiscais os números dos lotes dos medicamentos, na forma do art. 1º, I da Resolução Anvisa RDC 320/2002, possibilitando a rastreabilidade dos produtos adquiridos.

Quanto aos medicamentos adquiridos com prazo de validade próximos do vencimento, **recomenda-se** que o ente siga o Manual de orientações básicas do Ministério da Saúde para aquisição de medicamentos para assistência farmacêutica no SUS a fim de não incidir novamente na eiva mencionada.

2.4. Acumulação ilegal de cargos públicos;

O Órgão Técnico encontrou a existência de inúmeras acumulações de cargos públicos de servidores da edilidade.

A Constituição Federal de 1988 é enfática e translúcida ao vedar a acumulação remunerada de cargos públicos, sendo excetuadas tão somente as hipóteses taxativamente previstas.

Assim, o artigo 37, XVI, Constitucional dispõe:

“XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI:

- a) a de dois cargos de professor;*
- b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico;*
- c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas.”*

Tal proibição tem como fundamento garantir a boa e eficiente prestação dos serviços públicos, com fulcro nos princípios da moralidade e da eficiência. Seria desarrazoado considerar que um agente público que ocupasse vários cargos fosse capaz de desempenhar todas as suas funções satisfatoriamente. Portanto, só será possível acumular cargos quando presentes dois pressupostos: compatibilidade de horários e incidência em uma das hipóteses do inciso acima transcrito. Qualquer situação que não se enquadre em alguma das hipóteses permissivas de acumulação encontradas no texto constitucional consiste em inconstitucionalidade flagrante, devendo ser imediatamente sanada, em nome dos princípios da supremacia constitucional, da legalidade, da moralidade, da eficiência e da impessoalidade.

A defesa alegou que irá abrir processos administrativos para apurar a legalidade das acumulações apontadas no relatório, porém sem demonstrar documentalmente a tomada de ações concretas para subsidiar o alegado. Ademais, a eiva apontada decorre da falta de zelo pela legalidade administrativa e da desobediência de um regramento constitucional.

Assim, tendo em vista o desrespeito a um mandamento constitucional, a eiva impõe **aplicação de multa e recomendação** para que a Prefeitura de Santa Terezinha tome, de fato, as devidas providências com a finalidade de evitar a reincidência da irregularidade apontada.

2.5. Repasses ao Poder Legislativo em desacordo com o art. 29-A, § 2º, da Constituição Federal.;

Foi constatado que o Poder Executivo de Santa Terezinha repassou ao Legislativo Mirim montante além do permitido pela Constituição Federal, art. 29-A, I.

Em 2016, foi repassado o montante de R\$ 712.541,32, quando o limite máximo era de R\$ 699.678,35 (7% da receita tributária e transferências do exercício anterior), ou seja, R\$ 12.862,97 além do autorizado.

A defesa alega que a base de cálculo estaria errada. Que, na realidade, a Auditoria não considerou na base de cálculo do duodécimo o valor de R\$ 157.871,41, referente à receita de contribuição de iluminação pública. Com isso, a-

lega que o valor de 7% é, na verdade, R\$ 710.729,35, ocasionando uma diferença a maior de R\$ 1.811,97, menor do que a diferença encontrada pelo Órgão Técnico.

O Órgão Técnico acatou a defesa, porém entendeu pela persistência da irregularidade, tendo em vista que o gestor não trouxe aos autos o comprovante da devolução do valor excedente pelo legislativo mirim.

Tendo em vista a inexpressividade ou baixa expressividade do valor de R\$ 1.811,97, o qual representa 0,0025% de repasse a maior, entende este *Parquet* que a **eiva ora em análise pode ser relevada**, sem prejuízo da notificação do gestor para trazer aos autos o comprovante de devolução pelo legislativo mirim e da emissão de recomendação ao atual Prefeito no sentido de não reincidir na eiva ao longo dos futuro exercícios.

2.6. Não-recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência;

A Auditoria informa que não houve recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência no valor de R\$ 452.143,11.

A defesa alegou que o valor recolhido foi maior do que o constatado pela auditoria e que esta utilizou como base de cálculo do valor estimado verbas nas quais não incide contribuição previdenciária. Ademais, ressaltou o entendimento exarado no Parecer PPL-TC 61/2010, da lavra do Exmo. Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, o qual considera relevada a falha quando municípios contribuem com valores acima de 50% do montante devido.

No entanto, a falta de comprovação das alegações faz com que a irregularidade subsista.

No entendimento deste *Parquet* o não recolhimento da contribuição previdenciária evidencia o descuido do gestor público quanto à responsabilidade constitucional de empenhar e recolher de forma total ao sistema previdenciário as contribuições de todos aqueles compulsoriamente obrigados em razão do que dispõe o art. 195, incisos I e II da Constituição 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.

O Parecer Normativo nº 52/2004, emitido por esta Corte de Contas, em seu item 2.5 estabelece:

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;

Por fim, diante das inconsistências ora apontadas, este Membro do Parquet de Contas entende que as contas prestadas são passíveis de reprovação, além da cominação de multa pessoal ao responsável, com fulcro no artigo 56, II da LOT-CE/PB.

2.7. Contratação de pessoal por tempo determinado sem atender à necessidade temporária de excepcional interesse público, burlando a exigência de realização de concurso público;

Sobre esse ponto, a Auditoria asseverou ter restado caracterizado a necessidade de manutenção e o sucateamento de alguns veículos do município de Santa Terezinha.

A defesa alega que os veículos sucateados foram adquiridos por gestões passadas e que o conserto e manutenção dos mesmos estão sendo providenciadas. Acrescenta que está reduzindo o tempo o tempo entre a manutenção destes, investindo na prevenção e no bom uso dos veículos.

A este respeito, impende destacar que controle de patrimônio, desrespeitado nestes casos, visa essencialmente apurar a escorreta gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, bem como sua eficiente guarda e manutenção. A gestão do patrimônio público, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Portanto, tal conduta omissiva é assaz censurável e enseja **recomendações** à gestão para que promova a escorreta destinação e conservação do patrimônio da municipalidade.

3. CONCLUSÃO:

Ex positis, opina este Representante do *Parquet* Especial pela:

a) **IRREGULARIDADE das CONTAS DE GESTÃO e pela EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO.**

b) **APLICAÇÃO DA MULTA em razão da incidência no Art. 56, II e III, da Lei Orgânica desta Corte, à autoridade responsável, Sr. Terezinha Lucia Alves de Oliveira.**

c) **COMUNICAÇÃO AO MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL**, a respeito da falha atinente às obrigações previdenciárias, constante do item 2.5;

d) **RECOMENDAÇÃO à atual Chefia do Poder Executivo de Santa Terezinha no sentido de não repetir as falhas aqui verificadas e cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna e das normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além de observas as demais sugestões aduzidas nesta peça.**

É o parecer, salvo diverso juízo.

João Pessoa, 20 de maio de 2019.

MANOEL ANTÔNIO DOS SANTOS NETO
Subprocurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB