



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

**Interessado:** Thiago Pereira de Sousa Soares (Prefeito)

**Objeto:** Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel – exercício de 2008.

*EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Princesa Isabel – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2008. Atendimento parcial aos preceitos da LRF. Repasse a menor de verbas à Câmara Municipal. Falhas contábeis. Despesas realizadas sem licitação. Aplicação em MDE abaixo do exigido constitucionalmente. Realização de Despesas não comprovadas. Priorização de contratação de prestadores de serviços – Burla à regra do concurso público. Diversas falhas previdenciárias. Apropriação indébita. Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas. Imputação de Débito. Aplicação de multa. Representação à Procuradoria Geral de Justiça. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Recomendação.*

### PARECER Nº 01973/10

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de Princesa Isabel, referente ao exercício de 2008, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de algumas irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 1963/1981.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do interessado (fls. 1983/1985).

Houve apresentação de Pedido de Prorrogação de prazo, às fls. 1986, que foi deferido pelo Conselheiro Relator, às fls. 1988.

Apresentação de Defesa, às fls. 1993/6635.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Técnico, às fls. 6637/6660, constatou a permanência das seguintes irregularidades:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

1. Gastos com pessoal, correspondendo a 63,18% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF;
2. Gastos com pessoal, correspondendo a 59,07% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF e não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF;
3. Repasse a menor realizado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo correspondendo a 6,10% da receita tributária mais as transferências;
4. A Lei orçamentária não foi encaminhada ao Tribunal dentro do prazo legal, descumprindo o disposto na Resolução Normativa TC 07/2004;
5. Deficiência na arrecadação dos tributos municipais e no planejamento do orçamento anual;
6. Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.151.252,43, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente;
7. Despesas previdenciárias (INSS) insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 30.169,98, causando prejuízo ao erário;
8. Despesas previdenciárias (IPM) insuficientemente comprovadas no valor de R\$ 53.105,16, causando prejuízo ao erário;
9. Despesas pagas com multa a Secretaria da Receita Federal referente ao atraso da DIRF, no valor de R\$ 2.047,37, caracterizando descontrole administrativo, contábil e financeiro e causando prejuízo ao erário;
10. Despesas fictícias com a aquisição de merenda escolar no valor de R\$ 10.199,27, causando prejuízo ao erário;
11. Balanços orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício;
12. Dívidas fluante e fundada incorretamente elaboradas e crescimento elevado da dívida fluante, comprometendo exercícios futuros;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

13. Despesas não licitadas no valor de R\$ 1.037.780,59, equivalente a 21,16% do valor licitável;
14. Desvio de finalidade de recursos do FUNDEB no valor de R\$ 35.756,50, devendo esse valor ser devolvidos aos cofres públicos com recursos municipais de outras fontes;
15. Não contabilização de receitas do FUNDEB no valor de R\$ 518.779,89, causando prejuízo ao erário;
16. Aplicação de apenas 57,90% das receitas do FUNDEB em remuneração e valorização do magistério;
17. Aplicação de apenas 23,78% das receitas de impostos e transferências em MDE;
18. Precariedade no funcionamento das escolas municipais, com a constatação do funcionamento de algumas salas de aula em locais improvisados, sem a mínima condição para funcionamento e de insuficiência de carteiras escolares para a rede municipal de ensino;
19. Priorização na contratação de servidores contratados em detrimento a servidores efetivos, infringindo o art. 37, II da Constituição Federal, no que diz respeito à burla ao Concurso Público;
20. Prestação de informações inverídicas ao INSS através da GFIP e ao IPM, dando origem a existência de uma despesa não contabilizada no valor de R\$ 1.151.252,43;
21. Descontrole da dívida fundada municipal e desinteresse em apresentar a esse órgão de controle o real valor da dívida municipal, infringindo um dos pilares básicos da LRF, que é a transparência pública;
22. Insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo no valor de R\$ 1.860.415,92, infringindo o art. 42 da LRF;
23. Apropriação indébita de recursos previdenciários – INSS no valor de R\$ 236.167,12;
24. Ausência de controle de bens do ativo permanente e de controle de estoque de medicamentos (exceto psicotrópicos);



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

25. Divergência de informações contábeis prestadas no sistema SAGRES e na documentação de despesa do município, causando prejuízo a fiscalização desse Tribunal;
26. Ausência de recolhimento ao RPPS de R\$ 135.935,43 retidos a título de contribuição previdenciária dos servidores efetivos do município, podendo caracterizar apropriação indébita previdenciária;
27. Fornecimento de informações inconsistentes ao SAGRES;
28. Ausência de repasse tempestivo de parte das contribuições previdenciárias devidas no exercício.

Após, os autos foram encaminhados ao Parquet que pronunciou-se através de Cota Ministerial, às fls. 6661/6664, pugnando pela notificação do Contador Público Paulo Gildo de O. Lima Júnior, para contrapor-se as falhas contábeis apontadas no relatório inicial, tendo em vista a possibilidade de cominação de multa pessoal.

Despacho do Relator, às fls. 6665, determinando a notificação do Sr. Paulo Gildo de O. Lima Júnior.

Notificação de estilo, às fls. 6666/6675.

Apresentação de esclarecimentos de fls. 6676/6710, seguido de complementação, às fls. 6711/6717.

Após a análise da defesa apresentada pelo Sr. Paulo Gildo de O. Lima Júnior, contador da Prefeitura Municipal de Princesa Isabel, a Unidade Técnica, às fls. 6720/6726, concluiu pela permanência de todas as eivas apontadas como de sua responsabilidade, a saber:

- *Não contabilização de despesa orçamentária, maculando a Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere ao equilíbrio entre receitas e despesas e limites de pessoal, no valor de R\$ 1.151.252,43, infringindo os art. 35 e 50 das leis 4.320/64 e 101/2000 respectivamente;*
- *Prestação de informações inverídicas ao INSS através da GFIP e ao IPM, dando origem a existência de uma despesa não contabilizada no valor de R\$ 1.151.252,43;*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

- *Balanços orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados, não representando a real situação da execução orçamentária, financeira e patrimonial do exercício;*
- *Dividas flutuante e fundada incorretamente elaboradas e crescimento elevado da dívida flutuante, comprometendo exercícios futuros;*
- *Descontrole da dívida fundada municipal e desinteresse em apresentar a esse órgão de controle o real valor da dívida municipal, infringindo um dos pilares básicos da LRF, que é a transparência pública;*
- *Não contabilização de receitas do FUNDEB no valor de R\$ 518.779,89, causando prejuízo ao erário;*
- *Divergência de informações contábeis prestadas no sistema SAGRES e na documentação de despesa do município, causando prejuízo a fiscalização desse Tribunal;*
- *Fornecimento de informações inconsistentes ao SAGRES.*

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

#### **É o relatório. Passo a opinar.**

A obrigação de prestar contas decorre de expressa determinação constitucional, tendo como destinatário qualquer pessoa que utilize, arrecade, guarde, gerencie 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, que busca, sobretudo, a otimização dos recursos à disposição do administrador.

Neste diapasão, foi editada a LC n.º 101/2000, inserindo no ordenamento jurídico os instrumentos necessários à realização de uma gestão pública responsável, primando sobremaneira pelo planejamento e pela transparência como pressupostos indispensáveis para o equilíbrio das contas públicas.

A partir dessas premissas, passo a analisar as irregularidades constatadas pelo Órgão Auditor.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

A Auditoria constatou desobediência aos artigos 19 e 20 da LRF, uma vez que os Gastos com pessoal, corresponderam a 63,18% da RCL, em relação ao limite (60%) estabelecido no art. 19, da LRF, e a 59,07% da RCL, em relação ao limite (54%) estabelecido no art. 20, da LRF.

O gestor alega em sua defesa a necessidade de exclusão no cálculo dos gastos com pessoal do cômputo o valor das obrigações patronais, conforme orientação do Parecer Normativo PN – TC 12/07.

Contudo, diante da expressa determinação legal contida no art. 18 da LRF, o Parquet pugna pela manutenção da falha, devendo ser recomendada ao Edil a adoção de medidas de ajustes, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00.

Quanto ao repasse a menor realizado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo correspondendo a 6,10% da receita tributária mais as transferências, limitou-se o interessado a afirmar que a Auditoria “*levou em consideração um orçamento totalmente modificado pela Câmara Municipal, em decorrência de emendas apresentadas, culminando, inclusive com o estabelecimento de um valor total da Despesa Fixada em R\$ 8.945.929,00 em contra partida a uma Receita Prevista de R\$ 27.723.514,00 (ver item 3 do relatório), anomalia que não poderia perdurar diante de um questionamento jurídico*”.

Conforme se depreende do relatório de análise defesa, às fls. 6638, a irregularidade constatada pela Unidade Técnica levou em consideração a receita tributária mais transferências do exercício anterior, vejamos:

*“A irregularidade apontada pela Auditoria se refere ao repasse feito a menor com base na receita tributária do exercício anterior. Conforme consta no demonstrativo a seguir, o valor da receita tributária e transferência do exercício anterior foi de R\$ 7.946.026,22. Em 2008, foi transferido para a Câmara municipal apenas o valor de R\$ 484.486,52, equivalente a 6,10%, estando abaixo do limite constitucional que é de 8%”.*

A conduta descrita configura crime de responsabilidade, conforme o art. 29-A, §2º, inciso III da Carta Magna, *in verbis*:

**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 parágrafo quinto do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

*§ 2º - Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:*

*(...)*

*III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.*

O repasse a menor de verbas à Câmara Municipal pode constituir sério embaraço a atividades normais do Poder Legislativo, constituindo em grave ofensa ao princípio da separação dos poderes. Tal conduta ainda enseja aplicação de multa com fulcro no art. 56 da LOTCE.

O gestor afirmou em relação ao não encaminhamento ao Tribunal de Contas da lei orçamentária dentro do prazo legal, que tal fato não causou prejuízo à fiscalização desenvolvida por este Sinédrio, tendo em vista que o Órgão de Instrução teve acesso ao citado instrumento contábil. Ainda, alegou que as únicas restrições ao orçamento municipal estavam ligadas às emendas feitas pelos parlamentares que alteraram, significativamente, o orçamento, comprometendo todo o trabalho desenvolvido na elaboração da versão original.

A falha supra mencionada constitui descumprimento ao disposto na Resolução Normativa TC 07/2004, ensejando aplicação de multa pessoal ao gestor.

Quanto à deficiência na arrecadação dos tributos municipais e no planejamento do orçamento anual, é prudente recomendar, tão-só, uma melhor programação e controle da receita, satisfazendo o disposto no art. 11 da LC nº 101/2000 no que tange à arrecadação de valores correspondentes a tributos próprios, tendo em vista que a completa ausência na arrecadação de qualquer dos impostos da competência do Município pode impossibilitá-lo de receber transferências voluntárias do Estado e da União, e consignar **restrições**, com vistas à análise da estrutura administrativa tributária nas contas anuais, nos termos do § 5º, do art. 3º, da Resolução RN TC 11/01.

As irregularidades apontadas nos itens 6, 11, 12, 20, 21, 25 e 27 referem-se às graves falhas na Contabilidade Pública do Município, em seus variados aspectos, com o descumprimento das principais normas contábeis emanadas dos diferentes órgãos competentes para tratar da matéria citada.

Chama a atenção a quantidade de imprecisões, omissões, erros, falhas e incompatibilidades nos procedimentos de natureza contábil, de responsabilidade do Prefeito Municipal, bem como nos documentos remetidos a esta Corte de Contas. Cumpre repetir que a prestação de contas na Administração Pública é dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único, da CF/88 e art. 82 da Lei 4320/64) e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da **publicidade e da eficiência**, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas. É caso até de intervenção no Município, nos termos do art. 35, III, da CF/88, o fato de *“não serem prestadas contas devidas,*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

na forma da lei". Importa notar que é imperativa não só a prestação de contas, mas também a sua prestação completa e regular, já que a **ausência** ou a **imprecisão** de documentos que torne dificultado o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las.

A respeito das omissões e divergências constatadas, cabe salientar que a essência de um fato contábil está na sua verdade, ou seja, naquilo que, não se prendendo à aparência ou a forma, diz respeito à realidade ou ao conteúdo do fato contábil. Assim, pode-se concluir que exigência fundamental da contabilidade pública é a da comprovação da veracidade de seus registros. Tanto a legalidade como a moralidade administrativas exigem a demonstração e comprovação de todos os atos e fatos administrativos que originaram determinado lançamento contábil – financeiro, patrimonial, orçamentário etc.

Nesse diapasão, há de se ressaltar que a constatação de registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as **Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC**<sup>1</sup>. 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 - (...)**

***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."***

Portanto, as omissões e divergências em documentos importantes para a análise das contas não podem ser relevadas, restando acrescê-las aos demais fatores presentes nos autos que ensejam a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor. Ressalte-se que as máculas aqui encontradas também são de responsabilidade do Sr. Paulo Gildo de O. Lima Júnior, contador municipal, e, também sujeito à aplicação de multa com fulcro no art. 56 da LOTCE.

---

<sup>1</sup> 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.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

Outrossim, apurou o Órgão técnico a realização de diversas despesas sem a suficiente comprovação, como aquelas contidas nos itens 7, 8 e 10.

Em relação às despesas previdenciárias (INSS) insuficientemente comprovadas, às fls. 6644, a Unidade Técnica, após analisar a documentação apresentada pelo defendente elaborou quadro demonstrativo constatando que "(...) não houve mudança no valor das despesas não comprovadas no valor de R\$ 30.169,98 referente ao INSS", veja-se:

| Resumo do INSS Comprovado |                                 |                                 |                   |
|---------------------------|---------------------------------|---------------------------------|-------------------|
| Mês                       | INSS empresa debitado FPM (R\$) | Parcelamento debitado FPM (R\$) | Subtotal (R\$)    |
| jan                       | 42.604,59                       | 24.372,97                       | 66.977,56         |
| fev                       | 42.604,59                       | 32.929,75                       | 75.534,34         |
| mar                       | 42.604,59                       | 30.093,86                       | 72.698,45         |
| abr                       | 42.604,59                       | 32.362,27                       | 74.966,86         |
| mai                       | 42.604,59                       | 27.195,04                       | 69.799,63         |
| jun                       | 44.793,78                       | 30.331,47                       | 75.125,25         |
| jul                       | 44.793,78                       | 31.561,56                       | 76.355,34         |
| ago                       | 44.793,78                       | 28.370,48                       | 73.164,26         |
| set                       | 64.519,33                       | 30.187,34                       | 94.706,67         |
| out                       | 72.766,15                       | 48.608,10                       | 121.374,25        |
| nov                       | 45.594,05                       | 28.052,11                       | 73.646,16         |
| dez                       | 48.832,37                       | 27.156,60                       | 75.988,97         |
| <b>Total</b>              | <b>579.116,19</b>               | <b>371.221,55</b>               | <b>950.337,74</b> |

| Demonstrativo da Despesa INSS não comprovada                              |                   |
|---|-------------------|
| Discriminação   | Valor (R\$)       |
| a) Despesa extra-orçamentária paga com INSS dos segurados                 | 410.939,75        |
| b) Despesa orçamentária paga com INSS (parcelamento de dívidas)           | 371.221,55        |
| c) Despesa paga com INSS (parte Empresa)                                  | 198.346,42        |
| <b>d) Total da despesa contabilizada e paga com INSS d=(a+b+c)</b>        | <b>980.507,72</b> |
| e) Despesa comprovada com INSS empresa através de débito automático FPM   | 579.116,19        |
| f) Despesa comprovada com INSS parcelamento através débito automático FPM | 371.221,55        |
| g) Despesa comprovada com INSS paga através GPS                           | -                 |
| <b>h) Total de despesa comprovada com INSS h=(e+f+g)</b>                  | <b>950.337,74</b> |
| <b>i) Despesa não Comprovada com INSS i=(d-h)</b>                         | <b>30.169,98</b>  |

Quanto à despesa insuficientemente comprovada com o IPM, a documentação acostada pelo defendente, às fls. 2423/2527, não comprova a quitação da despesa no valor de R\$ 53.105,16, pois não consta o recibo do presidente do Instituto de Previdência Municipal, atestando o recebimento dos repasses.

No tocante às despesas fictícias com a aquisição de merenda escolar no valor de R\$ 10.199,27, informou o alcaide que "(...) a diferença apurada pela auditoria corresponde, exatamente, aos alimentos que não foram distribuídos no exercício de 2008 e que, por isso,



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

*PERMANECERAM EM ESTOQUE AO FINAL DO CITADO EXERCÍCIO (arroz, óleo e charque)". Ainda, destacou que "(...) apenas a diferença relacionada aos pães se justifica de maneira diversa, haja vista que ao longo do ano de 2008, além das distribuições para as escolas e creches municipais, uma quantidade considerável de pães era destinada à realização de lanches extras, que foram distribuídos durante a realização de eventos diversos como o Dia do Estudante, Gincana Estudantil, Dia da Criança, Dia do professor, desfile cívico de sete de setembro e outras celebrações do gênero". Por fim, para atestar as alegações suscitadas, anexou declaração conjunta dos diversos profissionais da área educacional, confirmando a distribuição dos lanches nos mais diversos eventos ocorridos no município de Princesa Isabel, bem como apresentou relatório das atividades desenvolvidas pela Secretaria de Educação e Cultura, no qual se faz referência às atividades de distribuição de merenda escolar, assim como aos eventos supracitados, ocasiões em que houvera, também, farta distribuição de lanches para o corpo discente do Município.*

O Órgão de Instrução, em relatório de análise de defesa, às fls. 6646, apresentou a seguinte conclusão:

*"a argumentação do defendente não se sustenta, pois de acordo com o controle de merenda escolar existente no município e auditado pela Auditoria durante inspeção in loco (fls. 1659/1702), os itens citados pela Auditoria não foram entregues nas escolas municipais, apesar de constar nas notas fiscais de aquisição doc. Fl. 1606/1643.*

*Se o argumento do defendente estiver correto, ou seja, que tais produtos encontravam-se em estoque, certamente grande parte deve estar imprestável para o consumo, haja vista que são produtos perecíveis e grande parte foi adquirida no início e meados do ano. Se tal argumento estiver correto, estará caracterizado um ato de improbidade administrativa das pessoas envolvidas.*

*Quanto ao argumento da distribuição de pães nas festividades, não existe comprovação dos estudantes, professores e diretores de escolas. Além do mais, todas as declarações apresentadas são de pessoas que possuem cargos comissionados na Secretaria de Educação e que são hierarquicamente subordinados tanto à Secretária de Educação, quanto ao Prefeito".*

A alegação de que as declarações apresentadas pelo gestor são de pessoas que possuem cargos comissionados, e, portanto, são hierarquicamente subordinados ao Secretário de Educação, bem como ao Prefeito Municipal, não pode gerar a presunção de falsidade das mesmas. Contudo, depreende-se do relatório da Unidade Técnica a necessidade do aperfeiçoamento do controle de materiais perecíveis pela Municipalidade, no intuito de evitar o desperdício dos produtos, e conseqüentemente prejuízo ao erário.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

Vale registrar que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito. Importante destacar que a realização de despesa sem comprovação cabal vai de encontro a todos os princípios da Administração Pública, sendo considerado ato de improbidade administrativa. A esse respeito, dispõe a Lei n.º 8.429/1992, em seu art. 10, XI, in verbis:

*“Art. 10. 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. 1º desta lei, e notadamente”:*

*XI - liberar verba pública sem a estrita observância das normas pertinentes ou influir de qualquer forma para a sua aplicação irregular.” (grifo nosso)*

O Tribunal de Contas da União já se pronunciou acerca da necessidade obrigatória da comprovação da correta aplicação dos recursos públicos, vejamos:

A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. **Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova".**

Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexu entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordos com os normativos legais e regulamentares vigentes. (DC-0225-23/00-2 Sessão: 20/06/00 Grupo: II Classe: II – 2ª Câmara, Relator: Ministro Adylson Motta - TOMADA E PRESTAÇÃO DE CONTAS, Processo nº 929.531/1998-1, publicação no DOU de 03/07/2000.)

Ante o exposto, esta Procuradoria entende pela imputação do débito no montante de R\$ 83.275,14, em virtude das despesas contidas nos itens 7 e 8 acima mencionados, ao gestor, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares. Ademais, sugere o envio de cópia



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

dos autos relacionados aos itens supra mencionados ao Ministério Público Comum para apuração e providências que entender cabíveis.

Quanto às despesas pagas com multa a Secretaria da Receita Federal referente ao atraso da DIRF, no valor de R\$ 2.047,37, tal fato demonstra a desorganização administrativa/financeira vivenciada pela Municipalidade, devendo o montante ser devolvido aos cofres públicos pelo gestor municipal.

Constatou-se também a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de **R\$ 1.037.780,59**. 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, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da **legalidade**, **impessoalidade** e **moralidade**. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento **vinculado**, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando **discricionariedades** em sua realização ou dispensa. Depreende-se dos autos que o gestor não observou a referida regra. Tal falha enseja emissão de parecer contrário à aprovação das contas, com fulcro no Parecer Normativo PN TC 52/04.

Em relação ao desvio de finalidade de recursos do FUNDEB no valor de R\$ 35.756,50, o gestor alegou que apesar da STN informar que o valor repassado ao município, em dezembro/08, alcançaria R\$ 283.537,08, a quantia efetivamente transferida ao município atingiu apenas R\$ 215.134,81. Porém, a Unidade Técnica relatou que não foram acostados aos autos os extratos bancários capazes de comprovar as afirmações apresentadas pelo interessado.

Esta Procuradoria consultando o sítio do Banco do Brasil (<https://www17.bb.com.br/portalbb/djo/daf/Demonstrativo,802,4647,4652,12,1.bbx>) na internet, constatou que as alegações apresentadas pelo defendente acerca do repasse a menor dos recursos do FUNDEB no mês de dezembro de 2008 merecem prosperar, não havendo razão para devolução dos recursos à conta daquele Fundo.

Quanto a não contabilização de receitas do FUNDEB no valor de R\$ 518.779,89, o interessado afirmou que houve equívoco na contabilização de algumas receitas durante o exercício, pelo fato de terem sido utilizados códigos de receita inapropriados. Tais receitas totalizariam o montante de R\$ 404.132,29. Afirma, ainda, o gestor que *“Além dos lançamentos em códigos de receita diferentes, contribuiu para a diferença apurada pela auditoria, uma informação equivocada fornecida pela STN (Secretaria do Tesouro Nacional), relativa ao mês de dezembro/08.”* Por fim, a diferença, ainda remanescente, no valor de R\$ 46.245,33 (R\$ 518.779,89 - R\$ 404.132,29 - R\$ 68.402,27) corresponderia a omissão - 60% pago e não contabilizado (R\$ 45.771,33 + taxa bancária sobre a folha). Quanto a esta última



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

falha informou o alcaide que a mesma "(...) já foi corrigida através de retificação na contabilidade do município (PCA), mediante geração de novos demonstrativos contábeis, contemplando os registros da receita (FUNDEB) e da despesa (folha de pessoal - 13º salário magistério) supracitadas", conforme documentação de fls. 2950/3075. Porém, constata-se que os recursos no valor de R\$ 46.245,33 foram provenientes do FOPAG, conforme documento de fls. 2940, não merecendo prosperar a alegação do interessado neste quesito, **fazendo-se necessária a imputação do valor de R\$ 46.245,33 ao Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares.**

De fato ao consultar o sítio da Secretaria do Tesouro Nacional, este Parquet se deparou com a seguinte tabela:

#### Princesa Isabel - PB dezembro/2008

#### Origens do FUNDEB

| Decêndio                | 1º               | 2º                | 3º               | Total             |
|-------------------------|------------------|-------------------|------------------|-------------------|
| FPM                     | 30.291,09        | 25.789,95         | 21.506,28        | 77.587,32         |
| FPE                     | 42.899,79        | 36.524,99         | 30.458,31        | 109.883,09        |
| IPI-EXP                 | 53,05            | 65,35             | 84,62            | 203,02            |
| Complementação da União | 0,00             | -47,75            | 11.628,48        | 11.580,73         |
| Lei Complementar Nº 87  | 0,00             | -1,82             | 237,32           | 235,50            |
| ITR                     | 1,92             | 5,28              | 9,90             | 17,10             |
| IPVA                    | 69,68            | 784,97            | 59,98            | 914,63            |
| ITCMD                   | 9,42             | 98,57             | 8,95             | 116,94            |
| ICMS                    | 15.993,00        | 42.019,48         | 24.986,27        | 82.998,75         |
| <b>Total</b>            | <b>89.317,95</b> | <b>105.239,02</b> | <b>88.980,11</b> | <b>283.537,08</b> |

Contudo, ao consultar o site do Banco do Brasil (<https://www17.bb.com.br/portalbb/djo/daf/Demonstrativo,802,4647,4652,12,1.bbx>), esta Procuradoria vislumbrou que apenas quantia de R\$ 215.134,81 fora repassada à conta específica do FUNDEB. Deste modo, merece prosperar a afirmação do interessado. Ademais, faz-se necessária o encaminhamento de cópia dos autos ao TCU para o acompanhamento das atividades da STN, especialmente àquelas referentes a registros e repasses de verbas.

Ainda, em relação à contabilização equivocada do valor de R\$ 404.132,29 e a omissão no registro de pagamento da despesa com folha de pessoal do 13º salário do magistério, tais fatos ensejam recomendação ao gestor no sentido de que procure aperfeiçoar o sistema contábil da Edilidade. **Ademais, retifica-se o valor das disponibilidades de R\$ 518.779,89 para R\$ 46.245,33.**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

Ainda, constatou-se que as aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, efetivamente realizadas pelo Município, foram da ordem de R\$ 1.793.956,66, correspondendo a 57,90%. Outrossim, apurou-se a aplicação de apenas 23,78% das receitas de impostos e transferências na Manutenção e Desenvolvimento da Educação.

Este Parquet, consultando o sistema SAGRES, verificou que o valor informado a título de despesas com magistério (FUNDEB 60%) foi de R\$ 1.793.956,66. O referido sistema é alimentado pelo próprio interessado, havendo assim presunção de que as informações nele contidas traduzam a realidade contábil-financeira do ente.

Quanto aos poucos investimentos na educação municipal, percebe-se que a aplicação mínima de 25% da receita de impostos próprios e transferidos na manutenção e desenvolvimento do ensino constitui obrigação pública prevista na Constituição Federal, art. 212. Além disso, a aplicação mínima de 60% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério e, esporadicamente, na capacitação de professores leigos, traduz-se em obrigação pública prevista no art. 60, do ADCT, e na Lei nacional nº 9.424/96, art. 7º. Tais obrigações são endereçadas aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através da melhoria do sistema público de educação e de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral.

As falhas ensejam emissão de parecer contrário às contas do gestor, conforme previsão do Parecer Normativo PN-TC 52/04.

No tocante à precariedade no funcionamento das escolas municipais, bem como a ausência de controle de bens do ativo permanente e de controle de estoque de medicamentos, faz-se necessária **recomendação** à gestão municipal no sentido de adotar as medidas necessárias à uma prestação regular e satisfatória dos serviços públicos, bem como instituir rígido controle de estoque de medicamento.

Além disso, foi apontada pelo Órgão de Instrução a priorização na contratação de servidores contratados em detrimento de servidores efetivos, infringindo o art. 37, II da Constituição Federal, burlando a regra do concurso Público.

O interessado alegou que em conformidade com o pactuado com o Ministério Público do Trabalho, através de Termo de Ajuste de Conduta (TAC), implementou uma política de substituição de prestadores de serviços por servidores efetivos, tendo como prova maior desta orientação a realização de 02 (dois) certames nos exercícios de 2007 e 2008, respectivamente.

Contudo, informa a Auditoria que conforme consta na folha de pagamento (referente ao período correspondente entre os meses de janeiro e dezembro de 2008), o





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 03368/09**

número de servidores efetivos decresceu 3,05%; e o número de servidores contratados cresceu 346,81%.

O Tribunal de Contas da União através de enunciado contido na Súmula nº 231 referendou a necessidade de prévia aprovação em concurso público para o ingresso no serviço público, inclusive, estendendo tal requisito às entidades componentes da Administração Indireta, vejamos:

*A exigência de concurso público para admissão de pessoal se estende a toda a Administração Indireta, nela compreendidas as Autarquias, as Fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, as Sociedades de Economia Mista, as Empresas Públicas e, ainda, as demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, mesmo que visem a objetivos estritamente econômicos, em regime de competitividade com a iniciativa privada. (Súmula 231 – TCU)*

Ressalte-se que o ingresso de servidor com inobservância das normas legais pertinentes dá margem à ação popular, nos termos do artigo 4º, inciso I, da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965 e que as referidas contratações podem ensejar ato de improbidade administrativa, conforme estabelece o art. 11, inciso I, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional - Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992, *in verbis*:

*Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e a lealdade às instituições, e notadamente:*

*I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (grifos nossos)*

Ademais, deve-se ressaltar que o Parecer Normativo PN - TC nº 52/04 determina que a contratação irregular de servidores constitui motivo suficiente para emissão de Parecer contrário a aprovação das contas. Senão vejamos:

*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:*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

*2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;*

É irrazoável a contratação em excesso de prestadores de serviços, quando a Carta Magna estabelece como regra o ingresso no serviço público através de concurso público. Desta forma, somos pela manutenção da irregularidade.

Quanto à insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato, no valor de R\$ 1.860.415,92, limitou-se o interessado a afirmar que: “(...) o valor dos restos a pagar está inflado por um valor de R\$ 1.151.252,43, sob a hipótese de se referir a despesas efetivas e não contabilizadas, fato que já foi questionado na presente defesa e que não merece acolhida, haja vista que tal valor se refere a uma estimativa de despesas previdenciárias que não foram corroboradas pelos órgãos previdenciários”.

Ainda, alegou em relação ao valor das consignações, no montante de R\$ 1.191.521,84, que a referida informação não se encontra na prestação de contas anual, inexistindo qualquer referência ao citado valor.

A Unidade Técnica chamou a atenção, às fls. 6656, para o fato do defendente desconhecer o valor das consignações de R\$ 1.191.521,84, constante no balanço financeiro do município, às fls. 107/108.

É consabido que tal irregularidade fere o princípio do equilíbrio fiscal, uma vez que origina dificuldades para a execução do orçamento, podendo implementar o crescimento de Restos a Pagar que equivale, em termos financeiros, ao crescimento da dívida pública.

O art. 42 da LC 101/2000 preceitua acerca da insuficiência financeira:

*“Art. 42. É vedado ao titular de poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha 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.” (grifo nosso)*

Assim, tal irregularidade só se caracteriza quando verificada no último exercício do mandato e em relação, apenas, às obrigações de despesas assumidas nos últimos oito meses deste. Trata-se do caso em questão, já que o exercício de 2008, dentro da esfera do Poder Executivo Municipal, corresponde ao último ano do mandato.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

Dessa forma, a insuficiência financeira suscitada não comporta relevação, devendo ser recomendado à autoridade cabível a adoção de medidas no sentido de buscar o equilíbrio das contas públicas.

Por fim, apurou o Corpo Técnico desta Corte nos itens 23,026 e 28 a ocorrência de algumas irregularidades envolvendo a apropriação indébita de recursos previdenciários – INSS no valor de R\$ 236.167,12; a ausência de recolhimento ao RPPS de R\$ 135.935,43 retidos a título de contribuição previdenciária dos servidores efetivos do município; e ausência de repasse tempestivo de parte das contribuições previdenciárias devidas no exercício.

O interessado afirmou em sua peça de defesa que a administração municipal formalizou parcelamento junto ao órgão previdenciário federal (INSS) e obteve autorização para parcelamento da dívida com o IPM junto à Câmara Municipal, englobando todos os débitos existentes até 2009. Ainda, anexou cópia da CND obtida junto à Receita Federal do Brasil.

Não obstante a competência da Receita Federal do Brasil para aferir e lançar tributos pertencentes à União, esta Corte de Contas pode através de suas inspeções constatar o não recolhimento integral das contribuições previdenciárias, cabendo ao órgão federal a liquidação do *quantum* a ser recolhido. Desta forma, somos pela insubsistência das afirmações apresentadas pelo recorrente.

A retenção e o recolhimento das contribuições previdenciárias são deveres previstos na Constituição, tendo como objetivo concretizar o princípio da solidariedade, consagrado constitucionalmente (art. 195, *caput*), garantindo aos trabalhadores o acesso aos seus benefícios, em especial, a aposentadoria. É obrigação do gestor promover a retenção/recolhimento destas contribuições e sua omissão deve ser responsabilizada.

Ademais, acerca do parcelamento entendemos que o mesmo não possui o condão de elidir as falhas constatadas no exercício, ora em análise, bem como não representar certeza do adimplemento das prestações assumidas. A 1ª Seção do STJ, assim já se pronunciou:

**RECURSO ESPECIAL – ALÍNEAS “A” E “C” – TRIBUTÁRIO – PARCELAMENTO DE DÉBITO DE ICMS DECLARADO E NÃO PAGO – EXCLUSÃO DA MULTA MORATÓRIA – IMPOSSIBILIDADE – ALÍNEA “A” – PRETENSÃO VIOLAÇÃO AO ART. 138 DO CTN – INOCORRÊNCIA - SÚMULA 208 DO TFR – § 1º DO ARTIGO 155-A DO CTN (ACRESCENTADO PELA LC 104/01) – DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL CONHECIDA, PORÉM NÃO PROVIDO O RECURSO PELA ALÍNEA “C”.**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

O instituto da denúncia espontânea da infração constitui-se num favor legal, uma forma de estímulo ao contribuinte, para que regularize sua situação perante o fisco, procedendo, quando for o caso, ao pagamento do tributo, antes do procedimento administrativo ou medida de fiscalização relacionados com a infração.

Nos casos em que há parcelamento do débito tributário, não deve ser aplicado o benefício da denúncia espontânea da infração, visto que o cumprimento da obrigação foi desmembrado, e só será quitada quando satisfeito integralmente o crédito. ***O parcelamento, pois, não é pagamento, e a este não substitui, mesmo porque não há a presunção de que, pagas algumas parcelas, as demais igualmente serão adimplidas, nos termos do artigo art. 158, I, do mencionado Codex.***

Esse parece o entendimento mais consentâneo com a sistemática do Código Tributário Nacional, que determina, para afastar a responsabilidade do contribuinte, que haja o pagamento do devido, apto a reparar a delonga do contribuinte.

Nesse sentido o enunciado da Súmula n. 208 do extinto Tribunal Federal de Recursos: *“a simples confissão de dívida, acompanhada do seu pedido de parcelamento, não configura denúncia espontânea”*.

A Lei Complementar n. 104, de 10 de janeiro de 2001, que acresceu ao Código Tributário Nacional, dentre outras disposições, o artigo 155-A, veio em reforço ao entendimento ora esposado, ao estabelecer, em seu § 1º, que *“salvo disposição de lei contrário, o parcelamento do crédito tributário não exclui a incidência de juros e multas”*. Recurso especial não conhecido pela alínea “a” e conhecido, mas, não provido pela alínea “c”. ***( Processo: REsp Nº 284.189 – SP, Relator Min. Franciulli Netto, Órgão julgador: 1ª Seção, julgado em 17/06/2002, e publicado no DJ em 26/05/2003 p. 254)***

Registre-se que o não repasse das contribuições previdenciárias dos empregados, já devidamente recolhidas, ao Órgão Previdenciário constitui crime, conforme podemos observar no seguinte dispositivo do Código Penal:

*“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:*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

*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;*

*II - recolher contribuições devidas à previdência social que tenham integrado despesas contábeis ou custos relativos à venda de produtos ou à prestação de serviços;*

*III - pagar benefício devido a segurado, quando as respectivas cotas ou valores já tiverem sido reembolsados à empresa pela previdência social.  
(...)”*

Deste modo, somos pela permanência das eivas, e, conseqüentemente, pela emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor.

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

- 1. Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Princesa Isabel, Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, relativas ao exercício de 2008.
- 2. Declaração de atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
- 3. Aplicação de multa** ao Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares e ao Sr. Paulo Gildo de O. Lima Júnior (Contador do Município), com fulcro no art. 56 da LOTCE.
- 4. Imputação de débito no montante de R\$ 129.767,84** ao Sr. Thiago Pereira de Sousa Soares, sendo R\$ 83.275,14 em virtude das despesas não comprovadas contidas nos itens 7 e 8, R\$ 2.047,37 em razão da falha contida no item 9, e R\$ 46.245, 33 tendo em vista a mácula do item 15.
- 5. Recomendação** à gestão municipal no sentido de adotar as medidas necessárias à uma prestação regular e satisfatória dos serviços públicos, bem como instituir rígido controle de estoque de medicamento;
- 6. Comunicação à Receita Federal do Brasil** acerca da irregularidade relativa ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias, para as medidas cabíveis;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03368/09

**7. Representação à douda Procuradoria Geral de Justiça** a fim de que adote as providências cabíveis.

**8. Encaminhamento** de cópia dos autos ao TCU para o acompanhamento das atividades da STN, principalmente, aquelas decorrentes do registro e repasses de verbas, em razão da divergência constatada no FUNDEB de dezembro de 2008 (item 15);

**9. Recomendações** à Prefeitura Municipal de Princesa Isabel no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

É como opino.

João Pessoa, 26 de novembro de 2010.

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