



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

Interessado Antônio Mendonça Monteiro Júnior (Prefeito)

Objeto: Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Lucena – exercício de 2008.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Lucena – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2008. Atendimento parcial aos preceitos da LRF. Descumprimento de preceitos da LRF. Falhas contábeis. Fracionamento de Licitações. Não aplicação dos recursos do FUNDEB, segundo o disposto na legislação aplicável, notadamente no tocante à Remuneração e Valorização do Magistério. Insuficiência Financeira para saldar compromissos de curto prazo. Não recolhimento integral das contribuições financeiras. Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas. Aplicação de multa. Recomendações.

PARECER Nº 01938/10

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de Lucena, referente ao exercício de 2008, Sr. Antônio Mendonça Monteiro Júnior.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de várias irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 1377/1392.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do Sr. Antônio Mendonça Monteiro Júnior, Prefeito Constitucional de Nova Floresta, às fls. 1393/1395, que apresentou esclarecimentos de fls. 1396/1562.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Técnico, às fls. 1563/1569, constatou que permaneceram sem justificativas as seguintes falhas:

- 1) Descumprimento aos preceitos da LRF no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas, porquanto foi descumprido o artigo 1º, § 1º da LRF;
- 2) Insuficiência Financeira do exercício;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

- 3) Fracionamento de Licitações;
- 4) Não aplicação dos recursos do FUNDEB, segundo o disposto na legislação aplicável, notadamente no tocante à Remuneração e Valorização do Magistério;
- 5) Descumprimento em relação ao que dispõe o art. 29-A, § 2º, inciso III da Constituição Federal, equivalente a 0,15% da Receita Tributária mais transferências do Exercício anterior;
- 6) Excesso na locação de veículos e motos em relação ao exercício anterior;
- 7) Contribuições Patronais recolhidas a menor ao INSS e RPPS.

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

É o relatório. Passo a opinar.

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 único¹, da CF/88 e art. 82 da Lei 4320/64) e também elemento basilar à concretização dos princípios

¹ "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, assumia obrigações de natureza pecuniária."



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

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, II, 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 do 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 anterior² -, para profunda análise **contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial³ e fiscal⁴**, 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 Federal⁵. 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.

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

² 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.

³ 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. 617).

⁴ 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**.

⁵ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

juízo⁶. 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. 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

⁶ 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

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-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, o Prefeito 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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

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, passo às considerações sobre as ocorrências levadas a efeito pelo Prefeito Municipal de Lucena, Sr. Antônio Mendonça Monteiro Júnior, durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

Em relação ao descumprimento de preceitos da LRF relacionados à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas, o gestor alegou que as despesas não foram empenhadas por impedimento legal, pois faltavam requisitos mínimos, tais como: crédito orçamentário com saldo suficiente e existência de recursos para atender possíveis suplementações.

A LC 101/2000 exalta a eficiência do **planejamento**, tanto na previsão da receita quanto na necessidade de serem arrecadados os tributos – especialmente os impostos – da competência da unidade federada, sendo ambos requisitos essenciais para uma gestão fiscal responsável. *In verbis*:

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 (...)*

*Art. 11. Constituem **requisitos essenciais da responsabilidade** na gestão fiscal a instituição, previsão e **efetiva arrecadação** de todos os **tributos** da competência constitucional do ente da Federação.*

*Parágrafo único. É vedada a realização de transferências voluntárias para o ente que não observe o disposto no caput, no que se refere aos **impostos**.*

*Art. 12. As **previsões de receita** observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.*

No caso em testilha, a falta de planejamento na execução do orçamento do Município de Lucena é latente, fazendo-se necessária recomendação ao gestor no sentido de adotar práticas administrativas que visem o equilíbrio das contas públicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

Quanto à insuficiência financeira constatada no exercício em análise, afirmou o defendente que a mesma ocorreu em razão do não empenhamento das obrigações patronais, tendo em vista a falta de crédito orçamentário com saldo suficiente.

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.

Quanto ao fracionamento de Licitações, alegou o gestor que se tratava, na verdade, “(...) de procedimentos licitatórios distintos, referentes a várias secretarias, que seriam pagos com várias fontes de recursos, embora com o mesmo objetivo”. Afirmou, ainda, não poder se falar em fracionamento, uma vez que se pode aditar até 25%.

Não é devida, outrossim, a escolha de modalidade diversa de licitação mesmo quando, parceladas as obras, serviços ou compras efetuadas forem parceladas e cada uma das parcelas estiver dentro de faixa de preço de modalidade diversa de licitação. Ou seja, cada uma das parcelas deve manter a mesma modalidade aplicável caso a licitação se efetuasse para a obra, o serviço ou a compra como um todo. Cabe, aqui, expor o que dispõe o texto da lei 8.666/93 pertinente à matéria:

“Art 23. (...)

“§ 1º As obras, serviços e compras efetuadas pela administração serão divididas em tantas parcelas quantas se comprovarem técnica e economicamente viáveis, procedendo-se à licitação com vistas ao melhor



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

aproveitamento dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, sem perda da economia de escala.

“§ 2º Na execução de obras e serviços e nas compras de bens, parceladas nos termos do parágrafo anterior, a cada etapa ou conjunto de etapas da obra, serviço ou compra, há de corresponder licitação distinta, preservada a modalidade pertinente para a execução do objeto em licitação.”

Conforma, apurou a Unidade Técnica, às fls. 1379/1380, houve o fracionamento de licitações, ensejando restrição à competitividade nos certames realizados, vejamos:

“a) As licitações realizadas, em 17 e 18 de janeiro de 2008, na modalidade Convite, nºs 0002/2008 e 0003/2008 tinham objeto comum, qual seja, a locação de veículos e, portanto, deveriam fazer parte de um único procedimento que pelo valor licitado (R\$ 89.800,00 soma das duas propostas vencedoras) seria outra modalidade. Evidencia-se então fracionamento da despesa no momento da licitação para fugir do correto enquadramento da mesma quanto à modalidade de licitação a ser utilizada (doc. fls.837 e 838);

b) As licitações realizadas, em 24 de janeiro de 2008, na modalidade Convite, nºs 0004/2008 e 0005/2008 tinham objeto comum, qual seja, a aquisição de gêneros alimentícios e, portanto, deveriam fazer parte de um único procedimento que pelo valor licitado (R\$ 85.639,80 soma das duas propostas vencedoras) seria outra modalidade. Os dois certames realizados tiveram os mesmos convidados e o vencedor foi o mesmo em todos os casos. Evidencia-se então fracionamento da despesa no momento da licitação para fugir do correto enquadramento da mesma quanto à modalidade de licitação a ser utilizada (doc. fls. 837 e 838);

c) As licitações realizadas, em 18 de março de 2008, na modalidade Convite, nºs 0010/2008 e 0011/2008 comum, qual seja, a aquisição de equipamentos e materiais médico-hospitalar para os postos de saúde de UMS Lucena e, portanto, deveriam fazer parte de um único procedimento que pelo valor licitado (R\$ 158.200,00 soma das duas propostas vencedoras) seria outra modalidade. Evidencia-se então fracionamento da despesa no momento da licitação para fugir do correto enquadramento da mesma quanto à modalidade de licitação a ser utilizada (doc. fls. 837 e 838);

d) As licitações realizadas, em 10 de junho de 2008, na modalidade Tomada de Preços, nºs 0002/2008 e 0003/2008, tinham objeto comum, qual seja, a contratação para pavimentação em paralelepípedos em diversas ruas do município, portanto, deveriam fazer parte de um único procedimento que pelo



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

valor licitado (R\$ 1.827.195,08 soma das duas propostas vencedoras) seria outra modalidade. Os dois certames realizados tiveram o mesmo vencedor. Evidencia-se então fracionamento da despesa no momento da licitação para fugir do correto enquadramento da mesma quanto à modalidade de licitação a ser utilizada (doc. fls. 837 e 838);”

Tal falha enseja emissão de parecer contrário á aprovação das contas do gestor, conforme dispositivo do Parecer Normativo PN-TC nº 52/04.

Em relação à não aplicação dos recursos do FUNDEB, segundo o disposto na legislação aplicável, notadamente no tocante à Remuneração e Valorização do Magistério, o interessado afirmou que houve erro no sistema de processamento de dados da contabilidade, no momento da emissão das notas de empenhos.

As aplicações de recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, efetivamente realizadas pelo Município, foram da ordem de 58,83% da cota-parte do exercício mais os rendimentos de aplicação, não atendendo ao mínimo estabelecido de 60%.

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, endereçada aos gestores do erário, com o escopo de resgatar uma dívida social que há anos aflige a sociedade, através de condições de trabalho satisfatórias para os militantes desta atividade laboral. A falha enseja emissão de parecer contrário às contas do gestor, conforme previsão do Parecer Normativo PN-TC 52/04.

Ainda, foi apurado pela Auditoria, às fls. 1385, o descumprimento em relação ao que dispõe o art. 29-A, § 2º, inciso III da Constituição Federal, equivalente a 0,15% da Receita Tributária mais transferências do Exercício anterior, tendo em vista que “(...) o repasse realizado pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo correspondeu a 99,98% do valor fixado na Lei Orçamentária para o exercício em análise, descumprindo o limite constitucional mínimo estabelecido, uma vez que ao se comparar os valores em termos de proporções orçamentárias, constata-se que a quantia inicialmente fixada no orçamento correspondia a 4,71% da receita prevista e, apesar do excesso de arrecadação, o montante repassado quando da execução orçamentária correspondeu a 4,06% da receita arrecadada no exercício. Destarte, pelo presente dispositivo, faltaria repassar 0,65% (R\$ 85.447,43) da receita arrecadada. No entanto, há margem apenas para R\$ 10.220,02, segundo limite de item precedente, qual seja, 0,15% da Receita Tributária mais Transferência do Exercício Anterior”.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

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:*

§ 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. No caso, em apreço, por tratar-se do valor de R\$ 60,00 (conforme quadro demonstrativo às fls. 1385), esta Procuradoria entende que cabe apenas recomendação no sentido de que a falha seja evitada em exercícios futuros.

No tocante ao excesso na locação de veículos e motos em relação ao exercício anterior, restringiu-se o interessado a alegar que o aumento na quantidade de veículos e motos deu-se em função da inclusão de novos programas no Município, a exemplo do PRO-JOVEM e o PNATE. Ainda, afirmou que não o existe limite para gasto com locação.

Às fls. 1388, a Auditoria relatou que “(...) houve um aumento significativo da quantidade de veículos /motos locados no exercício em análise quando comparado ao exercício anterior. Ressaltamos ainda que em 2008, do total de contratos, 50% dizem respeito ao período pré-eleitoral, qual seja, os meses de julho e agosto. A fim de corroborar essas evidências de excesso de locação de veículos em relação ao exercício anterior, é mister lembrar que as despesas com locação ultrapassaram demasiadamente, em termos proporcionais, o incremento de 13,23% na receita, e de 21,10% na despesa do ente municipal”.

Vê-se que o número de veículos locados saltou de 13 para 24, bem como os gastos com as locações passaram de R\$ 165.091,00 para R\$ 221.951,15, importando num incremento de 84,62% e 34,44%, respectivamente.

Não há parâmetros para imputação de débito, tendo em vista que não restou configurado desvio de recursos ou a realização de despesa fictícia. Contudo, cabe recomendação à gestão no sentido de observar os princípios da economicidade e da eficiência.

Por fim, em relação ao não recolhimento integral das obrigações previdenciárias (INSS e RPPS), alegou o gestor já ter celebrado termo de parcelamento (fls. 1545/1562) com as entidades, não devendo subsistir a mácula.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

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, em razão de sua celebração ter acontecido no ano de 2009, 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” – PRETENZA 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”.

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”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 03179/09

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*)

Deste modo, entendemos que a falha não merece ser relevada, cabendo a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, com fulcro no Parecer Normativo PN TC 52/04.

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

1. **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de Lucena, **Sr. Antônio Mendonça Monteiro Júnior**, relativas ao exercício de 2008.
2. **Declaração de Atendimento parcial** aos preceitos da LRF.
3. **Aplicação de multa** ao Sr. Antônio Mendonça Monteiro Júnior, Prefeito de Lucena, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
4. **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca dos fatos narrados no item 7;
5. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de Lucena 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, 19 de novembro de 2010.

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