



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Interessado: Aluísio Vinagre Régis e Quintino Régis de Brito Neto.

Objeto: Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Conde – exercício de 2009.

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de Conde – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2009. Existência de 02 gestores. Diversas falhas comuns. Despesas realizadas sem licitação. Despesas não comprovadas. Não comprovação dos serviços prestados. Contratação de servidores sem o prévio concurso público. Pagamentos de juros e multas. Não recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS e ao IPM. Apropriação Indébita Previdenciária. Em relação ao Sr. Aluísio Vinagre Régis, ainda constatou-se outras máculas, a saber: Abertura de crédito adicional sem fonte de recursos. Falhas contábeis. Aumento da dívida do município. Realização de modalidade licitatória em confronto com a Lei nº 8666/93. Emissão de Parecer Contrário à Aprovação das contas dois 02 gestores. Declaração de Atendimento parcial aos preceitos da LRF. Aplicação de multa com fulcro nos artigos 55 e 56 da LOTCE. Imputação de Débito. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Representação à Procuradoria Geral de Justiça. Recomendações.

PARECER Nº 01617/11

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Município do Conde, referente ao exercício de 2009, sob a gestão dos Senhores Aluísio Vinagre Régis (período de 01/01 a 31/01 e 01/07 a 31/12/2009) e Quintino Régis de Brito Neto (período de 01/02 a 30/06/2009).

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de diversas irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 546/572.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se as notificações dos interessados (fls. 574).

Os Senhores Aluísio Vinagre Régis e Quintino Régis de Brito Neto apresentaram, às fls. 576/4656, defesa conjunta.

Após analisar os esclarecimentos apresentados, o Órgão Técnico, às fls. 4660/4700, constatou que permaneceram sem justificativas as seguintes falhas:

1. De responsabilidade do Sr. Quintino Régis de Brito Neto (01/02 a 31/06/2009):

- 1.1. *Gastos com pessoal do Poder Executivo, correspondendo a 58,93% da RCL, contrariando o limite do art. 20, da LRF, além da não indicação de medidas em virtude da ultrapassagem de que trata o art.55 da LRF.*
- 1.2. *Não contabilização de despesa junto ao Instituto Próprio de Previdência.*
- 1.3. *Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 592.546,29, correspondendo a 5,38% da despesa licitável.*
- 1.4. *Despesas com folha de pagamento sem comprovação, no valor de R\$ 688.245,09.*
- 1.5. *Retenção indevida de ISS sobre as remunerações dos servidores municipais.*
- 1.6. *Contratação de servidores sem concurso público.*
- 1.7. *Despesas insuficientemente comprovadas com assessorias, no valor de R\$ 8.700,00.*
- 1.8. *Despesas superfaturadas com internet, no valor de R\$ 18.413,55.*
- 1.9. *Pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 31.068,65.*
- 1.10. *Despesas extra-orçamentárias sem comprovação, no valor de R\$ 279.623,26.*
- 1.11. *Não recolhimento das obrigações previdenciárias devidas por parte do empregador, no valor de R\$ 266.380,83, junto ao Regime Próprio de*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Previdência, com o agravante de ser prática reiterada na Administração Municipal.

- 1.12. *Repasse de recursos ao INSS sem comprovação, no valor de R\$ 128.339,22.*
- 1.13. *Não recolhimento das obrigações previdenciárias devidas por parte do segurado junto ao INSS, no valor de R\$ 159.193,16, com o agravante de ser prática reiterada na Administração Municipal.*

2. De responsabilidade do Sr. Aluísio Vinagre Régis (01/01 a 31/01 e 01/07 a 31/12/2009):

- 2.1. *Abertura de crédito adicional sem fonte de recursos, no valor de R\$ 498.965,49.*
- 2.2. *Não contabilização e pagamento do 13º salário dos servidores municipais.*
- 2.3. *Não contabilização de despesa junto ao Instituto Próprio de Previdência.*
- 2.4. *Déficit orçamentário equivalente a 0,19% da receita orçamentária arrecadada.*
- 2.5. *Despesas não comprovadas, no valor de R\$ 293.761,65, devendo o gestor devolver a referida importância aos cofres públicos municipais pelo prejuízo causado ao erário municipal.*
- 2.6. *Receita não registrada, no valor de R\$ 69.816,22, devendo o gestor devolver estes recursos aos cofres públicos municipais.*
- 2.7. *Não adoção de medidas administrativas e/ou judiciais para recuperação de créditos devidos por diversos devedores, como também comprovação insuficiente dos créditos.*
- 2.8. *Não contabilização de dívida fundada, no montante de R\$ 2.078.906,16.*
- 2.9. *Cancelamento de dívidas junto ao IPM, no valor de R\$ 868.223,42, sem nenhuma justificativa plausível.*
- 2.10. *Balanço Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e as Demonstrações das Variações Patrimoniais incorretamente elaborados.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

- 2.11. *Crescimento da dívida flutuante em torno de 22,05% em relação da dívida flutuante do exercício anterior.*
- 2.12. *Demonstrativo da Dívida Flutuante e Fundada incorretamente elaborados.*
- 2.13. *Aumento da dívida com o INSS, comprometendo as finanças municipais futuras.*
- 2.14. *Realização de licitação na modalidade inexigibilidade contrariando a Lei nº 8.666/93.*
- 2.15. *Realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 559.054,68, correspondendo a 5,50% da despesa licitável.*
- 2.16. *Despesas com folha de pagamento sem comprovação, no valor de R\$ 812.752,54.*
- 2.17. *Retenção indevida de ISS sobre as remunerações dos servidores municipais.*
- 2.18. *Contratação de servidores sem concurso público.*
- 2.19. *Despesas insuficientemente comprovadas com assessorias, no valor de R\$ 5.800,00.*
- 2.20. *Despesas superfaturadas com internet, no valor de R\$ 12.648,45.*
- 2.21. *Pagamento de folha de pagamento de forma indevida, no valor de R\$ 19.000,00.*
- 2.22. *Pagamento de multas e juros, no valor de R\$ 6.861,27.*
- 2.23. *Despesas extra-orçamentárias sem comprovação, no valor de R\$ 391.472,56.*
- 2.24. *Não recolhimento das obrigações previdenciárias devidas por parte do empregador, no valor de R\$ 537.549,11, junto ao Regime Próprio de Previdência, com o agravante de ser prática reiterada na Administração Municipal.*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

2.25. *Repasse de recursos ao INSS sem comprovação, no valor de R\$ 179.674,91.*

2.26. *Não recolhimento das obrigações previdenciárias devidas por parte do segurado junto ao INSS, no valor de R\$ 225.526,13, com o agravante de ser prática reiterada na Administração Municipal.*

Cota Ministerial, às fls. 4702/4703, solicitando a citação dos integrantes da Comissão de Licitação do Município de Conde.

Despacho do Relator, às fls. 4704, solicitando a citação dos gestores identificados no relatório técnico, para encaminhar a portaria de nomeação dos membros da Comissão de Licitação, durante a gestão municipal de 2009.

Notificações de estilo.

Despacho do Relator, às 4711, determinando o retorno dos autos à DIAGM 5 para análise das laudas defensórias, com observância quanto a responsabilidade solidária da Comissão de licitação, nos termos do art. 52, §3º, da Lei n.º 8.666/93.

Relatório de Complementação de Instrução, às fls. 4712/4742, concluindo pela inexistência de responsabilidade solidária dos membros da Comissão de Licitação, bem como opinando pela manutenção de todas as eivas constatadas no relatório de análise de defesa de fls. 4660/4700.

Por fim, vieram os autos a esta Procuradoria 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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

“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 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.

Depreende-se dos autos que algumas irregularidades foram comuns à gestão dos 02 (dois) ocupantes de cargo de Prefeito Municipal de Conde, durante ao exercício de 2009. Passa-se, agora, à análise conjunta das mesmas.

A Unidade Técnica constatou a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de R\$ 1.151.600,97, sendo R\$ 592.546,29 de responsabilidade do Sr. Quintino Régis de Brito Neto e R\$ 559.054,68 do Sr. Aluísio Vinagre Régis. Dentre os gastos realizados destacam-se os relacionados com locação de veículos, serviços advocatícios; serviços telefônicos; fornecimento de refeições; aquisição de gêneros alimentícios; aquisição de materiais; construção do Centro Turístico; coleta de lixo, aquisição de passagens aéreas, entre outros.

A licitação é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, bem como se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios

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, assumira obrigações de natureza pecuniária.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

públicos. Assim, descuidar da licitação constitui **afrenta à legalidade** dos atos de gestão pública.

Despesas para a aquisição de bens, realização de obras ou contratação de serviços sem o prévio procedimento de licitação exigido, cujos objetos não se enquadram em qualquer das hipóteses de licitação dispensada, dispensável ou inexigível, contraria o preceituado no art. 37, XI, da Carta Federal, e na Lei nº 8.666/93. *In verbis:*

Art. 37. (...)

*XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as **obras**, serviços, compras e alienações **serão contratados mediante processo de licitação pública** que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.*

A realização de despesas sem licitação constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme o Parecer Normativo PN TC 52/04 desta Corte de Contas.

Outrossim, apurou o Órgão técnico a realização de diversas despesas sem a suficiente comprovação, como aquelas contidas nos itens 1.4, 1.7, 1.10, 1.12, 2.16, 2.19, 2.23 e 2.25.

Averiguou-se a realização de despesas com folha de pagamento sem comprovação, no valor de no valor de R\$ 1.500.997,63, sendo R\$ 688.245,09 de responsabilidade do Sr. Quintino Régis de Brito Neto e R\$ 812.752,54 do Sr. Aluísio Vinagre Régis.

Ainda, verificou-se a existência de despesas insuficientemente comprovadas em benefício da credora Sra. Patrícia Karlla Leitão Régis, no montante de R\$ 14.500,00, a título de assessoria jurídica junto ao Programa Sentinelas, sendo R\$ 8.700,00 de responsabilidade do Sr. Quintino Régis de Brito Neto e R\$ 5.800,00 de responsabilidade do Sr. Aluísio Vinagre Régis. O interessado apresentou cópia de declaração da coordenadora do referido programa, visando confirmar a prestação dos serviços da contratada. Este *Parquet* entende que a documentação apresentada não tem o condão de afastar a mácula.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Ainda, ocorreu durante Oe exercício em analisa a efetuação de despesas extra-orçamentárias sem comprovação, nos valores de R\$ 279.623,26 por parte do Sr. Quintino Régis de Brito Neto e de R\$ 391.472,56 por parte do Sr. Aluísio Vinagre Régis. Os valores acima questionados dizem respeito à divergência constatada entre os valores tidos por repassados (R\$ 1.366.930,96 e R\$ 85.168,67, parte segurado e patronal, respectivamente) ao Instituto de Previdência do Município – IPM e aqueles de fato recebidos pela autarquia previdenciária (R\$ 695.835,14 e R\$ 85.168,67).

Ainda, depreende-se dos autos a existência de repasse de recursos não comprovados para o INSS, no valor de R\$ 308.014,13, sendo R\$ 128.339,22 de responsabilidade do Sr. Quintino Régis de Brito Neto e R\$ 179.614,91 de responsabilidade do Sr. Aluísio Vinagre Régis.

Conforme ensina o Professor Jorge Ulisses Jacoby Fernandes: **“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação de recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas”².**

A insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação do débito no valor exposto acima. 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:

² FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Tribunais de Contas do Brasil**: Jurisdição e Competência. Belo Horizonte: Fórum, 2005, p. 197).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

*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 nexo 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.)

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

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

Desta forma, somos pela imputação dos valores de R\$ 1.104.907,57 ao Sr. Quintino Régis de Brito Neto e de R\$ 1.389.640,01 ao Sr. Aluísio Vinagre Régis, em virtude de diversas despesas não comprovadas.

Outrossim, verificou-se que ambos gestores não providenciaram a contabilização da despesa junto ao Instituto Próprio de Previdência, Tal falha possui natureza contábil-formal, ensejando recomendação à atual gestão no sentido de evitar sua reincidência e m ocasiões futuras.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Em relação à suposta retenção indevida de ISS de diversos servidores, a Unidade Técnica afirmou, às fls. 4684, que a “*contratação por tempo determinado prevista na Carta Magna constitui relação de emprego, não se aplicando, portanto, o ISS, conforme o art. 2º, inciso II da Lei Complementar nº 116/2003.*”

Não é esse, porém o entendimento da jurisprudência pátria, que tem se posicionado no sentido de que a relação estabelecida entre o servidor temporário, contratado à luz do disposto no artigo 37, inciso IX, da Constituição da República, com a Administração Pública não constitui vínculo trabalhista, mas sim relação jurídico-administrativa, *in litteris*:

Reclamação. Contrato temporário. Regime jurídico administrativo. Descumprimento da ADI 3.395. Competência da Justiça Federal. Contrato firmado entre a Anatel e a Interessada tem natureza jurídica temporária e submete-se ao regime jurídico administrativo, nos moldes da Lei 8.745/1993; do inciso XXIII do art. 19 da Lei 9.472/1997 e do Decreto 2.424/1997. Incompetência da Justiça Trabalhista para o processamento e o julgamento das causas que envolvam o Poder Público e servidores que lhe sejam vinculados por relação jurídico-administrativa. Precedentes. Reclamação julgada procedente.” (STF - Rcl 4.762, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 2-3-2007, Primeira Turma, DJ de 23-3-2007.) No mesmo sentido: Rcl 5.171, Rel. Min. Cármen Lúcia, julgamento em 21-8-2008, Plenário, DJE de 3-10-2008.

CONFLITO NEGATIVO DE COMPETÊNCIA. CONTRATO TEMPORÁRIO SERVIDOR. VÍNCULO ESTATUTÁRIO. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM. ANULAÇÃO DE SENTENÇA DE MÉRITO. JUÍZO TIDO POR INCOMPETENTE. 1. O art. 37, inciso IX, da Constituição Federal autoriza que lei estabeleça “os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público” da Administração. 2. **O servidor temporário, contratado à luz do disposto no artigo 37, inciso IX, da Constituição da República, não detém vínculo trabalhista, o que determina a competência da Justiça Comum. Precedentes. 3. “Para evitar que o feito retorne ao Tribunal a quo e para cá volte em novo conflito de competência, esta Corte, em respeito ao princípio da celeridade da prestação jurisdicional, tem admitido a anulação, desde logo, dos atos decisórios proferidos pelo juízo considerado incompetente, remetendo-se os autos ao juízo declarado competente, nos termos do art. 122, caput, e parágrafo único, do Código de Processo Civil” (STJ - CC 77941/MG, Rel. Min. Maria Thereza de Assis Moura, Terceira Seção, DJU de 14.05.07). 4. Conflito conhecido para declarar a competência do Juízo de**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Direito da Vara de Herval do Oeste/SC, ora suscitado, anulando-se a sentença de mérito proferida pela justiça do trabalho.

*EMENTA: SERVIDOR TEMPORÁRIO - ART. 37, IX, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL - MATÉRIA DE COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA COMUM - DECISÃO DO STF - EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO - EXERCÍCIO DE FUNÇÃO PÚBLICA - NATUREZA PRECÁRIA E TEMPORÁRIA DO VÍNCULO - VERBAS TRABALHISTAS - CLT - INAPLICABILIDADE - LEI COMPLEMENTAR MUNICIPAL Nº 002/93 - SUBMISSÃO AO REGIME ESTATUTÁRIO. 1 - **Ao servidor em exercício de função pública, contratado em caráter precário e temporário, para atender interesse temporário e excepcional do Poder Público, não se aplicam as disposições da Consolidação das Leis do Trabalho.** 2 - Em razão de o serviço público ser firmado na intenção de estabilidade, não se adota o FGTS, sendo que, em caso de dispensa do servidor temporário, o funcionário somente faz jus às verbas estatutárias.³ (TJ-MG – APELAÇÃO CÍVEL Nº 1.0407.09.023545-5/001; Relator(a): Sandra Fonseca; Órgão Julgador: 6ª Câmara Cível; Julgamento: 23/03/2010; Publicação : 25/06/2010.)*

Ainda, conforme reportaram os interessados a “(...) retenção, no caso em tela, foi referente exclusivamente aos prestadores de serviços, tais como contador, advogado, psicólogo, com base no próprio Código Tributário Municipal, não havendo que se falar em irregularidade atribuída ao defendente.” Assim, não subsiste a irregularidade inicialmente apontada.

Além disso, o Órgão de Instrução noticiou que foram admitidos prestadores de serviço para diversas funções, típicas de servidores efetivos, constituindo burla ao princípio do concurso público.

Neste sentido, cabe destacar que a ausência de certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos no caput e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, *verbatim*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

3

http://www.tjmg.jus.br/juridico/jt_/inteiro_teor.jsp?tipoTribunal=1&comrCodigo=407&ano=9&txt_proc esso=23545&complemento=1



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

(...)

II – A investidura em cargo ou emprego público depende de prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (destaques ausentes no texto original)

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 registrar 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Além disso, a Unidade Técnica apontou como irregularidade a realização de despesas superfaturadas com internet, no valor de R\$ 31.062,00, sendo R\$ 18.413,55 de responsabilidade do Sr. Quintino Régis de Brito Neto, e R\$ 12.648,45 do Sr. Aluísio Vinagre Régis. Os interessados em sua peça defensiva, assim se manifestaram:

“Na verdade, o que houve foi que a douta auditoria considerou o valor de R\$50,00 por secretaria por mês para aquisição de ponto de internet, quando, na verdade, R\$50,00 seriam por cada ponto de internet, quando no serviço público municipal existem cerca de 15 pontos de internet com USO ILIMITADO por secretaria, fato ignorado pela douta auditoria, por ocasião da diligência. Por outro lado, o serviço oferecido foi de internet via rádio, o único possível no Município, pelas peculiaridades técnicas e muito mais caro, por sua tecnologia, que o serviço de internet a cabo. Por outro lado, é impossível a instalação de internet via cabo, porque não existe cabeamento de fibra ótica no local”.

O Ministério Público Especial entende que não existem razões para imputação do débito sugerido pela Auditoria, ainda mais quando celebrado procedimento licitatório visando a contratação do serviços, e a prática de preços compatíveis com o de mercado.

Outrossim, verificou-se que o Município do Conde pagou juros e multas no valor de R\$ 37.929,92, referente a diversas despesas realizadas naquela localidade durante o exercício de 2009. Tal conduta retrata a **desorganização financeira** experimentada pela Administração Municipal durante o exercício financeiro analisado e constitui mais um grave motivo que autoriza a reprovação da presente prestação de contas. Além disso, faz-se imperiosa a imputação do débito aos gestores municipais, na medida de suas responsabilidades, cabendo, desse modo, a devolução da quantia de R\$ 31.068,65 pelo Sr. Quintino Régis de Brito Neto e de R\$ 6.861,27 pelo Sr. Aluísio Vinagre Régis.

Além disso, o Órgão de Instrução constatou que durante o exercício de 2009 não houve o recolhimento das obrigações previdenciárias ao IPM, no montante de R\$ 803.929,94, bem como não houve repasse ao INSS da quantia de R\$ 384.719,29, retida pela Edilidade, caracterizando apropriação indébita de recursos previdenciários.

Os comportamentos acima descritos foram realizados por ambos os gestores, apenas havendo diferenças nos valores envolvidos, conforme apurou a Auditoria em seu relatório de análise de defesa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Acerca da retenção e recolhimento a menor das contribuições previdenciárias, vale registrar que tal conduta, além de tipificada na legislação penal, constitui motivo para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas do gestor, conforme disposição do Parecer Normativo desta Corte de Contas de n.º 52/2004.

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 **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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

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)**

Ainda, registre-se que o não repasse das contribuições previdenciárias dos empregados, já devidamente recolhidas, ao INSS 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:

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.
(...)”*

Finda a análise das eivas comuns às duas gestões, passa-se ao exame daquelas irregularidades atribuídas exclusivamente a cada governante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

De responsabilidade exclusiva do Sr. Quintino Régis de Brito Neto (01/02 a 31/06/2009):

A Unidade Técnica constatou que durante o período em que foi responsável pela gestão do município de Conde, o Sr. Quintino Régis de Brito Neto, os gastos com pessoal do Poder Executivo, corresponderam a 58,93% da RCL, contrariando o limite do art. 20, da LRF.

A ultrapassagem aos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal enseja a recomendação de medidas de ajuste, a teor do disposto no art. 23 da Lei Complementar 101/00. A falha enseja aplicação de multa com fulcro no artigo 56 da LOTCE.

De responsabilidade do Sr. Aluísio Vinagre Régis (01/01 a 31/01 e 01/07 a 31/12/2009):

O Órgão Técnico aduziu que o município em comento realizou a abertura de créditos especiais sem fonte de recursos, no montante de R\$ 498.965,49.

A Constituição Federal veda a abertura de crédito suplementar ou especial sem a respectiva indicação de recursos, vejamos:

Art. 167. São vedados:

.....
V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Por sua vez, a Lei nº 4.320/64 que regula o procedimento adequado para autorização, abertura e utilização de créditos adicionais considera ato ilícito a ausência do cumprimento da forma legal, porque realizado contrariamente ao disposto na lei de normas gerais de finanças públicas:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

Conseqüentemente, ante as falhas já apontadas nos autos, esta Corte de Contas deverá emitir parecer contrário à aprovação da presente prestação anual de contas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

Ainda, as irregularidades apontadas nos itens 2.2, 2.8, 2.10 e 2.12, dentre outras coisas, 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.

A esse respeito, é relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o gestor com a Contabilidade do Município, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Conforme lecionam os ilustres Machado Jr. e Heraldo Reis “*a informação contábil permite à Administração a análise e a tomada de decisões com vistas a melhorar a arrecadação das suas receitas, aperfeiçoar os mecanismos de cobrança dos seus créditos, proporcionar bases para uma melhor programação da despesa e dos desembolsos e, ainda, dar ao administrador, ao público e àqueles com quem a entidade transaciona, elementos sobre a composição qualitativa e quantitativa do patrimônio da instituição. Por fim cumpre-lhe analisar e interpretar os resultados obtidos*”.⁴

Faz-se mister, portanto, que os órgãos e as entidades organizem e mantenham sua contabilidade em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu *in casu*. Tal fato enseja aplicação de multa com fulcro no art. 56 da LOTCE.

Além disso, restou constatada, no relatório inicial, a execução de despesa superior à receita realizada, provocando um déficit na execução do orçamento equivalente a 0,19% da receita orçamentária arrecadada. Igualmente, apurou-se o crescimento da dívida flutuante em torno de 22,05% em relação da dívida flutuante do exercício anterior, bem como o aumento da dívida com o INSS, comprometendo as finanças municipais futuras.

A LC nº 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positivamente do mencionado valor genérico, situam-se a

⁴ MACHADO JR., J. Teixeira ; REIS, Heraldo da Costa . A Lei 4.320 Comentada. 28ª ed., Rio de Janeiro: IBAM, 1997, pág.151.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º. (...).

*§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o **equilíbrio** das contas públicas, mediante o cumprimento de **metas** de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.*

Ademais, a Lei n.º 4.320/64, que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, estabelece:

*Art. 48. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal:
(...)*

b) manter, durante o exercício, na medida do possível o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria.

Portanto, o equilíbrio entre a receita e a despesa, pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, não foi observado. Ademais, deve-se recomendar ao gestor a adoção de medidas que visem diminuir as dívidas do município, preservando a capacidade de investimentos da Edilidade.

Outrossim, a Auditoria identificou também que na conta de nº 2003-8 (IPTU) apresenta o saldo conciliado a crédito de R\$ 69.816,22. Trata-se de receita não registrada na contabilidade do município, e, portanto, pendente de comprovação. Assim, opina este *Parquet* pela devolução do quantum ao tesouro municipal pelo Sr. Aluisio Vinagre Régis.

Ainda, verificou-se a ausência de medidas administrativas e/ou judiciais para recuperação de créditos devidos por diversos devedores, como também



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

comprovação insuficiente dos créditos. Os créditos no montante de R\$ 15.550,74 foram registrados no Realizável do Ativo Financeiro, sendo sua composição assim discriminada: Salário família (IPM) no valor de R\$ 1.993,29, salário família (FUNDEB) no valor de R\$ 1.336,00, pensão por morte no valor de R\$ 2.690,04 e outros depósitos no valor de R\$ 9.531,39.

O Ministério Público Especial entende que cabe recomendação à Edilidade no sentido de providenciar a adoção a recuperação dos créditos acima mencionados.

Além disso, constatou-se o cancelamento de dívidas junto ao IPM, no valor de R\$ 868.223,42, sem que fosse apresentado demonstrativo ou memória de cálculo no Termo de Parcelamento junto ao referido instituto, que demonstre se realmente foram incorporadas estas respectivas dívidas nos últimos parcelamentos realizados pela prefeitura. Tal conduta pode mascarar a real situação de endividamento do Município.

Ademais, a realização de licitação na modalidade inexigibilidade contrariando a Lei nº 8.666/93, enseja aplicação de multa ao gestor com fulcro no artigo 56, II da LOTCE.

Ainda, o município realizou despesa, conforme nota de empenho nº 5509, referente ao pagamento de complementação salarial no valor de R\$ 19.000,00. Conforme apontou a Unidade Técnica todos os servidores receberam seus respectivos salários durante todo o exercício de 2009, não havendo razões para o pagamento complementar. Dessa forma, mostra-se indevido o dispêndio, devendo o valor ser devolvido aos cofres municipais pelo gestor.

ISTO POSTO, pugna o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas pela:

- 1. EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS** dos Senhores Aluísio Vinagre Régis (período de 01/01 a 31/01 e 01/07 a 31/12/2009) e Quintino Régis de Brito Neto (período de 01/02 a 30/06/2009), gestores do Município de Conde, referente ao exercício 2009;
- 2. DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** aos preceitos da LRF;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05769/10

3. **APLICAÇÃO DE MULTA** aos Senhores Aluísio Vinagre Régis e Quintino Régis de Brito Neto, com fulcro no art. 56 da LOTCE;
4. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ 1.135.976,22 ao Sr. Quintino Régis de Brito Neto, sendo R\$ 1.04.907,57 em razão de diversas despesas não comprovadas e R\$ 31.068,65 em virtude de despesas com pagamentos de juros e multas.
5. **IMPUTAÇÃO DE DÉBITO** no valor de R\$ 1.485.317,50 ao Sr. Aluísio Vinagre Régis, sendo R\$ 1.389.640,01 em razão de diversas despesas não comprovadas; R\$ 19.000,00 em virtude de pagamento indevido de complementação de salários; R\$ 69.816,22 decorrentes de receitas não registradas e pendentes de comprovação; e R\$ 6.861,27 em virtude de despesas com pagamentos de juros e multas;
6. **APLICAÇÃO DE MULTA** aos Senhores Aluísio Vinagre Régis e Quintino Régis de Brito Neto, decorrente de prejuízos causados ao erário, nos termos do art. 55, da LCE nº 18/93;
7. **COMUNICAÇÃO** à Receita Federal do Brasil acerca do não recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS;
8. **REPRESENTAÇÃO** à douta Procuradora Geral de Justiça acerca dos fatos constatados, a fim de que adote as medidas cabíveis;
9. **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão do Município de Conde de evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as contas de gestão.

É como opino.

João Pessoa, 28 de novembro de 2011.

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