



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 03117/09**

**Interessados:** Maria de Fátima Dantas Silva e Ana Adélia Nery Cabral.

**Objeto:** Prestação de Contas Anuais do Instituto de Previdência dos Servidores de Frei Martinho – exercício de 2008.

*EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Instituto de Previdência dos Servidores de Frei Martinho – Exercício de 2008. Diversas Irregularidades. Apuração de graves irregularidades pelo Órgão Técnico. Citação. Revelia. Inobservância quanto ao dever de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos. Emissão de Parecer pugnando pela irregularidade das contas. Aplicação de Multa. Recomendações.*

### PARECER Nº 01727/11

Cuidam os presentes autos da Prestação Anual de Contas do Instituto de Previdência dos Servidores de Frei Martinho, referente ao exercício financeiro de 2008, sob a responsabilidade da ex-Gestora Maria de Fátima Dantas Silva.

A Unidade Técnica, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou, em seu relatório inicial (fls. 370/380), a ocorrência de diversas irregularidades.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o eminente Relator à fls. 381, determinou às citações da Sr<sup>a</sup> Marai de Fátima Dantas da Silva (Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos Municipais de Frei Martinho); do Sr. Sérgio Marques Torres da Silva (responsável técnico pela contabilidade da referida entidade à época); bem como do Sr<sup>a</sup>. Ana Adélia Nery Cabral ( Prefeita Municipal da mencionada comuna). Atendendo a determinação, a Secretaria da 1<sup>a</sup> Câmara, assim procedeu, conforme documentos de fls. 386/392.

Defesa subscrito pelo Senhor Advogado Carlos Roberto Batista Lacerda (com poderes outorgados pelas procurações de fls. 398) em nome da Sr<sup>a</sup>. Ana Adélia Nery Cabral (fls. 393/404).



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 03117/09**

Em despacho exarado à fl. 406, o eminente Relator determinou a citação pessoal do Sr. Sérgio Marques Torres da Silva - responsável técnico pela contabilidade da referida entidade à época. O qual, após a citação, apresentou defesa às Folhas 409/462.

Procedida à análise das defesas, o Órgão Técnico emitiu novo relatório (fls. 465/469), constatando a permanência, sem justificativa e/ou regularização, das seguintes irregularidades:

#### **1. De responsabilidade da chefe do Poder Executivo, Sr<sup>a</sup>. Ana Adélia Nery Cabral:**

*1.1 Ausência de repasse, no exercício de 2008, de contribuições patronais no montante de R\$ 85.128,37, implicando, inclusive, na redução das disponibilidades do instituto em relação ao exercício anterior.*

#### **2. De responsabilidade da Gestora do Instituto, Sr<sup>a</sup>. Maria de Fátima Dantas Silva:**

*2.1. Ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias (parte patronal e segurados) incidentes sobre os valores pagos a título de vencimentos e vantagens fixas, nos montantes de aproximadamente R\$ 2.227,54 e R\$ 997,81, respectivamente, descumprindo a Lei nº 8.212/91.*

*2.2. Ausência de realização de procedimento licitatório prévio para contratação de locação de sistema contábil, contrariando a Lei nº 8.666/93.*

*2.3. Realização de despesas administrativas acima do limite de 2% determinado pelo art. 17, inciso IX, § 3º, da Portaria MPS nº 4.992/99.*

*2.4. Ausência de identificação dos valores recebidos a título de receita de parcelamento.*

*2.5. Ausência de efetiva instalação do Conselho de Previdência, contrariando o que determina a Lei nº 9.717/98 que garante a participação dos servidores públicos nos colegiados e instâncias de*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 03117/09**

*decisão em que os seus interesses sejam objeto de discussão e deliberação.*

Em seguida, vieram os autos a este Ministério Público 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, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais, o cumprimento da legislação pertinente, a fim de que os recursos colocados à disposição do administrador sejam utilizados com a máxima eficiência.

Com base nas observações genéricas elaboradas acima, faço, a seguir, algumas considerações sobre as principais ocorrências levadas a efeito pelos Chefes do Executivo Municipal, bem como do Gestor do Instituto de Previdência dos Servidores de Frei Martinho, durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

#### **Quanto às irregularidades de responsabilidade da Chefe do Poder Executivo do Município de Frei Martinho, Sr<sup>a</sup>. Ana Adélia Nery Cabral:**

Destaque-se a opção pela delegação dos serviços de previdência social – através de instituto descentralizado administrativamente – a uma entidade autárquica ou fundacional criada especialmente para esta finalidade, não desonera o Poder Executivo de exercer o controle interno sobre tal atividade e serviço, devendo abranger, inclusive, a comprovação da legalidade e avaliação dos resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos e entidades da administração pública (CF/88, art. 74).

A comprovação da legalidade está inserida, justamente, na verificação do cumprimento dos requisitos legais para a criação e/ou manutenção de determinado serviço público. A avaliação de resultados, na medição das conquistas alcançadas pela ação governamental, com eficiência e eficácia.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03117/09

O Município, ao criar e/ou manter um sistema próprio de previdência, desvinculando os seus servidores do Regime Geral de Previdência Social (RGPS), sem as cautelas legais, poderá desaguar, consoante acentua o eminente Juarez Farias, ex-Conselheiro desta Corte de Contas, no seguinte fato:

*“(...) em triplo logro: ao Município, que aplicará recursos sem retorno e incapazes de criar bem estar social; ao servidor que, na velhice, não terá nem mesmo o amparo insuficiente ora proporcionado pela previdência federal aos aposentados; à própria Previdência Geral da União, que será privada das contribuições, sem a garantia de que não venha, no futuro, a ser solicitada a complementar benefícios impossíveis para os sistemas municipais”.<sup>1</sup>*

Ainda no que se refere à responsabilidade do Chefe do Executivo frente às máculas enfrentadas no Instituto de Previdência Municipal, verificou a instrução: *ausência de repasse, no exercício de 2008, de contribuições patronais no montante de R\$ 85.128,37.*

Acerca da ausência de repasse das contribuições previdenciárias, vale registrar que tal conduta, além de tipificada na legislação penal, revela o descaso com o órgão previdenciário e com a solidariedade social própria dos sistemas previdenciários.

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 não representar certeza do adimplemento das prestações assumidas. A 1ª Seção do STJ, assim já se pronunciou:

---

<sup>1</sup> In: Artigo publicado no Boletim Informativo do TCE/PB. Janeiro/Fevereiro/1998, p. 15.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03117/09

**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” e conhecido, mas, não provido pela alínea “c”. ( **Processo: REsp Nº 284.189 – SP, Relator Min. Franciulli Netto, Órgão julgador: 1º Seção, julgado em 17/06/2002, e publicado no DJ em 26/05/2003 p. 254**)*

**Quanto às irregularidades de responsabilidade da Gestora do Instituto de Previdência dos servidores de Frei Martinho, Sr<sup>a</sup>. Maria de Fátima Dantas Silva:**



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03117/09

À luz do que se apresenta nos autos, a Gestora do Instituto de Previdência dos Servidores de Frei Martinho, Maria de Fátima Dantas Silva, cometeu graves falhas ao longo da gestão durante o exercício financeiro em tela, consoante explanado no relatório técnico de fls. 467/469. O interessado, malgrado citado, deixou escoar *in albis* o lapso temporal para a apresentação de defesa e documentos, demonstrando descaso para com o controle externo e incúria com a eficiência econômica da edilidade.

Destarte, Importante ressaltar que, a ausência de quaisquer esclarecimentos e/ou justificativas pela autoridade responsável, não tem o condão de impedir a ação fiscalizatória desta Corte, só concorrendo para macular ainda mais a gestão do interessado.

Ademais, em razão da inércia defensiva, os fatos constatados pelo Corpo Instrutivo merecem subsistir, porquanto ***“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”***<sup>2</sup>.

Sobre a temática em foco, o vetor jurisprudencial do Tribunal de Contas da União aponta para o seguinte norte:

***“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 n.º 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”*** (Acórdão n.º 8/2006 – Tomada de Contas Especial – Plenário, Relator: Augusto Nardes).

***“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. ÔNUS DE COMPROVAR O EMPREGO DE RECURSOS PÚBLICOS. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. REVELIA. CONTAS IRREGULARES. 1. O ônus de comprovar a regularidade integral na aplicação dos recursos públicos compete ao***

---

<sup>2</sup> 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 03117/09

*gestor, por meio de documentação consistente, que demonstre cabalmente os gastos efetuados (...). 2. A ausência de comprovação da aplicação dos recursos, em decorrência da omissão no dever de prestar contas do responsável, importa no julgamento pela irregularidade das contas, na condenação em débito e na aplicação de multa” (Acórdão n.º 8/2007 – Tomada de Contas Especial – 1ª Câmara, Relator: Ministro Augusto Nardes).*

***“TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. OMISSÃO NO DEVER DE PRESTAR CONTAS. CITAÇÃO REGULAR. RESPONSÁVEL REVEL. CONTAS IRREGULARES. DÉBITO. MULTA. AUTORIZAÇÃO PARA COBRANÇA JUDICIAL DAS DÍVIDAS. REMESSA DE CÓPIA DA DOCUMENTAÇÃO PERTINENTE AO MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO PARA AJUIZAMENTO DAS AÇÕES CABÍVEIS. O dever de prestar contas dos recursos públicos recebidos está explicitado no parágrafo único do art. 70 da Constituição Federal, segundo o qual 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, assuma obrigações de natureza pecuniária. Em consonância com o dispositivo constitucional supra, o Decreto-lei nº 200/67, em seu art. 93, dispõe que quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes (...). Os agentes públicos, dessa forma, gerenciando bens, dinheiros e valores que não lhes pertencem, não se podem manter à margem de apresentar os resultados de sua regular aplicação. A omissão nesse dever autoriza a presunção de irregularidade na aplicação dos recursos recebidos; pois, considerando que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor (aquele responsável pela efetiva aplicação dos recursos), obriga-se este a comprovar que os recursos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. A omissão, dessa forma, implica na sua responsabilização pessoal” (Acórdão 78/2006 – Tomada de Contas Especial – 1ª Câmara, Relator: Ministro Guilherme Palmeira).***

Demais disso, registre-se o Enunciado de Decisão n.º 176, também da Corte de Contas da União:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 03117/09

*“Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova”.*

ISTO POSTO, nos termos do relatório da d. Auditoria, opina o Ministério Público pela:

- 1. Irregularidade** da vertente prestação de contas;
- 2. Aplicação da multa Legal** a ex-Gestora do instituto, **Sr<sup>a</sup>. Maria de Fátima Dantas Silva**, pelas falhas verificadas pela Auditoria, bem como a **Sr<sup>a</sup>. Ana Adélia Nery Cabral**, chefe do Podere Executivo;
- 3. Recomendação** ao atual Gestor do Instituto de Previdência dos Servidores de Frei Martinho, no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras e aplicação de novas penalidades pecuniárias às autoridades responsáveis.

É como opino.

João Pessoa, 9 de dezembro de 2011.

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