



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

**PROCESSO TC N.º 05993/10**

**Interessado: Francisco Alípio Neves (Prefeito)**

**Objeto: Prestação de Contas Anuais da Prefeitura Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro – exercício de 2009.**

*EMENTA: Direito Constitucional e Administrativo. Município de São Sebastião do Umbuzeiro – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2009. Atendimento integral aos preceitos da LRF. Créditos adicionais utilizados sem autorização legislativa. Despesas realizadas sem licitação. Não recolhimento integral das contribuições previdenciárias. Despesas não comprovadas. Emissão de Parecer Contrário à aprovação das contas. Comunicação à Receita Federal do Brasil. Recomendações.*

**PARECER Nº 01681/11**

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro, referente ao exercício de 2009, Sr. Francisco Alípio Neves.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou algumas irregularidades em seu relatório preliminar de fls.93/114.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação do Sr. Francisco Alípio Neves, Prefeito Constitucional de São Sebastião do Umbuzeiro, que pediu prorrogação do prazo de defesa, às fls. 117/119.

Deferimento de pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, conforme documentação de fls. 123.

Apresentação de Defesa pelo interessado, às fls. 124/1500.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Técnico, às fls. 1502/1530, concluiu pela manutenção das seguintes eivas:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 05993/10

1. *Prestação de Contas entregue em desacordo com a Resolução Normativa TC 03/10;*
2. *Créditos adicionais utilizados sem autorização legislativa, no montante de R\$ 532.867,18;*
3. *Despesas realizadas sem licitação, no valor de R\$ 317.375,72;*
4. *Despesas elevadas com prestadores de serviços contratados sem concurso público, representando 20,55% da folha de pessoal do Poder Executivo;*
5. *Despesas insuficientemente comprovadas com serviços de pavimentação de ruas, no valor de R\$ 14.597,30;*
6. *Despesas desprovidas de comprovação, no valor de R\$ 11.150,00, destinadas ao pagamento de serviços de locação de carro de som;*
7. *Gastos elevados com aquisição de material de limpeza, com o agravante da existência de despesas, no montante de R\$ 8.122,68, cuja comprovação documental encontra-se prejudicada;*
8. *Irregularidades constatadas na contratação de serviços de limpeza pública, a saber:*
  - 8.1. *O custo dos serviços terceirizados de coleta de lixo se mostra bem superior àquele existente quando os serviços eram executados diretamente pela Prefeitura;*
  - 8.2. *Despesas insuficientemente comprovadas com o Sr. Nelson Correa de Lima, no montante de R\$ 9.260,00;*
  - 8.3. *Ausência de esclarecimentos acerca da utilização do Caminhão da Prefeitura, placa JLU-6363.*
9. *Elevação em 56,65% dos gastos com material de expediente no exercício de 2009, quando confrontado com o exercício anterior e ausência de comprovação de despesas no montante de R\$ 35.248,55;*
10. *Obrigações patronais do INSS não recolhidas, estimadas em R\$ 108.552,76;*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 05993/10

11. *Consignações de empregados não recolhidas ao INSS, no montante de R\$ 154.170,15.*

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 único<sup>1</sup>, 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.

---

<sup>1</sup> *“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 05993/10

Após as observações genéricas elaboradas acima, passo às considerações sobre as ocorrências levadas a efeito pelo Prefeito Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro, Sr. Francisco Alípio Neves, durante o exercício financeiro ora submetido ao exame do Ministério Público.

A Auditoria constatou em seu relatório inicial que os demonstrativos que compõem a Prestação de Contas estão em desacordo com a RN-TC- 03/10, em virtude da ausência de alguns documentos. O interessado quando de sua manifestação nos autos, apresentou a documentação faltante, sanando, dessa forma, a irregularidade.

Acusa-se, ainda, a utilização de créditos adicionais no valor de R\$ 532.867,18 sem prévia autorização legislativa.

A Lei nº 4.320/64 regula o procedimento adequado para autorização, abertura e utilização de créditos suplementares:

*Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.*

Vê-se, assim, que existe uma ordem, isto é, lei autorizadora antes do decreto executivo. A Lei nº 4320/64 não contém dispositivo que permita ordem inversa. A elaboração de leis com efeitos retroativos tenta encobrir a irregularidade constatada, não devendo ser aceita tal alegação por esta Corte de Contas.

A abertura de créditos suplementares no valor global de R\$ 2.166.414,81, sem o cumprimento da forma legal, ou seja, sem a observância cronológica de suas etapas constitui ato ilícito, porque realizado contrariamente ao disposto da lei de normas gerais de finanças públicas, *maculando* a execução do orçamento - conseqüentemente a *gestão fiscal* - e passível, inclusive, de *multa*, nos termos da LC nº 18/93.<sup>2</sup>

Constatou-se também a realização de despesas sem a devida realização de licitação no montante de R\$ 317.375,72. Dentre os gastos efetuados destacam-se aqueles com publicidade institucionais; locação de software; transporte de galhos/lixo;

---

<sup>2</sup> Art. 56 - O Tribunal pode também aplicar multa (...) aos responsáveis por: **II** - infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, **financeira**, orçamentária, operacional e patrimonial;



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 05993/10

locação de carros de som; serviços de engenheiro; aquisição de material de construção; aquisição de material de expediente; aquisição de combustível; aquisição de material de limpeza e gêneros alimentícios 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 públicos. Assim, descuidar da licitação constitui **afronta 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 emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme o Parecer Normativo PN TC 52/04 desta Corte de Contas.

Ainda, apurou-se durante exercício em análise a existência de despesas elevadas com prestadores de serviços contratados sem concurso público, representando 20,55% da folha de pessoal do Poder Executivo. Tal fato enseja recomendação ao gestor municipal no sentido de realizar concurso público, contratando prestadores de serviço apenas nos casos permitidos pela Constituição Federal.

Outrossim, a Unidade Técnica apontou a ocorrência de algumas despesas sem a suficiente comprovação, a saber: *Despesas insuficientemente*



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 05993/10**

*comprovadas com serviços de pavimentação de ruas, no valor de R\$ 14.597,30; Despesas desprovidas de comprovação, no valor de R\$ 11.150,00, destinadas ao pagamento de serviços de locação de carro de som; Gastos elevados com aquisição de material de limpeza, com o agravante da existência de despesas, no montante de R\$ 8.122,68, cuja comprovação documental encontra-se prejudicada; Elevação em 56,65% dos gastos com material de expediente no exercício de 2009, quando confrontado com o exercício anterior e ausência de comprovação de despesas no montante de R\$ 35.248,55.*

Conforme acentuou o Órgão de Instrução no tocante aos serviços de pavimentação de ruas, a documentação encartada aos autos (Doc. nº 12974/11) não especifica quais foram as ruas da cidade beneficiadas pela pavimentação, não sendo possível aferir sobre a efetiva prestação dos serviços.

Em relação às despesas com locação de carro de som, consta nos autos documentação relativa a empenhos, cheques, nota fiscais e recibos descrevendo os dias da contratação e bem como sua finalidade, o que faz presumir a regularidade dos gastos.

Quanto às despesas com material de limpeza sem comprovação no montante de R\$ 8.122,68, a Unidade Técnica, às 1522, asseverou que a documentação mencionada pelo defendente refere-se apenas às despesas realizadas em nome de Viviane Aparecida de Lima Oliveira (Doc. nº 18350/11, fls. 981/1064)". Contudo, questiona-se os pagamentos feitos ao Sr. Manoel Marivaldo Neves Berto.

Por último, verificou-se que quando confrontada a documentação anexada pelo defendente (Doc. nº 18350/11, fls. 676/776) e a relação de despesas questionadas pela Auditoria no relatório inicial (Doc. nº 13388/11, fls. 38/50), fica evidenciada a existência de diversos empenhos para os quais não foi apresentada a respectiva documentação comprobatória, as quais totalizaram R\$ 35.248,55 (Doc. 21160/11).

É sabido que a insuficiência ou ausência da documentação necessária à comprovação de despesa pública é bastante para a imputação dos débitos nos valores expostos acima. Importante destacar, ainda, 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:



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 05993/10

*“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)*

Ademais, 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 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.)*

Além disso, conforme já bem decidiu o STF, o ônus da demonstração da legalidade na aplicação dos recursos públicos recai sobre o gestor, sendo sua obrigação apresentar os documentos que elidirão a irregularidade apontada, o que não ocorreu no caso. Desta forma, somos pela imputação dos valores acima mencionados ao gestor Sr. Francisco Alípio Neves, com exceção daquele relativo à locação de carro de som.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### **PROCESSO TC N.º 05993/10**

Além disso, observou a Auditoria a ocorrência de algumas irregularidades constatadas na contratação de serviços de limpeza pública, a saber: *O custo dos serviços terceirizados de coleta de lixo se mostra bem superior àquele existente quando os serviços eram executados diretamente pela Prefeitura; Despesas insuficientemente comprovadas com o Sr. Nelson Correa de Lima, no montante de R\$ 9.260,00; Ausência de esclarecimentos acerca da utilização do Caminhão da Prefeitura, placa JLU-6363.*

Quanto ao aumento dos gastos com serviços de limpeza pública, tal fato só poderia constituir irregularidade, caso fosse comprovada que a cobertura dos serviços no exercício de 2009, quando foi gasta a quantia de R\$ 225.719,80, era a mesma do exercício de 2004, quando o Município pagou a quantia de R\$ 75.027,50. Tal informação não consta nos autos, impossibilitando uma análise mais precisa.

Em relação às despesas não comprovadas com o Sr. Nelson Correa de Lima, no montante de R\$ 9.260,00, assiste razão a Unidade Técnica.

Ainda, não houve fornecimento de informações sobre o tipo de serviço realizado pelo caminhão da Prefeitura, placa JLU-6363, no exercício de 2009, devendo o gestor ser advertido a colaborar com a fiscalização efetuada por esta Corte de Contas.

Por fim, apurou-se que durante o exercício em análise, houve recolhimento a menor de obrigações patronais devidas ao INSS no valor de R\$ 108.552,76. Ademais, verificou-se o não recolhimento ao INSS das consignações de empregados, no valor de R\$ 154.170,15.

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.





## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 05993/10

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 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)***

Desta forma, somos pela manutenção da irregularidade.



## MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

### PROCESSO TC N.º 05993/10

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

1. **Emissão de Parecer Contrário** à aprovação das contas do Prefeito do Município de São Sebastião de Umbuzeiro, Sr. Francisco Alípio Neves, relativas ao exercício de 2009.
2. **Declaração de Atendimento integral** aos preceitos da LRF.
3. **Aplicação de multa** ao Sr. Francisco Alípio Neves com fulcro no artigo 56 da LOTCE.
4. **Imputação de débito** ao Sr. Francisco Alípio Neves no valor de R\$ 67.228,53 em virtude de realização de diversas despesas sem comprovação, bem como de saldo sem comprovação.
5. **Comunicação** à Receita Federal do Brasil acerca dos fatos descritos nos itens 10 e 11.
6. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de São Sebastião do Umbuzeiro 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, 5 de dezembro de 2011.

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