



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC n.º: **03163/12**
Parecer n.º: **01425/12**
Natureza: **Prestação de Contas Anuais**
Origem: **Município de Pilões**
Unidade Gestora: **Prefeitura**
Exercício: **2011**
Gestor: **Félix Antônio Menezes da Cunha (Prefeito)**
Procurador: **Miguel de Farias Cascudo (OAB/PB 11.532)**
Contador: **Roberval Dias Correia**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. RESPONSABILIDADES DO PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES GRAVES A NORMA LEGAL. IRREGULARIDADE NA EXECUÇÃO DO PROGRAMA “CHEQUE CIDADANIA”. REPASSE FRACIONADO DE VALORES ORÇAMENTÁRIOS À CÂMARA MUNICIPAL. IRREGULARIDADES PREVIDENCIÁRIAS. INDÍCIOS DE APROPRIAÇÃO INDÉBITA DE RECURSOS PREVIDENCIÁRIOS. MP ESPECIAL. PELA DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO INTEGRAL À LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL, EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO E IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO, COM APLICAÇÃO DE MULTA PESSOAL E BAIXA DE RECOMENDAÇÕES EXPRESSAS AO GESTOR RESPONSÁVEL. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO ESTADUAL, AO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, AO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL E À RECEITA FEDERAL DO BRASIL.

P A R E C E R

I – DO RELATÓRIO

Os autos do presente processo em meio eletrônico refletem a análise da Prestação de Contas referente ao exercício financeiro de 2011, de responsabilidade do Sr. **Félix Antônio Menezes da Cunha**, na condição de gestor do Município de **Pilões**.

Relatório Inicial emitido em 30/08/2012 pelo Auditor de Contas Públicas Noberto Medeiros de Lucena, concluindo pela existência de diversas irregularidades.

Despacho do Auditor Relator, Oscar Mamede Santiago Melo, determinando a intimação do Prefeito do Município de Pilões no exercício em epígrafe, Sr. Félix Antônio Menezes da Cunha para, querendo, manifestar-se acerca do relatório técnico no prazo de 15 dias.

Procuração outorgando poderes de representação ao Advogado Miguel de Farias Cascudo, fl. 150.

Documento TC n.º 20783/12, em que o Advogado formula Pedido de Prorrogação de Prazo para Defesa.

Certidão de fl. 152 informando que, na Edição n.º 619 do Diário Oficial Eletrônico, com data de publicação em 20/09/2012, foi deferida a prorrogação de prazo para defesa.

Documento TC n.º 22301/12 formalizando a Defesa assinada eletronicamente pelo Causídico às fls. 154 a 179.

Relatório de exame da Defesa da lavra do Auditor de Contas Públicas João Alfredo Nunes da Costa Filho, fls. 484 a 506, concluindo conforme se transcreve abaixo:

2. CONCLUSÃO.

Após análise da defesa apresentada pelo gestor, a Auditoria conclui que remanesceram as seguintes irregularidades:

- 2.1. Descumprimento ao Parecer Normativo TC nº 52/04 no tocante a consolidação dos Balanços, passível de aplicação de multa*
- 2.2. Descumprimento do artigo 1º, § 1º da LRF, no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas*
- 2.3. Irregularidade na execução do Programa “cheque cidadania” e descumprimento à Lei Municipal nº 179/2011*
- 2.4. Descumprimento ao Art. 29-A, § 2º, inciso II da Constituição Federal, pelo repasse fracionado do duodécimo*
- 2.5. Apropriação indébita de recursos previdenciários (retenção e ausência de repasse das contribuições previdenciárias)*
- 2.6. Descumprimento da Emenda Constitucional nº 62/09*

3. SUGESTÃO.

3.1. Irregularidades nas doações concedidas Conforme relatado no item 1.7 do presente relatório, considerando que não foi apenas um beneficiário que relatou a ausência de recebimento dos recursos para reforma de sua residência (doações) e tendo em vista que a Auditoria não dispõe de meios legais para apurar os fatos, sugere-se que documentos relativos aquele item sejam copiados e, juntamente com este relatório, sejam enviados ao Ministério Público Estadual para averiguar o episódio e apurar as responsabilidades

Em 08/11/2012 veio o processo no Ministério Público de Contas, sendo remetido a este membro do *Parquet* para manifestação escrita no mesmo dia.

É o relatório.

II – DA FUNDAMENTAÇÃO

Ab initio, cumpre esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação *aliunde*, contida em relatório técnico, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como se verifica na vertente. Desta forma, a adoção de relatório prévio e fundamentado como razões utilizadas em Parecer Ministerial, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam idôneas formal e materialmente à causa. Em outros termos, pode o pronunciamento ministerial ser totalmente remissivo ao relatório técnico. Neste sentido já decidiu o STF.¹

A primeira irregularidade apontada refere-se à **consolidação incorreta dos Demonstrativos Contábeis**, precisamente **na escrituração das Receitas Intra-Orçamentárias**.

Houve equívoco na contabilidade da Prefeitura Municipal porquanto, embora o Balanço Orçamentário do Poder Executivo tenha registrado como previsão de Receitas Intraorçamentárias o montante de R\$ 570.000,00, o Balanço Consolidado tem esse mesmo valor registrado como previsão de Receitas de Contribuições.

Até aí, o assunto estaria na esfera de mera formalidade, sem maiores prejuízos.

Todavia, o problema se agrava quando do registro de valor efetivamente executado. Nesta ocasião, o Prefeito, ao elaborar o Balanço Orçamentário Consolidado, por sua vez informa um valor de R\$ 415.516,35.

Neste sentido, corroboro o pensamento da Auditoria no sentido de que, malgrado a falha não enseje a irregularidade das contas, deve ser levada em consideração para fins de aplicação de multa.

Quanto à constatação da DIAGM III de um **déficit equivalente a 3,21% da receita orçamentária arrecadada** no Balanço Orçamentário, vale frisar que este déficit foi verificado no Balanço Orçamentário Consolidado.

Os Balanços Consolidados servem para indicar como foi a administração da entidade pública de forma global.

Considerando que a administração da entidade pública é estratificada entre pelo menos duas unidades gestoras, não pode o resultado consolidado ser imputado a apenas um dos gestores.

Para apurar-se a responsabilidade do Prefeito Municipal, devem ser esquadrihados os Balanços referentes ao Poder Executivo.

Com efeito, o Balanço Orçamentário do Poder Executivo apresenta um Superávit de R\$ 24.508,95.

¹ HC 96310, Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Primeira Turma, julgado em 30/06/2009: EMENTA: PROCESSUAL PENAL. *HABEAS CORPUS*. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO DA DECISÃO. INOCORRÊNCIA. ADOÇÃO DE PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO COMO FUNDAMENTAÇÃO. POSSIBILIDADE. ORDEM DENEGADA.

I - **Ambas as Turmas possuem precedentes no sentido de que a adoção do parecer do Ministério Público como razões de decidir pelo julgador, por si só, não caracteriza ausência de motivação, desde que as razões adotadas sejam formalmente idôneas ao julgamento da causa.** Precedente.

II - Ordem denegada.

Assim o sendo, o fato não deve agravar a Administração do Prefeito Municipal.

Ainda aponta a Instrução denúncia em face de **irregularidades na execução do Programa “Cheque cidadania”**, com descumprimento da Lei Municipal n.º 179/2011.

De acordo com o Programa em tela, os beneficiários devem entregar os comprovantes de compra dos itens adquiridos nos estabelecimentos cadastrados pela Prefeitura.

O Programa ainda exige prestação de contas mensal por parte dos estabelecimentos credenciados, mediante a apresentação de formulários devidamente preenchidos junto à Secretaria de Ação Social.

Todavia, como informa a Unidade Técnica, a própria Secretaria forneceu uma declaração afirmando que nenhum dos documentos comprobatórios das compras foi entregue pelos beneficiários.

A Secretaria da Ação Social informou à Auditoria, no entanto, inexistirem empresas credenciadas.

Chama atenção o fato de pessoas beneficiárias com endereço cadastrado distinto de uma residência familiar, caso do Sr. José Roberto Firmino dos Santos.

No concernente à conclusão de que o Programa é, em verdade, espécie de “trampolim eleitoral”, o fato não é da alçada do TCE, devendo ser devidamente apurado perante o representante do Ministério Público Eleitoral que atua na respectiva Comarca.

Outra irregularidade levantada pela competente DIAGM assenta-se na irregularidade da exigência de o art. 3º, inc. VI da Lei Municipal n.º 179/2011, estabelecer como requisito para ser beneficiário do Programa a prestação de serviços durante 12 dias úteis mensais a diversos setores da Administração Pública do Município.

Este requisito é de inequívoca inconstitucionalidade.

Tal exigência afronta, de acordo com o serviço solicitado pelo gestor, um de dois institutos albergados pela Constituição Federal. Caso o serviço a ser prestado seja inerente à própria Administração Pública, trata-se de burla ao instituto do concurso público. Se o serviço exigido for de natureza particular em benefício da Administração Pública, há burla ao instituto da licitação.

De toda forma, há inconstitucionalidade na regra.

Outra Denúncia tida por procedente pela Auditoria trata do **parcelamento do duodécimo repassado à Câmara Municipal**, ao Poder Legislativo local.

Ao instruir o feito, a Auditoria hauriu repasse de valores à Câmara Municipal nos dias especificados na tabela abaixo:

Mês	Dia	Valor do repasse
JANEIRO	20	20.000,00
	31	13.640,00
FEVEREIRO	18	20.000,00
	28	13.640,00
MARÇO	18	20.000,00
ABRIL	4	13.640,00
	20	20.000,00

MAIO	3	13.640,00
	20	20.000,00
	31	13.640,00
JUNHO	20	20.000,00
	30	13.626,50
JULHO	20	19.986,50
	29	13.640,00
AGOSTO	19	20.000,00
	30	13.626,50
SETEMBRO	20	20.000,00
	30	13.626,50
OUTUBRO	20	20.000,00
	28	13.640,00
NOVEMBRO	18	23.640,00
	30	9.986,50
DEZEMBRO	20	33.626,50

A Constituição Federal é clara ao estabelecer que o repasse dos valores orçamentariamente destinados ao duodécimo da Câmara Municipal deve se dar até o dia vinte de cada mês:

Art. 29-A. [...]

[...]

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

[...]

II - não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou (Incluído pela Emenda Constitucional nº 25, de 2000)

Em virtude do princípio da reserva legal, o fato a ser penalizado como crime deve estar expresso e tipificado em lei penal *stricto sensu*. A Constituição determinou que tal Lei deverá ser oportunamente editada e publicada. A conduta concorre para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e irregularidade das contas de gestão.

Indica também a DIAFI que o Alcaide incidiu em **apropriação indébita de recursos previdenciários**, posta nos seguintes termos:

RPPS - O Município em análise possui Regime Próprio de Previdência. As Contas da autarquia em questão serão analisadas pelo setor competente. A tabela abaixo demonstra as retenções de contribuições para o INSS e Previdência Própria e os pagamentos realizados pela Prefeitura no exercício:

ORGÃO PREVIDENCIÁRIO	RETENÇÕES	PAGAMENTOS	DIFERENÇA
INSS	151.591,24	36.026,58	115.564,66
PREVIDENCIA PRÓPRIA	358.414,51	141.579,92	216.834,59

Analisando os dados acima, verifica-se que houve por parte do Executivo Municipal apropriação indébita dos recursos, tanto do INSS (R\$ 115.564,66) quanto da Previdência Própria (R\$ 216.834,59).

Tais irregularidades causam prejuízo tanto ao RPPS quanto ao RGPS.

A princípio, pode-se acreditar que, quanto ao RGPS, o interesse é unicamente da alçada da Receita Federal do Brasil. No entanto, não se deve desconsiderar o impacto financeiro negativo que o não pagamento do montante devido ao INSS implicará nas contas presentes e futuras do Município.

O fato de se tratar da Autarquia Previdenciária de âmbito nacional não retira do Tribunal de Contas a competência para analisar a mencionada irregularidade, visto ser vedado ao administrador público esvaziar possibilidades de exercícios futuros. Neste sentido, o não pagamento de dívidas (previdenciárias, no caso) apenas aumenta o passivo do Município. Esta consequência, por si, já é suficiente para afirmar a competência do Tribunal de Contas.

O Parecer Normativo PN-TC 52/2004, impõe que este fato será motivo de emissão de parecer contrário à aprovação de contas dos Prefeitos Municipais:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

[...]

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município.

É, portanto, algo que, indubitavelmente, dá azo à irregularidade das contas de gestão, à emissão de parecer contrário à aprovação das contas de governo e à aplicação de multa.

Por fim, a Auditoria indica o descumprimento da **Emenda Constitucional n.º 62/09** por força da ausência de pagamento de precatórios e pela não apresentação da opção de parcelamento instituída pela Emenda Constitucional nº 62/09 que pode ser por vinculação da Receita Corrente Líquida ou o parcelamento em 15 anos.

No caso, os ADCT têm a seguinte redação no artigo 97:

Art. 97. Até que seja editada a lei complementar de que trata o § 15 do art. 100 da Constituição Federal, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios que, na data de publicação desta Emenda Constitucional, estejam em mora na quitação de precatórios vencidos, relativos às suas administrações direta e indireta, inclusive os emitidos durante o período de vigência do regime especial instituído por este artigo, farão esses pagamentos de acordo com as normas a seguir estabelecidas, sendo inaplicável o disposto no art. 100 desta Constituição Federal, exceto em seus §§ 2º, 3º, 9º, 10, 11, 12, 13 e 14, e sem prejuízo dos acordos de juízos conciliatórios já formalizados na data de promulgação desta Emenda Constitucional.

§ 1º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios sujeitos ao regime especial de que trata este artigo optarão, por meio de ato do Poder Executivo:

I - pelo depósito em conta especial do valor referido pelo § 2º deste artigo; ou

II - pela adoção do regime especial pelo prazo de até 15 (quinze) anos, caso em que o percentual a ser depositado na conta especial a que se refere o § 2º deste artigo corresponderá, anualmente, ao saldo total dos precatórios devidos, acrescido do índice oficial de remuneração básica da caderneta de poupança e de juros simples no mesmo percentual de juros incidentes sobre a caderneta de poupança para fins de compensação da mora, excluída a incidência de juros compensatórios, diminuído das amortizações e dividido pelo número de anos restantes no regime especial de pagamento.

§ 2º Para saldar os precatórios, vencidos e a vencer, pelo regime especial, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios devedores depositarão mensalmente, em conta especial criada para tal fim, 1/12 (um doze avos) do valor calculado percentualmente sobre as respectivas receitas correntes líquidas, apuradas no segundo mês anterior ao mês de pagamento, sendo que esse percentual, calculado no momento de opção pelo regime e mantido fixo até o final do prazo a que se refere o § 14 deste artigo, será:

I - para os Estados e para o Distrito Federal:

a) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para os Estados das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, além do Distrito Federal, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) do total da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 2% (dois por cento), para os Estados das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

II - para Municípios:

a) de, no mínimo, 1% (um por cento), para Municípios das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, ou cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a até 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida;

b) de, no mínimo, 1,5% (um inteiro e cinco décimos por cento), para Municípios das regiões Sul e Sudeste, cujo estoque de precatórios pendentes das suas administrações direta e indireta corresponder a mais de 35% (trinta e cinco por cento) da receita corrente líquida.

§ 3º Entende-se como receita corrente líquida, para os fins de que trata este artigo, o somatório das receitas tributárias, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de contribuições e de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, incluindo as oriundas do § 1º do art. 20 da Constituição Federal, verificado no período compreendido pelo mês de referência e os 11 (onze) meses anteriores, excluídas as duplicidades, e deduzidas:

I - nos Estados, as parcelas entregues aos Municípios por determinação constitucional;

II - nos Estados, no Distrito Federal e nos Municípios, a contribuição dos servidores para custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes da compensação financeira referida no § 9º do art. 201 da Constituição Federal.

[...]

Reconheceu-se a mora do Poder Público em arcar com seus pagamentos relativos ao cumprimento de decisões judiciais.

A este respeito, há entendimento como o de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes, em seu livro *Tribunais de Contas do Brasil – Jurisdição e Competência*, 2 ed. que “[...] *insere-se sim, na competência do controle, verificar se a ordem de pagamento dos precatórios está sendo realizada segundo a rigorosa cronologia de registro dos precatórios*”. Sob este aspecto, para essa corrente, se cabe ao Tribunal de Contas analisar a ordem de pagamentos, cabe analisar se o pagamento está efetivamente sendo realizado.

Tenho-me alinhado a outra vertente. Entendo que aos Tribunais de Contas são atribuídas as competências previstas no art. 71, da Constituição Federal. Quando muito, estes poderiam se pronunciar acerca da duplicidade da despesa, mas se e somente se já tivesse sido pago o precatório a que se refere, pois, na prática, implicaria dano ao Erário, na medida em que se despendeu a mesma verba, com idêntica finalidade, duas vezes.

Por conseguinte, o fato não deve ser valorado de forma negativa à gestão ora examinada.

III – DA CONCLUSÃO

ANTE O EXPOSTO, esta representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas alvitra ao Relator e ao Tribunal Pleno desta Corte a:

a) Declaração de **ATENDIMENTO INTEGRAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, a emissão de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da presente Prestação de Contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo – incluindo a observância à lei –, assim como a **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas no tocante aos atos de gestão referentes ao exercício financeiro de 2011, do Sr. **Félix Antônio Menezes da Cunha**, Prefeito Constitucional do Município de Pilões, na conformidade do pronunciamento da DIAGM III;

b) Aplicação de **MULTA PESSOAL** prevista no art. 56, II e III da LOTC/PB ao Sr. **Félix Antônio Menezes da Cunha**, Prefeito, por força da natureza das irregularidades cometidas;

c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de Pilões no sentido de não incorrer nas falhas, eivas e omissões aqui debatidas e

d) **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Estadual, ao Ministério Público Federal, ao Ministério Público Eleitoral e à Receita Federal do Brasil à luz das irregularidades cometidas pelo Sr. Félix Antônio Menezes da Cunha, na condição de Prefeito de Pilões no exercício de 2011, por se cuidar de obrigação de ofício, para a tomada das providências de estilo no âmbito de sua respectiva atribuição, inclusive quanto às irregularidades referente a doações de dinheiro concedidas com finalidade eleitoral.

João Pessoa (PB), 30 de novembro de 2012.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ

Procuradora do Ministério Público junto ao TC-PB

fs