



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

Interessado: José Rofrants Lopes Casimiro (Prefeito)

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

EMENTA: Direito Constitucional, Administrativo e Financeiro. Município de São Francisco – Poder Executivo – Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2009. Atendimento integral aos preceitos da LRF. Déficit orçamentário. Crise de 2008. Adoção de medidas de incremento de receita, a exemplo de maior arrecadação do IPTU. Burla ao concurso público não configurada. Ausência de recolhimento integral das contribuições previdenciárias. Parcelamento. Incerteza do adimplemento. Recomendação ao gestor. Emissão de Parecer Favorável à aprovação das contas. Recomendação.

PARECER Nº 01560/11

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual do Prefeito Municipal de São Francisco, referente ao exercício de 2009, Sr. José Rofrants Lopes Casimiro.

A d. Auditoria, após examinar os elementos de informação que integram os presentes autos, apontou a ocorrência de várias irregularidades em seu relatório preliminar de fls. 133/142.

Em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, seguiu-se a notificação (fls. 145) do Sr. José Rofrants Lopes Casimiro, Prefeito Constitucional de São Francisco, que apresentou esclarecimentos de fls. 146/166.

Após analisar a defesa apresentada, o Órgão Técnico, às fls. 169/176, constatou que permaneceram sem justificativas as seguintes falhas:

1. *Não atendimento aos preceitos da LRF, quanto à manutenção do equilíbrio entre receitas e despesas públicas, descumprindo o art. 1º, §1º da LRF;*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

2. *Burla ao Instituto do Concurso Público, bem como, o não atendimento a RN TC n.º 103/98;*

3. *Não recolhimento ao INSS da importância estimada em R\$ 149.247,74.*

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

É o relatório. Passo a opinar.

Ora, a Constituição é lei fundamental (*Grundgesetz*, na doutrina alemã; *Fundamental Law*, na americana), encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello)

A prestação de contas é o principal – mas nunca o único – instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador (art. 70, parágrafo único¹, da CF/88 e art. 82 da Lei 4320/64) e também elemento basilar à concretização dos princípios 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.

¹ *“Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.”*



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

De modo a conferir **concretude** aos ditames constitucionais relativos às finalidades públicas, contemporaneamente, o controle da gestão pública, tanto política quanto administrativa, exercitada pelos órgãos de controle externo, evoluiu de mera análise financeira e orçamentária - na Constituição anterior² -, para profunda análise **contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial³ e fiscal⁴**, à luz dos princípios **legalidade, legitimidade e economicidade**, bem como da aplicação de subvenções e renúncia de receitas, segundo o prelúdio insculpido nos arts. 70 e 71, da atual Carta Federal⁵. Estas regras, por simetria, aplicam-se a Tribunais de Contas e Legislativos estaduais e municipais, aos quais devem ser, anualmente, endereçadas, observada a respectiva competência, as contas dos Governadores e Prefeitos.

Segundo o modelo constitucional, o Tribunal de Contas aprecia as contas de gestão política, emitindo um **parecer opinativo**, e o Poder Legislativo efetua o respectivo julgamento⁶. Quanto à gestão administrativa, a Corte de Contas **julga** as contas dos responsáveis sem qualquer ingerência do Parlamento. Se os Prefeitos Municipais exercem, **concomitantemente**, as funções de gestor político dos negócios públicos e ordenador de despesas (ou de executor de serviços públicos), sujeitam-se à

² CF/67. Art. 70. A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercitada pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos em lei.

³ Sobre os novos enfoques do controle, leciona Régis Fernandes de Oliveira: "... em primeiro lugar, no que tange ao controle **contábil**, significa um mero controle técnico, ou seja, a contabilidade, entrada e despesa, numericamente relacionadas sem maior novidade (...). A fiscalização **financeira** opera-se em relação a gastos e receitas públicas fazendo-se através desse instrumento da contabilidade esse possível controle (...). O controle **operacional** quer me parecer dar uma idéia de modus procedendi da despesa pública e portanto é possível controlar-se a forma pela qual se chega a uma despesa, a uma receita, seja na coleta do dinheiro ou seja no gasto que se efetue; fala também o preceito em controle **patrimonial**, controle do patrimônio público, controle que deve estabelecer-se sobre os bens, as coisas que pertencem ao Poder Público." ("Fiscalização Financeira e Orçamentária". Apud A Constituição na Visão dos Tribunais, p. 617).

⁴ A Lei Complementar nacional n° 101/2000 (Lei de Responsabilidade da Gestão Fiscal) fez ingressar no ordenamento jurídico pátrio novos requisitos de observância compulsória no gerenciamento público, aplicáveis a todas as esferas de governo, englobando-os num conjunto denominado de gestão **fiscal**.

⁵ CF/88. Art. 70. A **fiscalização** contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo **Congresso Nacional**, mediante **controle externo**, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

CF/88. Art. 71. O **controle** externo, a cargo do **Congresso Nacional**, será exercido com o **auxílio** do **Tribunal de Contas** da União, ao qual **competete**: I - **apreciar** as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante **parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II - **julgar** as **contas** dos **administradores** e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público.

⁶ CF/88. Art. 49. É da **competência** exclusiva do **Congresso Nacional**: IX - **julgar** anualmente as **contas** prestadas pelo **Presidente** da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

dualidade de competências constitucionalmente atribuídas ao Tribunal de Contas: uma competência de natureza **técnico-opinativa** e outra de natureza **jurisdicional-administrativa**, ou seja, o Tribunal de Contas aprecia as contas do gestor político, para efeito de emissão de **parecer opinativo**, e **julga** as contas do ordenador de despesa, para os fins de atribuir-lhe, ou liberá-lo de responsabilidade.

O eg. Tribunal de Justiça da Paraíba, em decisão proferida, sob a relatoria do eminente Desembargador Antônio Elias de Queiroga, teceu os seguintes comentários sobre os incisos I e II, do art. 71, da Lex Mater:

“No primeiro caso, o Tribunal não julga, apenas, aprecia as contas gerais – balancetes de receitas e despesas – e emite parecer, meramente opinativo, pela aprovação ou rejeição das contas, sendo o Poder Legislativo, nesta hipótese, o órgão competente para o julgamento. O parecer prévio do Tribunal, in casu, só deixará de prevalecer se for rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (art. 31, § 2º). Diversa a hipótese do inciso II, quando o Tribunal de Contas julga processos em que Governador, Prefeitos, Secretários, Vereadores, etc. atuam como administradores de bens ou valores públicos. Vale dizer, o Tribunal não se preocupa em apreciar apenas a parte global das contas como um todo (art. 71, I), porque é muito difícil que um Balanço não apresente os seus resultados, matematicamente certos. Profere, também, de maneira específica, o julgamento do gestor daquele dinheiro público, ou seja, se o dinheiro público foi honestamente e adequadamente aplicado. Quando assim procede, o Tribunal aplica aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei (CF, art.71, § 3º)”. (TJ/PB. Rel. Des. Antônio Elias de Queiroga. Apelação Cível nº 99.005136-5. DJE/Pb 10/12/1999).

Nesse mesmo sentido, registro a lição memorável do col. Superior Tribunal de Justiça:

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. ATOS PRATICADOS POR PREFEITO, NO EXERCÍCIO DE FUNÇÃO ADMINISTRATIVA E GESTORA DE RECURSOS PÚBLICOS. JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. NÃO SUJEIÇÃO AO DECISUM DA CÂMARA MUNICIPAL. COMPETÊNCIAS DIVERSAS. EXEGESE DOS ARTS. 31 E 71 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. Os arts. 70 a 75 da Lex Legum deixam ver que o controle externo – contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial – da administração pública é tarefa atribuída ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas. O primeiro, quando atua nesta seara, o faz com o auxílio do segundo que, por sua vez, detém competências que lhe são próprias e exclusivas e que para serem exercitadas independem da interveniência do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

Legislativo. O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, DF e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, I c./c. 49, IX da CF/88). As segundas – contas de administradores e gestores públicos, dizem respeito ao dever de prestar (contas) de todos aqueles que lidam com recursos públicos, captam receitas, ordenam despesas (art. 70, parágrafo único da CF/88). Submetem-se a julgamento direto pelos Tribunais de Contas, podendo gerar imputação de débito e multa (art. 71, II e § 3º da CF/88). Destarte, se o Prefeito Municipal assume a dupla função, política e administrativa, respectivamente, a tarefa de executar orçamento e o encargo de captar receitas e ordenar despesas, submete-se a duplo julgamento. Um político perante o Parlamento precedido de parecer prévio; o outro técnico a cargo da Corte de Contas. Inexistente, in casu, prova de que o Prefeito não era o responsável direto pelos atos de administração e gestão de recursos públicos inquinados, deve prevalecer, por força ao art. 19, inc. II, da Constituição, a presunção de veracidade e legitimidade do ato administrativo da Corte de Contas dos Municípios de Goiás. Recurso ordinário desprovido. (STJ, ROMS 11060/GO, Rel. Min. LAURITA VAZ, DJU 16/09/2002, p. 159)

À luz das decisões citadas, é importante frisar que, na estrutura administrativa do Município ora examinado, o Prefeito desenvolve concomitantemente **atos políticos** e **atos administrativos**, cabendo-lhe, anualmente, a prestação de contas de natureza política, cujas averiguações percorrem, em suma, os aspectos de produção do orçamento e observância aos seus objetivos, diretrizes e metas; elaboração e execução dos programas de governo; equilíbrio da contas públicas; aplicação de recursos mínimos em educação e saúde; cumprimento dos limites máximos de despesas com pessoal e dívida; observância às normas de concessão de garantia e operação de crédito; manutenção do patrimônio público; enfim, a regência da gestão pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Doutra banda, as contas de natureza administrativa, englobam os atos específicos de ordenação de despesas (autorização, empenho, liquidação e pagamento), com ou sem a necessidade de procedimento de licitação prévio.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

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

A Unidade Técnica verificou a existência de déficit no Balanço Orçamentário equivalente a 5, 22% da receita orçamentária arrecadada. Outrossim, constatou-se que o Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício seguinte, no montante de R\$ 514.058,86.

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 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.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

Portanto, o equilíbrio entre a receita e a despesa, pressuposto básico de uma gestão fiscal responsável, não foi minimamente observado, ensejando recomendações à Edilidade no sentido de adotar mecanismos de planejamentos mais eficientes.

No tocante à suposta burla ao instituto do concurso público, alega o interessado que O Município realizou Concurso Público pra preenchimento das vagas constantes do seu quadro de servidores efetivos, cujo resultado se deu em 10 de novembro de 2009, iniciando-se logo após essa data as respectivas contratações. Ainda, chamou atenção para o fato desta Colenda Corte de Contas já ter se pronunciado acerca dos atos de pessoal resultantes da primeira convocação (vide Acórdão AC2 TC 00808/11, Processo TC nº 01.595/2010).

Além disso, informou o defendente que “Se é verdade que no exercício financeiro examinado tenha existido tais contratações, mais importante é que o gestor adotou como regra o ingresso no serviço público através de processos seletivos e do próprio Concurso, e, sobretudo, tornando, este meio o único no âmbito local”. Ademais, noticiou que a edilidade já promovera mais dois processos seletivos e outro Concurso, para provimento das vagas não preenchidas anteriormente.

A Unidade de Instrução, em seu relatório derradeiro, apresentou dados atestando a redução do número de pessoas contratadas por excepcional interesse público, pelo Município de São Francisco no exercício financeiros de 2010 e 2011 (passaram de 68 para 21). Tal fato justifica-se mediante a iniciativa do gestor municipal de realizar concurso para provimentos dos cargos públicos.

Esta Procuradoria compreende que a conduta do Prefeito em realizar a seleção de pessoal através de certame público, merece ser incentivada, cabendo, no caso, apenas recomendação ao gestor no sentido de que continue efetuando concurso público nas futuras contratações do Município.

Por fim, apontou o órgão de Instrução o não recolhimento ao INSS da importância estimada em R\$ 149.247,74. O defendente alegou que parcelou o montante de R\$ 188.220,78 referentes a contribuições previdenciárias em atraso.

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



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

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 **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” – PRETENSE 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)**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

PROCESSO TC N.º 05079/10

A falha, desse modo, enseja recomendação ao gestor no sentido de providenciar o recolhimento tempestivo das obrigações previdenciárias.

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

1. **Emissão de Parecer Favorável** à aprovação das contas do Prefeito do Município de São Francisco, Sr. José Rofrants Lopes Casimiro, relativas ao exercício de 2009.
2. **Declaração de Atendimento Integral** aos preceitos da LRF.
3. **Recomendações** à Prefeitura Municipal de São Francisco 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.

É como opino.

João Pessoa, 21 de novembro de 2011.

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