



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Processo TC n.º: **05158/13**
Parecer n.º: **01286/13**
Natureza: **Prestação de Contas Anuais**
Origem: **Município de Arara**
Unidade Gestora: **Prefeitura**
Exercício: **2012**
Gestor: **José Ernesto dos Santos Sobrinho (Prefeito)**

EMENTA: DIREITO CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS. PREFEITO. AUDITORIA. INFRAÇÕES GRAVES A NORMA LEGAL. DÉFICIT FINANCEIRO. NÃO REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO. GASTOS COM PESSOAL ACIMA DO LICITE DA LRF. NÃO ELABORAÇÃO DA PROGRAMAÇÃO ANUAL DE SAÚDE. ACUMULAÇÃO ILEGAL DE CARGOS PÚBLICOS. NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO EMPREGADOR AO INSTITUTO PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA. PARECER MINISTERIAL PELA EMISSÃO DE PARECER CONTRÁRIO À APROVAÇÃO DAS CONTAS DE GOVERNO E ACÓRDÃO PELA IRREGULARIDADE DAS CONTAS DE GESTÃO. DECLARAÇÃO DE CUMPRIMENTO PARCIAL DAS DISPOSIÇÕES DA LRF. COMINAÇÃO DE MULTA PESSOAL. RECOMENDAÇÕES À ATUAL GESTÃO. REPRESENTAÇÃO AO MINISTÉRIO PÚBLICO COMUM.

P A R E C E R

I – DO RELATÓRIO

Em última manifestação, esta representante do MPjTC, através da Cota de fls. 697/699, sugeriu o retorno dos autos à Auditoria para indicar em que consiste o Déficit Financeiro do Poder Executivo, já que apontou no pronunciamento inaugural Déficit Financeiro de R\$ 114.139,76, mas não incluiu a eiva no Relatório de análise de defesa.

A DIAGM IV elaborou relatório de complementação de instrução às fls. 701/703, confirmando o déficit financeiro no final do exercício no valor de R\$ 114.139,76 e

assentando que, por um lapso, a eiva não constou do rol de irregularidades do relatório de análise de defesa. Ato contínuo, concluiu pela permanência do seguinte:

1. Ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício no valor de R\$ 114.139,76.
3. Não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações, no montante de R\$97.247,38.
4. Ausência de encaminhamento da programação anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde.
5. Gastos com pessoal acima do limite (54%) estabelecido pelo art. 20 da LRF.
6. Gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19 da LRF.
7. Acumulação ilegal de cargos públicos.
9. Insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato.
10. Não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 494.743,71.
11. Não implantação dos conselhos exigidos em lei (Conselho Municipal de Educação).

Em 05/12/2013, os autos retornaram ao Ministério Público especial.

É o breve relatório.

II - DA ANÁLISE

Cumpre esclarecer que em nada prejudica o parecer do Ministério Público de Contas a análise utilizando fundamentação aliunde, contida no relatório técnico da DIAFI, contanto que o documento referido se encontre no álbum processual, como 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

Todavia, há de se fazer comentários esparsos para complementar o fundamento de alguns achados técnicos.

A Unidade Técnica aponta a **ocorrência de déficit financeiro ao final do exercício no valor de R\$ 114.139,76** e uma **insuficiência financeira para pagamentos de curto prazo no último ano de mandato**.

Em tema da complementação de instrução, a DIAGM afirmou que esse déficit se deve em razão de o Balanço Patrimonial Consolidado apontar como Ativo Financeiro o valor de R\$ 1.960.157,67 e por o Passivo totalizar R\$ 2.074.297,43, o qual inclui os Restos a Pagar somente de exercícios anteriores a 2012, já que transformados em dívida fundada.

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.

[Os Restos a Pagar do exercício de 2012 são considerados dívida fluante e devem ser pagos até o final de 2013].

O defendente alega tratar-se de fato meramente contábil, devendo ser considerado o Ativo Real Líquido de R\$ 1.101.774,72, resultado do Ativo em relação ao Passivo, valor este bem superior ao déficit demonstrado, motivo pelo qual entende que o item deve ser relevado.

A Auditoria defende estarem incluídos nesse valor do Ativo Real Líquido os valores do Ativo Permanente, que não representam disponibilidades financeiras, e sim, bens que teriam ainda de ser alienados. Portanto, não estariam disponíveis para honrar os compromissos a curto prazo.

No tangente à insuficiência financeira para pagamentos a curto prazo, a DIAGM verificou um déficit de R\$ 109.508,68.

Ora, o ordenamento jurídico pátrio elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal de responsável. Dentre as positavações 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.

Atenta contra a boa gestão pública a assunção de compromissos sem a devida disponibilidade financeira para honrá-los. Tal ocorrência colide com os princípios da moralidade e da eficiência e revela defeitos no planejamento das atividades desempenhadas pelo gestor público. Planejamento este que, segundo Carlos Vader do Nascimento², ajuda a alcançar a eficiência e a eficácia, ou seja, a perfeita realização de uma tarefa, incluindo aí também a sua adequação de acordo com as necessidades públicas.

Trata-se de irregularidade que enseja a irregularidade das contas de gestão e aplicação de multa.

Em seguida constatou-se a não realização de processo licitatório, nos casos previstos na Lei de Licitações e Contratos, no montante de R\$ 97.247,38.

O Alcaide de Arara, por ocasião da defesa, submeteu documentos comprovando a realização de alguns procedimentos licitatórios. Contudo, a teor do perscrutado pela DIAGM IV, ainda restaram R\$ 97.247,38 a título de gastos considerados não licitados.

Impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, XXI, consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressaltando apenas as hipóteses que a legislação especificar.

² NASCIMENTO, Carlos Vader do; MARTINS, Ives Gandra da Silva. *Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal*. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 17.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas na Lei n.º 8.666 de 1993, hipóteses essas cuja ocorrência não quedou demonstrada no atinente às despesas em questão, exsurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para sua efetivação.

A propósito, impende trazer a lume o que reza o referido art. 37, XXI da Lei Maior da Nação, bem assim o art. 3º da Lei n.º 8.666 de 1993, *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, a qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Art. 3º. A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhe são correlatas.

Por constituir procedimento garantidor da eficiência na Administração, visto objetivar as propostas de maior economicidade, a licitação, quando não realizada, ou realizada em desconformidade com as normas e regras do Estatuto, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além do malferimento àquele da isonomia.

Cumprir destacar também ser a licitação procedimento vinculado, formalmente ligado à lei, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, caber ao administrador público zelar por todos os princípios norteadores da Pública Administração, sobretudo, àquele da legalidade, consagrado na Carta Magna, em seu art. 37, *caput*.³

Por outro norte, não compete ao Administrador Público, na qualidade de fiel aplicador da lei, em sede de ato vinculado como a realização de despesa pública, usar de discricionariedade, dispensando indevidamente procedimento licitatório prescrito no Estatuto Licitatório sob o argumento de que, tomada singularmente, aquela despesa não alcança o mínimo previsto em lei para a realização de determinada modalidade de licitação ou traduz hipótese líquida de inexigibilidade.

Independentemente da boa ou má-fé por parte do Chefe do Executivo, verifica-se desídia ou incompetência de sua equipe administrativa em dispensar as licitações requeridas pela lei ou mesmo em descuidar do aspecto formal que antecede o empenhamento da despesa, revelando-se a conduta verificada atentatória aos princípios da administração pública da legalidade, moralidade e eficiência e às normas constantes da Lei Geral de Licitações e Contratos da Administração Pública - Lei Federal n.º 8.666 de 1993.

Ademais, cumpre denotar que ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas

³ “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 (...).”

vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no artigo 89 do Estatuto das licitações e contratos, que assim preceitua:

Art. 89. Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena - detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos e multa.

Parágrafo único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

A Constituição Federal traz dois parágrafos no art. 37 acerca do assunto:

Art. 37. [...]

[...]

§ 4º - Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

§ 5º - A lei estabelecerá os prazos de prescrição para ilícitos praticados por qualquer agente, servidor ou não, que causem prejuízos ao erário, ressalvadas as respectivas ações de ressarcimento.

Reputem-se, destarte, irregulares as despesas realizadas sem prévio procedimento licitatório, aplicando-se multa com base no artigo 56, inciso II da LOTC/PB ao responsável, além de se representar ao Ministério Público Comum acerca dos indícios de cometimento de crime licitatório pelo Prefeito de Arara no exercício em apreço.

A Auditoria abordou também a **ausência de encaminhamento da Programação Anual de Saúde (PAS) ao Conselho Municipal de Saúde.**

O defendente afirma ter enviado o Plano Municipal de Saúde de Arara, contendo as metas e prioridades do Quadriênio 2010/2013, o que não sana a falha, na medida em que o plano em tela deve ser elaborado anualmente.

Portanto, além de aplicação de multa pessoal, deve ser recomendado à atual gestão de Arara a adoção de medidas necessárias ao cumprimento integral dos ditames da Lei Complementar 141/12.

Quanto aos **gastos com pessoal acima do limite (54%)** estabelecido pelo art. 20 da LRF e aos **gastos com pessoal acima do limite (60%) estabelecido pelo art. 19 da LRF**, constatou a DIAGM que as despesas com pessoal do Poder Executivo e do Ente alcançaram, respectivamente, o montante de R\$ 8.629.812,84 e R\$ 9.006.578,00, correspondentes a 58,71 % e 61,27% da RCL, não atendendo, portanto, aos limites máximos de 54% e 60% estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destaque-se a criação pela Lei de Responsabilidade Fiscal de um sistema de controle de gastos com pessoal a partir do estabelecimento de limites máximo (54% da receita corrente líquida) e prudencial (correspondente a 95% do limite máximo), indicando providências quando um ou outro for alcançado ou ultrapassado:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;*
- II - criação de cargo, emprego ou função;*
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;*
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;*
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.*

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3.º e 4.º do art. 169 da Constituição.

Na esteira dos dispositivos transcritos, ao atingir o limite prudencial, o gestor deve se abster de, em gênero, aumentar a despesa com pessoal, mas não há obrigação de reduzi-la em prazo certo. Contudo, uma vez ultrapassado o limite máximo legalmente estabelecido (54%), além das medidas previstas no art. 22 acima transcrito, o administrador deve, imediatamente, tomar as providências elencadas nos §§ 3º e 4º, do art. 169⁴ da Constituição Federal, eliminando o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes.

Cabe, contudo, observar que, em regra, as sanções institucionais e pessoais previstas para imbuir de coercibilidade as normas de controle de gastos com pessoal não punem a simples ultrapassagem dos limites, mas, sim, a omissão e ineficácia das providências com vistas à adaptação dos gastos a este, o que, diga-se de passagem, pode ocorrer tão-só pelo incremento da receita, sem haver necessidade, em consequência, de diminuição de despesas.

Durante o exercício de 2012, no Município de Arara, houve um aumento de 2,22% do número de servidores e, ainda, o RGF do 2.º semestre não indicou qualquer medida [a ser] adotada para o atendimento aos limites da LRF.

A respeito da **acumulação ilegal de cargos públicos** pelo Sr. Ney Guimarães Martins, técnico em contabilidade, que é Secretário de Finanças no Município de Arara e exerce a função de contador da Câmara Municipal, vale repetir o entendimento do Procurador de Contas Públicas Marcílio Toscano Franca Filho, no Parecer n.º 0890/13, em análise de eiva da mesma natureza, verificada na Prestação de Contas do exercício de 2011 do Alcaide de Arara, *ipsis litteris*:

⁴ § 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no *caput*, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

- I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;
- II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

Acerca da acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas pelos agentes da administração, é de bom alvitre destacar que existem hipóteses de acumulação permitidas pelo texto constitucional, conforme se demonstra in verbis do texto constitucional:

CF/88. Art. 37. (...)

XVI - é vedada a acumulação remunerada de cargos públicos, exceto, quando houver compatibilidade de horários, observado em qualquer caso o disposto no inciso XI.

a) a de dois cargos de professor;

b) a de um cargo de professor com outro técnico ou científico

c) a de dois cargos ou empregos privativos de profissionais de saúde, com profissões regulamentadas;

Conforme se depreende do texto constitucional acima suscitado, vale registrar que a Constituição traz como regra geral a vedação à acumulação remunerada de cargos, empregos e funções públicas pelos agentes da Administração. E a acumulação, nos cargos expressamente mencionados, só é permitida quando houver compatibilidade de horários. No caso sub análise, conforme constatado pela d.auditoria, verifica-se que o Sr. Ney Guimarães Martins acumulava um cargo público de Secretário de Finanças da Prefeitura de Arara, e a função pública de contador na Câmara Municipal da mesma urbe.

O Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco tem entendimento recente pela impossibilidade de acumulação do cargo de Secretário com emprego ou cargo público efetivo ou comissionado, *in litteris*:

DECISÃO T.C. Nº 0451/11

Decidiu o Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 30 de março de 2011, responder ao consulente nos seguintes termos:

O cargo de secretário municipal, de natureza eminentemente política, não é passível de acumulação com emprego ou cargo público efetivo ou comissionado. Mesmo se considerarmos que o cargo efetivo concomitantemente ocupado seja de professor, ainda assim, ficaria afastada a possibilidade em questão, haja vista a já mencionada natureza do cargo de Secretário Municipal, incompatível com o enquadramento como técnico ou científico. De igual maneira, ainda que a acumulação seja com outro emprego ou cargo privativo de profissionais de saúde, não será possível a acumulação com o cargo de Secretário Municipal de Saúde, haja vista que a vinculação à referida pasta não afasta a natureza predominantemente política de tal cargo. (TCE – PE – Processo T.C. Nº 1101453-2; Consulta - DECISÃO T.C. Nº 0451/ 11; RELATOR: CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RUY RICARDO W. HARTEN JÚNIOR; ÓRGÃO JULGADOR: TRIBUNAL PLENO.)

Nesse sentido, também decidiu o Tribunal de Contas de Minas Gerais:

[Possibilidade de opção por remuneração de cargo a servidor público investido em função pública. Impossibilidade de acumulação das funções de prefeito, viceprefeito e secretários municipais com outro cargo] a) Possibilidade de o servidor público efetivo, investido, temporariamente, na função de secretário municipal, optar pela remuneração correlata ao cargo efetivo, desde que autorizado pela legislação local, sendo vedada a percepção remuneratória cumulativa. (...) b) Impossibilidade de se acumular a função de prefeito, viceprefeito e secretário municipal com as funções de outro cargo (efetivo ou eletivo), com fulcro nos preceitos estampados no art. 37, XVI e XVII, e 38, II da CR/88, cabendo ao servidor licenciar-se e fazer a opção pela remuneração que preferir (...) (Consulta n. 862111. Rel. Cons. Wanderley Ávila. Publicado no D.O.C. em 18/11/2011).

Ademais, este Sodalício de Contas, nos autos do Processo TC nº. 03502/10, já se manifestou através do PN TC nº. 014/10, por unanimidade, acerca da impossibilidade legal de acumulação de remuneração de servidor público integrante do quadro de servidores efetivo e o recebimento de subsídios pela função de Secretário do Município, nos seguintes termos:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, à unanimidade, em sessão plenária realizada nesta data, decide Conhecer da presente consulta, respondendo nos termos propostos pela Unidade Técnica de Instrução às fls. 05/08, cujo teor passa a fazer parte integrante deste parecer, com o complemento de que quando da investidura de servidor efetivo em cargo de Secretário Municipal, o servidor poderá optar entre o subsídio do cargo de Secretário ou a remuneração do seu cargo permanente ou emprego público, desde que exista previsão na legislação municipal, procedendo-se remessa de cópia à digna autoridade consulente e disponibilizando-os aos demais Municípios.

Destarte, em consonância com o explicitado acima, tem-se como inviável e como ato inconstitucional a acumulação mencionada no caso em deslindo, pois não existe possibilidade de conjugação do cargo de Secretário com a função de contador, visto que a primeira atribuição exige uma carga horária plena e exclusiva para seu ocupante.

Assim, no caso, em epígrafe, **não se funda a acumulação de cargos em qualquer dos permissivos constitucionais expostos, sendo, portanto, ilícita**. Portanto, cabendo aplicação da multa legal ao ex-Prefeito, Sr. José Ernesto dos Santos Sobrinho, em razão da sua desídia ao nomear como servidor público municipal agente público ocupante de cargo inacumulável e, assim, patrocinar acumulação ilícita de cargos público. Cabendo ainda, recomendação ao atual gestor no sentido de tomar medidas tendentes à imediata correção da falha, notificando o Sr. Ney Guimarães Martins para que o mesmo faça a opção pelo cargo ou função ocupada.

Reitere-se que, além de aplicação de multa ao Alcaide de Arara cujas contas se examinam aqui, deve-se recomendar à atual Administração Municipal, na pessoa do Sr. Eraldo Fernandes de Azevedo, a tomada de medidas a fim do retorno da legalidade no Município, notificando o Sr. Ney Guimarães Martins para optar por um dos cargos, acaso perdue a situação.

Colhe-se também do relatório da Unidade de Instrução irregularidade das mais graves, como sendo o **não recolhimento da contribuição previdenciária do empregador à instituição de previdência, no valor de R\$ 494.743,71**.

O interessado explicou em sua peça contestatória ter parcelado/reparcelado todos os débitos existentes com o Instituto de Previdência de Arara – IMPA, até a competência 10/2012.

Quanto ao não recolhimento integral das contribuições previdenciárias, a mera celebração de termo de parcelamento de débito firmado com o IMPA não possui o condão de elidir a irregularidade apurada pelo Órgão Auditor, tendo em vista que não houve o cumprimento das obrigações previdenciárias no exercício ora em análise. Ademais, por não ser o parcelamento pagamento, e a este não substituir, não há presunção de que, pagas algumas parcelas, as demais igualmente serão adimplidas. A propósito, 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 este 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, inc. 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, o pagamento do montante devido, apto a reparar a delonga do contribuinte.

A título ilustrativo, compulse-se o Enunciado da Súmula n.º 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.º 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).

A este respeito, a princípio, pode-se acreditar que o interesse é unicamente da alçada do IPM. No entanto, não se deve desconsiderar o impacto financeiro negativo que o não pagamento do montante devido ao IMPA implicará nas contas presentes e futuras do Município.

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

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.

Constitui, portanto, motivo para reprovação das contas de gestão e aplicação de multa.

Por fim, infere-se do relatório da Unidade de Instrução a **não implantação dos conselhos exigidos em lei (Conselho Municipal de Educação)**, o que prejudica o

controle social do emprego e gestão dos gastos públicos com a saúde, sendo mais um fato negativo na presente Prestação de Contas Anuais a merecer, inclusive, a intervenção do Ministério Público Comum.

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) Emissão de **PARECER CONTRÁRIO** à aprovação da presente Prestação de Contas quanto ao alcance dos objetivos de Governo, assim como a emissão de Acórdão pela **IRREGULARIDADE** da prestação de contas no tocante aos atos de gestão referentes ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Sr. José Ernesto dos Santos Sobrinho, Prefeito Constitucional de Arara, c/c a **DECLARAÇÃO DE ATENDIMENTO PARCIAL** às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal;

b) Aplicação de **MULTA PESSOAL** prevista no inc. II do art. 56 da LOTC/PB ao Gestor supracitado, dado o conjunto de irregularidades, falhas e omissões de dever;

c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual Chefe do Poder Executivo de Arara, Sr. Eraldo Fernandes de Azevedo, no sentido de cumprir devidamente os ditames e regras da boa gestão fiscal e das normas de contabilidade pública, encaminhar a Programação Anual de Saúde ao Conselho Municipal de Saúde, realizar licitações quando obrigadas por lei, notificar o Sr. Ney Guimarães Martins para fins de opção por um dos cargos públicos, acaso ainda persista a irregularidade, instalar e dar condições de funcionamento ao Conselho Municipal de Educação, realizar o devido recolhimento e empenhamento das contribuições previdenciárias e

d) **REPRESENTAÇÃO** ao Ministério Público Comum para apurar as responsabilidades do Sr. José Ernesto dos Santos Sobrinho, Prefeito Constitucional de Arara no exercício de 2012, por força dos atos referidos nesta Prestação de Contas, os quais traduzem fortes indícios de cometimento de crime licitatório e de atos de improbidade administrativa, estes à luz da Lei n.º 8.429/92 (LIA).

João Pessoa (PB), 16 de dezembro de 2013.

SHEYLA BARRETO BRAGA DE QUEIROZ

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TC-PB