



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Manoel Batista Guedes Filho
Advogado: Dr. Antônio Remígio da Silva Júnior
Interessada: Janusa Cristina Gomes Sotero

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Subsistência de máculas que, no presente caso, comprometem parcialmente o equilíbrio das contas de gestão – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade. Regularidade com ressalvas. Restrição do art. 140, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB. Aplicação de multa. Fixação de prazo para pagamento. Recomendações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00633/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE AGUIAR/PB, SR. MANOEL BATISTA GUEDES FILHO*, relativas ao exercício financeiro de 2010, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as referidas contas.
- 2) *INFORMAR* à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e das provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas.
- 3) *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.
- 4) *ASSINAR* o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea “a”, da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o Alcaide, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 22 de agosto de 2012

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Aguiar/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 13 de abril de 2011.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada no período de 14 a 18 de maio de 2012, emitiram relatório inicial, fls. 150/168, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 459/2009, estimando a receita em R\$ 13.019.324,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; b) durante o exercício, os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram R\$ 3.906.632,24; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 9.368.434,91; d) a despesa orçamentária realizada no ano atingiu o montante de R\$ 8.975.140,32; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 937.469,32; f) a despesa extraorçamentária executada durante o período compreendeu um total de R\$ 931.004,64; g) a cota-parte transferida para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB abrangeu a soma de R\$ 1.041.610,29 e a quantia recebida, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizou R\$ 1.738.744,42; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 5.532.611,62; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 7.764.046,18.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia somaram R\$ 1.331.442,04, integralmente quitados no exercício; e b) os subsídios pagos ao Prefeito e ao vice somaram R\$ 87.010,00 e R\$ 43.505,00, respectivamente, e estão de acordo com os valores estabelecidos na Lei Municipal n.º 446/2008, quais sejam, R\$ 8.000,00 para o Alcaide e R\$ 4.000,00 para o vice.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 1.137.705,27, representando 65,43% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.612.418,05 ou 29,14% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.245.085,39 ou 22,50% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluída a do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 3.876.134,23 ou 49,92% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 3.588.956,63 ou 46,23% da RCL.

Especificamente, quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

(Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade de instrução assinalaram que: a) os RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal; b) os RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte.

Ao final de seu relatório, a unidade técnica apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) ausência de comprovação das publicações dos RREOs e RGFs do período; b) evidência de PASSIVO A DESCOBERTO no BALANÇO PATRIMONIAL no montante de R\$ 2.875.335,66; c) realização de despesas sem licitação na soma de R\$ 276.566,16; d) escolha de modalidade licitatória incorreta; e) carência de publicidade de licitações na modalidade tomada de preços; f) apresentação de cartas de exclusividades de bandas musicais em desobediência à orientação do Ministério Público Federal; g) locação de um terreno para depósito de lixo em desrespeito ao princípio da economicidade; h) falta de controle interno de merenda escolar; i) inexistência de controle na distribuição de medicamentos; j) ausência de fiscalização de veículos, peças e máquinas; k) classificação incorreta de gastos com pessoal; l) contratação de prestadores de serviços sem realização de concurso público; m) locação de veículo por valor antieconômico; n) não contabilização de obrigações patronais na importância de R\$ 129.731,71; e o) falta de repasse de contribuições previdenciárias (empregado e empregador) ao INSS no valor de R\$ 838.831,90.

Processadas as devidas intimações, fls. 169/171, o Prefeito da Comuna, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, e a responsável técnica pela contabilidade da Urbe em 2010, Dra. Janusa Cristina Gomes Sotero, deixaram o prazo transcorrer *in albis*.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 175/181, pugnou, preliminarmente, pela citação do Sr. Manoel Batista Guedes Filho, na condição de Prefeito Constitucional de Aguiar, sob pena de desrespeito à garantia constitucional do contraditório em todos os seus aspectos e, bem assim, do princípio da reserva de lei aplicado à matéria processual. E, rechaçada a diligência antes peticionada, em conformidade com a conclusão da unidade técnica de instrução, pelo julgamento das presentes contas no estado em que se encontram, aplicando-se as consequências legais inerentes ao caso.

Solicitação de pauta para a sessão do dia 22 de agosto de 2012, fl. 183, conforme atesta o extrato da intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 10 de agosto de 2012.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, impende comentar que, não obstante o posicionamento dos especialistas deste Pretório de Contas, fls. 165/166, a mácula concernente ao não repasse de contribuições previdenciárias ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na soma de R\$ 838.831,90 não pode prosperar. Com efeito, segundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, foram contabilizados pagamentos de obrigações patronais na soma de R\$ 659.838,62, bem como recolhimentos de consignações ao INSS na quantia de R\$ 331.360,49, o que perfaz um total de R\$ 991.199,11.

Ademais, concorde informações do *site* do BANCO DO BRASIL S/A, foi retida da cota parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, a título de INSS-EMPRESA, a importância de R\$ 801.417,06 e, conforme apuração feita pelos próprios peritos do Tribunal, ainda foram pagos, mediante Guias da Previdência Social – GPSs, R\$ 282.098,92 (Documento TC n.º 10758/12). Ou seja, os recolhimentos comprovados no período atingiram, em verdade, o patamar de R\$ 1.083.515,98 (R\$ 801.417,06 + R\$ 282.098,92), superior, portanto, à quantia informada no SAGRES (R\$ 991.199,11).

Se forem consideradas as contribuições devidas, como feito no relatório técnico inicial, é necessário corrigir, primeiro, o valor da parcela patronal, haja vista que houve o pagamento de salário família (R\$ 67.716,22) e salário maternidade (R\$ 18.616,00), na soma de R\$ 86.332,22, fls. 125/130. Logo, a estimativa das obrigações patronais devidas pelo empregador cai de R\$ 789.570,33, que corresponde a 22% (vinte e dois por cento) da despesa total com pessoal, R\$ 3.588.956,03, para R\$ 703.238,11 (R\$ 789.570,33 – R\$ 86.332,22). Assim, em princípio, o Município deveria ter recolhido à Previdência Social um montante de R\$ 1.034.598,60, sendo R\$ 703.238,11 a cargo do empregador e R\$ 331.360,49 atinentes às retenções dos segurados realizadas no exercício e contabilizadas com receita extraorçamentária.

Novamente, os recolhimentos efetivamente comprovados mediante retenção da cota-parte do FPM e GPSs, R\$ 1.083.515,98, superam a importância que a Comuna deveria ter repassado ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, R\$ 1.034.598,60. Entrementes, cabe destacar que o cálculo do valor exato da dívida, bem como a verificação da sua compatibilidade com os recolhimentos efetuados pela Urbe deverão ser realizados pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao RGPS.

Por outro lado, os técnicos deste Sinédrio de Contas assinalaram a carência de comprovação das publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do exercício financeiro de 2010, fl. 162, o que denota flagrante violação aos preceitos inseridos nos artigos 48, 52, *caput*, e 55, § 2º, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), prejudicando a transparência das contas públicas pleiteada na criação da norma, *in verbis*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos.

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

(...)

Art. 55. (*omissis*)

(...)

§ 1º (*omissis*)

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. (destaques ausentes no texto de origem)

É necessário ressaltar, ainda, o descumprimento ao estabelecido no art. 3º, § 2º, da Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2009, que dispõe sobre o encaminhamento dos balancetes mensais, de informações complementares e dos demonstrativos exigidos pela LRF, por meio eletrônico, pelas unidades gestoras da administração pública direta e indireta do Estado e dos Municípios, *verbatim*:

Art. 3º – Os Gestores Públicos estaduais e municipais enviarão ao Tribunal de Contas do Estado, até o último dia do mês seguinte ao de referência, os balancetes mensais da administração direta e indireta abrangendo os atos de gestão praticados no mês a que se referirem, exclusivamente por meio eletrônico.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (CMD) e Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA) serão remetidos juntamente com o balancete a ser entregue no mês em que forem publicados, observados os prazos e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifos inexistentes no original)

Notadamente quanto aos RGFs, a carência de sua divulgação, nos prazos e condições estabelecidos, também constitui violação administrativa, consoante prevê o art. 5º, inciso I, da já citada Lei Nacional n.º 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais), e, da mesma forma, segundo §§ 1º e 2º transcritos alhures, será processada e julgada pelo Tribunal de Contas, e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

punível com multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, *verbo ad verbum*:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

Contudo, apesar do disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2006, onde o Tribunal já havia decidido exercer a competência que lhe fora atribuída a partir do exercício financeiro de 2006, este Colegiado de Contas, em diversas decisões, tem deliberado pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade, bem como a necessidade de uniformizar o seu entendimento acerca da matéria, cabendo, entretanto, a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementa Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Em seguida, os analistas desta Corte, ao examinar as demonstrações contábeis que compõem a presente prestação de contas, evidenciaram em seu relatório inicial, fl. 153, um passivo real a descoberto de R\$ 2.875.335,66, que corresponde à diferença entre o passivo real e o ativo real registrados no BALANÇO PATRIMONIAL do Poder Executivo, fl. 131, decorrente, sobretudo, da dívida fundada interna, que, ao final do ano, atingiu o patamar de R\$ 5.632.455,05.

Essa situação deficitária caracteriza o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *ad litteram*.

Art. 1º. (*omissis*)

§ 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.

No tocante ao tema licitação, os inspetores da unidade de instrução apontaram despesas não licitadas na ordem de 276.566,16, nestas incluídos gastos com assessoria jurídica em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

favor do DR. ANTÔNIO REMÍGIO DA SILVA JÚNIOR, R\$ 54.000,00, bem como questionaram a realização de inexigibilidades de licitação fora das hipóteses legalmente previstas, aqui inseridos dispêndios com assessoria contábil em favor da DRA. JANUSA CRISTINA GOMES SOTERO, R\$ 67.500,00, fls. 153/154.

Todavia, em que pese o entendimento da unidade técnica pela necessidade de implementação de certame licitatório para a contratação de contabilistas e advogados, e ainda que esta Corte, em algumas decisões, também admitida procedimento de inexigibilidade de licitação, guardo reservas em relação à possibilidade de utilização desses expedientes por considerar que tais gastos não se coadunam com aquelas hipóteses.

In casu, o gestor, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, deveria ter realizado o devido concurso público para a admissão de profissionais das áreas contábil e jurídica. Neste sentido, cumpre assinalar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Lei Maior, *verbis*:

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 e, também, ao seguinte:

I - (*omissis*)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (nossos grifos)

Abordando o tema em disceptação, reportamo-nos, desta feita, à jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *ipsis litteris*:

ACÇÃO POPULAR – PROCEDÊNCIA – PRESSUPOSTOS. Na maioria das vezes, a lesividade ao erário público decorre da própria ilegalidade do ato praticado. Assim o é quando dá-se a contratação, por município, de serviços que poderiam ser prestados por servidores, sem a feitura de licitação e sem que o ato tenha sido precedido da necessária justificativa. (STF – 2ª Turma – RE n.º 160.381/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, Diário da Justiça, 12 ago. 1994, p. 20.052)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

Sendo assim, a eiva respeitante à realização de inexigibilidades de licitação fora das hipóteses legalmente previstas permanece em relação à Inexigibilidade n.º 01, para a contratação de serviços de consultoria, projetos de engenharia, acompanhamento de processos administrativos e serviços de assessoria prestados pelo SR. IRAMILTON SÁTIRO DA NÓBREGA (R\$ 1.200,00 mensais), e à Inexigibilidade n.º 03, para a contratação de serviços radiofônicos pela RÁDIO CIDADE DE PIANCÓ (R\$ 1.600,00 mensais). Como dito pelos especialistas deste Pretório de Contas, as referidas contratações não preenchem os requisitos e vedação impostos no art. 25, inciso II e § 1º, da Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, senão vejamos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – (*omissis*)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação;

(...)

§ 1º Considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato. (grifamos)

Feitas essas considerações, tem-se que os dispêndios não licitados totalizam, na realidade, R\$ 222.566,16, que se referem à quantia inicialmente apontada, R\$ 276.566,16, excluídos os gastos com assessoria jurídica, R\$ 54.000,00, para os quais deveria ter sido realizado concurso público. Com as devidas ponderações, é importante assinalar que a licitação é meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do Ministério Público Especial, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

A licitação é, antes de tudo, um escudo da moralidade e da ética administrativa, pois, como certame promovido pelas entidades governamentais a fim de escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, procura proteger o Tesouro, evitando favorecimentos condenáveis, combatendo o jogo de interesses escusos, impedindo o enriquecimento ilícito custeado com o dinheiro do erário, repelindo a promiscuidade administrativa e racionalizando os gastos e investimentos dos recursos do Poder Público.

Merece ênfase, pois, que a não realização do mencionado procedimento licitatório exigível vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *in verbis*:

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

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 obrigação 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. (grifo nosso)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/93. Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prenunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *verbatim*:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

Ademais, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *verbo ad verbum*:

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:

I – (...)

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (destaque ausente no texto de origem)

Ainda no campo das licitações, os peritos do Tribunal assinalaram que alguns procedimentos implementados pela Administração Municipal não foram publicados em jornal de grande circulação, quais sejam, a Tomada de Preços n.º 01, objetivando a aquisição de combustíveis (R\$ 141.150,00), a Tomada de Preços n.º 02, para compra de gêneros alimentícios (R\$ 300.836,50), a Tomada de Preços n.º 04, para obtenção de material de limpeza (R\$ 114.260,00) e a Tomada de Preços n.º 05, destinada a lograr materiais escolares e de expediente (R\$ 255.744,00). A falta de publicidade em pauta compromete a competitividade que deve ser assegurada aos certames e contraria determinação expressa no art. 21, inciso III, do Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, *verbis*:

Art. 21. Os avisos contendo os resumos dos editais das concorrências, das tomadas de preços, dos concursos e dos leilões, embora realizados no local da repartição interessada, deverão ser publicados com antecedência, no mínimo, por uma vez:

I – (*omissis*)

(...)

III - em jornal diário de grande circulação no Estado e também, se houver, em jornal de circulação no Município ou na região onde será realizada a obra, prestado o serviço, fornecido, alienado ou alugado o bem, podendo ainda a Administração, conforme o vulto da licitação, utilizar-se de outros meios de divulgação para ampliar a área de competição. (nossos grifos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

Além disso, o art. 3º, § 3º, da Lei Nacional n.º 8.666/93, na sua atual redação dada pela Lei Nacional n.º 8.883/94, realça a obrigatoriedade da publicidade dos atos do procedimento de licitação, acarretando, na sua falta, a nulidade de todos os atos praticados. Nessa linha de entendimento, devemos nos reportar ao posicionamento exarado pelo eminente doutrinador Marçal Justen Filho, que, em sua obra intitulada Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 5 ed., São Paulo: Dialética, 1998, p. 81, assim se manifesta, *ipsis litteris*:

O princípio da publicidade impõe a divulgação e a possibilidade de pleno conhecimento por todos os interessados acerca da existência da licitação, da existência e do conteúdo do instrumento convocatório, das decisões da comissão de licitação etc.

(...)

A violação ao princípio da publicidade acarreta a nulidade dos atos da licitação e necessidade de sua reiteração. Devem analisar-se os efeitos da ofensa para definir se a licitação pode ser aproveitada ou não. Haverá casos em que a licitação permanecerá íntegra, sendo necessária apenas a repetição de alguns atos. O vício não prejudicará atos pretéritos. Em outras hipóteses, porém, o vício contaminará todo o procedimento, inclusive atos anteriores que, até então, não se encontravam viciados e que haviam sido praticados regularmente. O critério básico para distinguir as duas hipóteses reside na possibilidade de repetição do ato.

Ato contínuo, os técnicos deste Sinédrio de Contas questionaram a realização das Inexigibilidades de Licitação n.ºs 04 e 05/2010 para a contratação de artistas e/ou bandas musicais para se apresentarem durante as festividades juninas, fls. 155/156. Concorde explicitado no relatório inicial, em ambos os certames foi escolhido o empresário HEMERSON KERLL DE MEDEIROS DANTAS, que apresentou cartas de exclusividade, nomeando-o como representante legal das bandas e artistas por apenas um dia (Documento TC n.º 10830/12). Contudo, o método adotado não está de acordo com o art. 25, inciso III, da Lei Nacional n.º 8.666/93, senão vejamos:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – (*omissis*)

(...)

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (grifo inexistente no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

Ademais, com vistas à melhor elucidação da matéria, inserimos excerto de posicionamento já exarado pelo eg. Tribunal de Contas da União – TCU em 2008, senão vejamos:

Quando da contratação de artistas consagrados, enquadrados na hipótese de inexigibilidade prevista no inciso III do art. 25 da Lei n.º 8.666/1992, por meio de intermediários ou representantes, deve ser apresentada cópia do contrato de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrado em cartório. Deve ser ressaltado que o contrato de exclusividade difere da autorização que confere exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e que é restrita à localidade do evento; (TCU, Acórdão 96/2008, Plenário, Rel. Ministro Benjamin Zymler, DOU 01/02/2008)

Dentre os dispêndios censurados pelos analistas desta Corte, merecem destaque também a locação de um terreno para depósito de lixo por R\$ 400,00 mensais, fl. 163, e o aluguel de veículo para o Gabinete do Prefeito ao preço de R\$ 5.800,00 por mês, fls. 164/165. No primeiro caso, foi observado que a locação data do ano de 2006 e foram pagos até março de 2012 um total de R\$ 23.650,00 (Documento TC n.º 10865/12), que, consoante avaliação dos inspetores da unidade de instrução, seria suficiente para adquirir 10 (dez) terrenos equivalentes ao utilizado.

Acerca dos gastos com locação de Camionete L 200, cabine dupla, ano 2009, segundo projeção feita pela unidade técnica, em aproximadamente 16 (dezesesseis) meses, a Urbe teria despendido R\$ 92.800,00 (16 x R\$ 5.800,00), importância suficiente para aquisição de um veículo novo similar, ano 2012. Restou comprovado, ainda, que a Comuna era responsável pelas despesas com combustível, aquisição e troca de óleo lubrificante e pneus, motorista e pagamento da franquia relativa ao seguro do bem, conforme cláusula terceira, item "I", do contrato (Documento TC n.º 12702/12). Em ambos os casos, fica patente a violação dos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência.

No que concerne ao controle mensal individualizado dos gastos com veículos e máquinas a serviço do Poder Executivo de Aguiar/PB, os especialistas deste Pretório de Contas assinalaram que o acompanhamento realizado não contemplava todos os automóveis, nem registrava a substituição de pneus e peças, bem assim os serviços realizados mensalmente e de forma individualizada, fls. 163/164. A situação encontrada impede uma avaliação apurada daqueles dispêndios e está em desacordo com o disposto no art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (Resolução Normativa RN – TC n.º 05/2005), *verbum pro verbo*:

Art. 1º Determinar aos Prefeitos, Dirigentes de Entidades da Administração Indireta Municipal e aos Presidentes de Câmaras Municipais, a implementação de sistema de controle, na forma estabelecida nesta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

Resolução, com relação a todos os veículos e as máquinas pertencentes ao Patrimônio Municipal, inclusive aqueles que se encontrarem à disposição ou locados de pessoas físicas ou jurídicas e cuja manutenção estejam a cargo da Administração Municipal.

§ 1º. (*omissis*)

§ 2º. Para cada veículo e máquina deverão ser implementados os controles mensais individualizados, indicando o nome do órgão ou entidade onde se encontra alocado, a quilometragem percorrida ou de horas trabalhadas, conjuntamente com os respectivos demonstrativos de consumo de combustíveis consumidos, e das peças, pneus, acessórios e serviços mecânicos utilizados, mencionando-se, ainda, as quantidades adquiridas, os valores e as datas das realizações das despesas, além da identificação, qualificação e assinatura do responsável pelas informações. (grifamos)

Ainda no rol dos desconroles administrativos, os peritos do Tribunal identificaram a falta de fiscalização de entrada e consumo de gêneros alimentícios para o preparo da merenda escolar, concorde declaração de sua inspetora (Documento TC n.º 10824/12), assim como falhas no controle dos medicamentos, por não permitir conhecer o quantitativo em estoque (Documento TC n.º 10825/12), fl. 163. Aqui, fica caracterizada a falta de maior zelo com os bens públicos, que dificulta a fiscalização do Tribunal diante da impossibilidade de averiguar, com precisão, o estoque de itens essenciais ao pleno funcionamento da administração, em especial dos setores de saúde e de educação. Nesse caso, a falta do inventário de estoque de materiais eficiente vai de encontro às determinações do art. 5º, inciso XI, da atual Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2009, já em vigor no exercício financeiro de 2010, *in verbis*:

Art. 5º – O encaminhamento dos balancetes em meio eletrônico não desobriga os gestores públicos do seu dever de guarda, pelo prazo mínimo de 5 (cinco) anos, a contar da data da publicação do julgamento das contas, em caráter definitivo, os documentos seguintes:

I. (...)

XI. Inventário de estoques de materiais; (grifo nosso)

Nessas últimas irregularidades comentadas, quais sejam, incompletude do controle de gastos com veículos e máquinas, bem como precariedade do domínio de entrada e saída de medicamentos e gêneros alimentícios, ficou patente que a gestão municipal precisa adotar medidas corretivas urgentes para melhorar ou mesmo implantar todos os controles necessários, não somente para atender às exigências legais, mas, sobretudo, para facilitar a gerência dos recursos públicos e otimizar as rotinas administrativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

No que respeita aos registros contábeis, foi assinalado pelos técnicos deste Sinédrio de Contas que parte dos dispêndios com pessoal, R\$ 466.578,71, foram indevidamente escriturados no elemento de despesa 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (Documento TC n.º 0922/12). Destarte, o procedimento adotado pelo setor de contabilidade da Comuna, além de prejudicar a análise técnica, compromete a confiabilidade dos dados contábeis, resultando na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas.

Igualmente inserida no elenco de eivas apontadas na instrução do feito, encontra-se a contratação de prestadores de serviços para exercerem atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva, tais como, assistente social, auxiliar de serviços, garis, nutricionista, professores, médicos, merendeiras, monitores, motoristas, dentre outros, que corresponde às mesmas despesas mencionadas no parágrafo anterior (Documento TC n.º 09222/12). A prática adotada pela Administração Municipal, neste caso, configura burla ao instituto do concurso público, inserido no art. 37, inciso II, da Carta Magna, já transcrito alhures.

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Aguiar/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2010, verifica-se que a soma das obrigações patronais empenhadas e pagas no período, R\$ 659.838,62, ficou aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 789.570,33, fls. 165/166, que corresponde a 22% da remuneração paga, concorde disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Carta Constitucional, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *verbatim*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício;

Art. 15. Considera-se:

I – empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

I – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) (*omissis*)

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; (destaques ausentes no texto de origem)

Na realidade, descontados os gastos com salários família e maternidade do período, no total de R\$ 86.332,22, deixaram de ser escrituradas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 43.399,49, representando 6,17% do montante efetivamente devido pelo Poder Executivo de Aguiar/PB em 2010, R\$ 703.238,11 (R\$ 789.570,33 – R\$ 86.332,22). Importante frisar, mais uma vez, que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

De todo modo, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do Chefe do Poder Executivo da Comuna de Aguiar/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, em que pese o fato das supracitadas eivas não interferirem diretamente nas contas de governo, comprometendo, todavia, parcialmente as contas de gestão, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 2.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o gestor enquadrado no seguinte inciso do referido artigo, *verbo ad verbum*:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03997/11

Ex positis, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

- 1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *EMITA PARECER FAVORÁVEL* à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de Aguiar/PB, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, relativas ao exercício financeiro de 2010, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.
- 2) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGUE REGULARES COM RESSALVAS* as contas de gestão do Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2010, Sr. Manoel Batista Guedes Filho.
- 3) *INFORME* à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e das provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas.
- 4) *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.
- 5) *ASSINE* o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 6) *ENVIE* recomendações no sentido de que o Alcaide, Sr. Manoel Batista Guedes Filho, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

É a proposta.

Em 22 de Agosto de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL