



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: José Petronilo de Araújo
Procuradoras: Hélida Cavalcanti de Brito e outra
Interessado: Sérgio Marcos Torres da Silva

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 18/93 – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Encaminhamento incompleto do Anexo de Metas Fiscais integrante da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Incorreta elaboração de demonstrativos contábeis – Apresentação inconsistente da dívida da Comuna – Não implementação de alguns procedimentos licitatórios – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de parte das obrigações patronais devidas ao instituto de previdência nacional – Retenção e recolhimento a menor das contribuições previdenciárias devidas pelos servidores ao INSS – Falta de pagamento de parte dos encargos patronais destinados à entidade de previdência local – Ausência de retenção e recolhimento de contribuições a cargo dos servidores ao regime próprio de previdência – Diferença entre o saldo financeiro conciliado ao final do exercício e aquele contabilizado no balanço financeiro – Emissão de cheques sem provisão de fundos – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débito. Fixação de prazo para recolhimento. Aplicação de multa. Assinação de lapso temporal para pagamento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00636/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE NOVA PALMEIRA/PB, SR. JOSÉ PETRONILO DE ARAÚJO*, relativas ao exercício financeiro de 2007, 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

- 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 18/93, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) *IMPUTAR* ao Prefeito Municipal de Nova Palmeira/PB, Sr. José Petronilo de Araújo, débito no montante de R\$ 16.412,62 (dezesesseis mil, quatrocentos e doze reais, e sessenta e dois centavos), concernentes à diferença entre o saldo para o exercício seguinte registrado no **BALANÇO FINANCEIRO** e o conciliado com base nos dados do SAGRES e dos extratos bancários.
- 3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, sob pena de responsabilidade e 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 colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. José Petronilo de Araújo, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.
- 5) *ASSINAR* o lapso temporal 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, 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) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o Alcaide, Sr. José Petronilo de Araújo, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.
- 7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em Campina Grande/PB, acerca da carência de pagamento de parte das obrigações patronais incidentes sobre as remunerações pagas ao pessoal do Poder Executivo de Nova Palmeira/PB, bem como sobre a ausência de retenção e recolhimento de parcela das contribuições previdenciárias dos servidores, relativas à competência de 2007, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.
- 8) Também com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *CIENTIFICAR* o Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira – IPSENP, Sr. Antônio Pereira Dantas, sobre a falta de transferência da maioria dos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo, calculados com base nas remunerações pagas aos servidores



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

efetivos da Comuna, como também quanto à carência de retenção e repasse de fração das contribuições previdenciárias a cargo dos funcionários daquele poder.

9) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 779/790, 792/793 e 901/908, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 910/919, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

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, 24 de agosto de 2011

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes
No Exercício da Presidência

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Nova Palmeira/PB, relativas ao exercício financeiro de 2007, Sr. José Petronilo de Araújo, apresentadas a este eg. Tribunal em 02 de abril de 2008, após a devida postagem no dia 31 de março do referido ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal II – DIAGM II, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada no período de 12 a 16 de março de 2010, emitiram relatório inicial, fls. 779/790, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas no prazo legal; b) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 88/2006, estimando a receita em R\$ 4.672.715,32, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 30% do total orçado; c) a Lei Municipal n.º 93/2007 autorizou a abertura de créditos adicionais especiais no valor de R\$ 15.000,00 e a Lei Municipal n.º 99/2007 elevou o limite percentual dos créditos adicionais suplementares autorizados para 65%; d) durante o exercício, os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram R\$ 2.652.403,42; e) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 5.109.352,82; f) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 5.188.786,99; g) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 407.134,68; h) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 375.385,44; i) a quantia repassada pela Comuna ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi de R\$ 802.551,03, ao passo que a cota-parte recebida do fundo, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizaram R\$ 573.717,24; j) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 4.424.731,80; e k) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 5.006.637,05.

Em seguida, os técnicos da DIAGM II destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia somaram R\$ 67.385,75, dos quais R\$ 49.492,48 foram pagos com recursos federais e R\$ 17.893,27 foram quitados com recursos próprios; e b) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 3.000,00 e R\$ 1.500,00 mensais pela Lei Municipal n.º 53/2004.

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\$ 383.895,65, representando 66,91% da cota-parte recebida no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.359.126,18 ou 30,72% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 778.021,11 ou 17,58% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC – 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançaram o montante de R\$ 2.351.464,53 ou 46,97% da RCL; e e) da mesma



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 2.214.387,80 ou 44,23% da RCL.

Especificamente, quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade técnica assinalaram que: a) os RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal com as respectivas comprovações das suas publicações; e b) os RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte juntamente com as suas divulgações.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) déficit na execução orçamentária no montante de R\$ 79.434,17, correspondendo a 1,55% da receita orçamentária arrecadada; b) inconsistências na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO pelo não estabelecimento de critérios a serem adotados na limitação de empenhos, pela apresentação incompleta do Anexo de Metas Fiscais, pela falta de remessa da mensagem de encaminhamento ao Poder Legislativo e pela inexistência de comprovação da realização de audiência pública; c) inconformidades na Lei Orçamentária Anual – LOA pelo seu envio ao Tribunal fora do prazo estabelecido, cuja cópia não contém autenticação, pela carência de comprovação da realização de audiência pública e pela fixação da reserva de contingência em desacordo com o estabelecido na LDO; d) envio dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL que não representam a real situação do Ente ao final do exercício; e) demonstração da dívida municipal sem refletir a real posição da Comuna ao fim do período; f) realização de dispêndios sem licitação no montante de R\$ 202.553,21, representando 3,90% da despesa orçamentária total; g) repasse ao Poder Legislativo em proporção inferior à fixada no orçamento, descumprindo o disposto no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal; h) ausência de empenhamento e pagamento das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS no montante aproximado de R\$ 23.764,83; i) recolhimento a menor das contribuições previdenciárias dos servidores ao INSS; j) emissão de 96 cheques sem provisão de fundos, acarretando o pagamento de tarifas bancárias na quantia de R\$ 1.872,50; e k) diferença de R\$ 31.063,21 entre o saldo conciliado e o saldo para o exercício seguinte.

Atendendo à determinação do relator, fl. 791, os especialistas deste Pretório de Contas elaboraram relatório complementar, fls. 792/793, com o intuito de examinar os valores devidos e efetivamente repassados pelo Poder Executivo de Nova Palmeira/PB ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira – IPSENP durante o exercício financeiro de 2007, onde identificaram duas novas irregularidades: a) carência de repasse dos encargos patronais ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS na soma de R\$ 76.208,16; e b) falta de recolhimento das contribuições dos servidores ao IPSENP na importância de R\$ 15.438,00.

Processadas as devidas citações, fls. 794/799, 886/889 e 892/896, o responsável técnico pela contabilidade da referida Comuna em 2007, Dr. Sérgio Marcos Torres da Silva, deixou o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

prazo transcorrer sem apresentar quaisquer esclarecimentos acerca das possíveis falhas contábeis. Já o Prefeito da Urbe, Sr. José Petronilo de Araújo, apresentou contestação, fls. 800/883, onde juntou documentos e argumentou, em síntese, que: a) o déficit evidenciado no BALANÇO ORÇAMENTÁRIO foi coberto pelo saldo em CAIXA e BANCOS, na quantia de R\$ 81.883,87, que passou de 2006 para 2007; b) a falta de definição de critérios para limitação de empenhos não teve maiores consequências, pois as despesas com pessoal ficaram bem abaixo do limite legal imposto pela LRF; c) a avaliação atuarial do RPPS é feita anualmente; d) o projeto da LDO foi encaminhado ao Legislativo Mirim e houve audiência pública na fase de sua elaboração, concorde comprovantes em anexo; d) a LOA foi enviada ao Tribunal em 07 de fevereiro de 2007, dentro do prazo estabelecido pela Resolução Normativa RN – TC – 05/2006, que alterou a Resolução Normativa RN – TC – 07/2004; e) o projeto da LOA foi remetido ao Parlamento Municipal, sendo realizada audiência pública para a sua elaboração, conforme documentos juntados; f) a reserva de contingência fixada no orçamento correspondeu a 1,01% da RCL, em conformidade com o disposto na LDO; g) houve apenas uma falha técnico-contábil nos balanços, pois a dívida com o INSS foi reconhecida e parcelada, sendo quitada mensalmente; h) dentre outros procedimentos, foram realizados o Pregão n.º 071/2006 com vistas à locação de tratores, o Pregão n.º 002/2007 para aquisição de gêneros alimentícios, o Pregão n.º 004/2007 destinado à compra de peças para veículos, bem como o Convite n.º 11/2007 visando a aquisição de pneus; i) deixaram de ser licitadas apenas os gastos com locação de veículos para atender às demandas da Secretaria de Saúde e do Gabinete do Prefeito, na importância de R\$ 26.700,00, e os dispêndios com locação de ônibus para o transporte de estudantes, no total de R\$ 14.400,00, para os quais foram efetuadas pesquisas de preços; j) o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo estava de acordo com os limites estabelecidos na legislação de regência; k) foram parcelados os débitos com o INSS e a Comuna possui Certificado de Regularidade Previdenciária – CRP; l) após as constatações do relatório inicial, exigiu um melhor controle do setor financeiro quanto à emissão de cheques e recolheu aos cofres municipais a quantia de R\$ 1.872,50 relativa ao pagamento de tarifas bancárias, consoante comprovante anexo; e m) inexistente qualquer diferença entre o saldo registrado no BALANÇO FINANCEIRO, consoante demonstram os extratos bancários acostados.

Encaminhados os autos aos peritos do Tribunal, estes, após o exame da referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 901/908, onde consideraram elididas as seguintes máculas: a) inconsistências na LDO pelo não estabelecimento de critérios a serem adotados na limitação de empenhos, pela falta de remessa da mensagem de encaminhamento ao Poder Legislativo e pela inexistência de comprovação da realização de audiência pública; b) inconformidades na LOA pelo seu envio ao Tribunal fora do prazo estabelecido, pela carência de comprovação da realização de audiência pública e pela fixação da reserva de contingência em desacordo com o estabelecido na LDO; c) repasse ao Poder Legislativo em proporção inferior à fixada no orçamento; e d) emissão de 96 cheques sem provisão de fundos, acarretando o pagamento de tarifas bancárias na quantia de R\$ 1.872,50. Em seguida, reduziram a diferença de saldo de R\$ 31.063,21 para R\$ 16.560,16. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 910/919, opinou, em suma, pelo (a): a) atendimento parcial aos requisitos de gestão fiscal responsável previstos na LRF; b) emissão de parecer contrário à aprovação das contas em análise, de responsabilidade do Sr. José Petronilo de Araújo, em virtude das irregularidades constatadas em sua gestão durante o exercício de 2007; c) aplicação de multa àquela autoridade por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte; d) imputação de débito, no valor de R\$ 16.560,16, correspondente à diferença apurada entre o saldo conciliado e o saldo para o exercício seguinte; e) envio de recomendação à administração municipal no sentido de guardar estrita observância às normas legais, bem como de regularizar a situação do Município junto ao Instituto de Previdência Municipal, procedendo aos repasses devidos; f) remessa de ofício ao Presidente do Instituto de Previdência de Nova Palmeira para que adote as medidas administrativas pertinentes com relação às contribuições previdenciárias não repassadas pelo Município; e g) encaminhamento de informação à Receita Federal do Brasil – RFB, a fim de que adote as providências que entender necessárias quanto à ausência de pagamento das obrigações patronais e ao recolhimento a menor das contribuições previdenciárias retidas dos servidores.

Solicitação de pauta, conforme fls. 920/921 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Após minudente análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pelo Prefeito e Ordenador de Despesas de Nova Palmeira/PB, Sr. José Petronilo de Araújo, relativas ao exercício financeiro de 2007, revelam diversas irregularidades remanescentes. Contudo, em que pese o entendimento dos técnicos deste Sinédrio de Contas, fl. 903, a mácula concernente ao envio de cópia da Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei Municipal n.º 088/2006, sem autenticação deve ser afastada, tendo em vista que o art. 7º, § 1º, da Resolução Normativa RN – TC – 07/2004 trata de cópia autêntica e não autenticada.

Por outro lado, também foi objeto de censura a Lei Municipal n.º 083/2006, que estabeleceu as diretrizes orçamentárias para o período *sub judice*, pois remanesceu a mácula relativa ao envio incompleto do ANEXO DE METAS FISCAIS, diante da ausência da avaliação da situação financeira e atuarial do regime próprio de previdência dos servidores públicos. Isso significa que o Prefeito Municipal, Sr. José Petronilo de Araújo, não cumpriu integralmente as determinações contidas no art. 5º, § 1º, da Resolução Normativa RN – TC – 07/2004, na sua redação dada pela Resolução Normativa RN – TC – 05/2006, bem como no art. 4º, § 2º, inciso IV, alínea “a”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, respectivamente, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

Art. 5º – (*omissis*)

§ 1º Cópia autêntica da LDO e seus anexos, conforme disposto no inciso II, § 2º, art. 35 do ADCT/CF combinado com os artigos 165, § 2º da CF, 166 da CE, e 4º da LRF, com a devida comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, deve ser enviada ao Tribunal, até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação, acompanhada da correspondente mensagem de encaminhamento ao Poder Legislativo, e da comprovação da realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

Art. 4º (...)

(...)

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

(...)

IV - avaliação da situação financeira e atuarial:

a) dos regimes geral de previdência social e próprio dos servidores públicos e do Fundo de Amparo ao Trabalhador; (nossos grifos)

Em seguida, os analistas desta Corte apontaram a realização de dispêndios sem licitação na importância de R\$ 202.553,21, o que representa 3,90% da despesa orçamentária total, R\$ 5.188.786,99, fl. 782. Cumpre 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 *Parquet* especializado, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbatim*:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

Ato contínuo, merece ênfase que a não realização dos mencionados procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no inciso XXI, do já citado art. 37, *verbo ad verbum*:

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. (destaque ausente no texto de origem)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/93. Neste contexto, é preciso destacar 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, *ad litteram*:

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.

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, *verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

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; (grifo nosso)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, novamente, à manifestação do eminente Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, desta feita nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *ipsis litteris*:

Cumprir recordar que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à lei (Lei 8.666/93), não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. A não realização de procedimento licitatório, fora das hipóteses legalmente previstas, constitui grave infração à norma legal, podendo dar ensejo até mesmo à conduta tipificada como crime. (grifamos)

Especificamente acerca dos encargos patronais devidos em 2007 pelo Poder Executivo de Nova Palmeira/PB, tanto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS quanto ao Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira – IPSENP, os inspetores da unidade técnica mencionaram que o Prefeito da Urbe deixou de empenhar, contabilizar e pagar obrigações securitárias para a autarquia previdenciária federal na quantia estimada de R\$ 23.764,83 e para o instituto municipal a importância em torno de R\$ 76.208,16, fls. 788 e 792/793.

Com base nas folhas do pessoal não efetivo, a unidade de instrução calculou as contribuições previdenciárias parte empregador devidas ao INSS em R\$ 133.362,21 e verificaram que as obrigações patronais registradas na contabilidade somaram apenas R\$ 102.224,46, ficando, portanto, aquém do montante efetivamente devido à Autarquia Previdenciária Federal, que corresponde a 21% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Carta Constitucional, c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea "a", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/91), senão vejamos:

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

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:

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) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve; (nossos grifos)

Descontados os gastos com salário-família concernentes a 2007, R\$ 7.372,92, deixaram de ser empenhadas, contabilizadas e pagas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 23.764,83, representando 18,86% do montante efetivamente devido pelo Executivo de Nova Palmeira/PB em 2007, R\$ 125.989,29 (R\$ 133.362,21 – R\$ 7.372,92). Importante frisar, todavia, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

Do mesmo modo, agora com fulcro nas folhas de servidores efetivos, os especialistas deste Pretório de Contas calcularam as obrigações patronais devidas ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS em R\$ 112.987,08 e detectaram que as contribuições repassadas ao instituto próprio somaram apenas R\$ 36.778,92, restando uma diferença a regularizar de R\$ 76.208,16, fls. 792/793.

No que concerne às parcelas previdenciárias devidas pelos segurados, os peritos do Tribunal verificaram que as retenções e recolhimentos para o INSS e para o IPSENP totalizaram, respectivamente, R\$ 24.898,40 e R\$ 87.306,82, enquanto a estimativa dos valores a reter e recolher era de R\$ 50.804,65 para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS e de R\$ 112.987,08 para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, fls. 788 e 792/793, resultando em uma diferença a recolher de R\$ 41.344,25, sendo R\$ 25.906,25 para a entidade previdenciária federal e R\$ 15.438,00 para o instituto securitário local. Cumpre esclarecer, por oportuno, que, não obstante as conclusões dos técnicos deste Sinédrio de Contas, fl. 906, em nenhum dos casos houve indícios de apropriação indébita previdenciária.

É preciso deixar claro que o cálculo do montante exato das dívidas previdenciárias da Comuna respeitantes à competência de 2007 cabe às respectivas entidades de previdência. Portanto, deverão ser enviadas representações à Delegacia da Receita Federal, em Campina Grande/PB, e ao IPSENP, com vistas à adoção das medidas cabíveis.

Cumpre assinalar, ainda, que as irregularidades em comento, falta de recolhimento das contribuições a cargo do empregado e do empregador, representam séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. Além disso, o fato pode ser enquadrado como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, segundo estabelece o art. 11, inciso I, da já mencionada lei que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos (Lei Nacional n.º 8.429/1992), *verbum pro verbo*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e a lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (grifos inexistentes no original)

Em seguida, os inspetores da Corte destacaram o déficit na execução orçamentária da Urbe, fl. 781. Considerando os dados do BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, fl. 43, encontra-se um déficit de R\$ 79.434,17, que eleva-se para R\$ 103.199,00 com a inclusão das obrigações patronais devidas ao INSS não empenhadas e contabilizadas na quantia de R\$ 23.764,83. Portanto, restou caracterizado o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

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, *in verbis*.

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.

Outrossim, importa notar, por oportuno, que a carência de contabilização de parte das obrigações patronais devidas ao INSS e ao IPSENP pelo Poder Executivo de Nova Palmeira/PB no exercício *sub studio*, no total de R\$ 99.972,99 (R\$ 23.764,83 + R\$ 76.208,16), além de prejudicar a análise dos especialistas da unidade técnica, compromete a confiabilidade da escrituração contábil, pois resulta na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do Município.

Isso significa que o profissional de contabilidade à época não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, mas também no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 4 de maio de 2000), que demarcou o regime de competência para a despesa pública, *verbatim*:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I - (*omissis*)

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa. (grifos nossos)

Em virtude da omissão ora comentada, não somente os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, mas também os DEMONSTRATIVOS DA DÍVIDA FLUTUANTE e DOS RESTOS A PAGAR foram elaborados sem respeitar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos artigos 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

Contabilidade n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU, datado de 31 de dezembro do mesmo ano, *verbo ad verbum*:

Art. 2º - Os Princípios Fundamentais de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional de nosso País. Concernem, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o Patrimônio das Entidades.

Art. 3º - São Princípios Fundamentais de Contabilidade:

- I) o da ENTIDADE;
- II) o da CONTINUIDADE;
- III) o da OPORTUNIDADE;
- IV) o do REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL;
- V) o da ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA;
- VI) o da COMPETÊNCIA; e
- VII) o da PRUDÊNCIA.

No que se refere às disponibilidades ao final do exercício, ressalte-se o saldo para o exercício seguinte constante no BALANÇO FINANCEIRO, fl. 44, na importância de R\$ 34.198,74 totalmente registrado em BANCOS E CORRESPONDENTES. No entanto, de acordo com os extratos bancários acostados à defesa, fls. 847/883, o saldo bancário conciliado somou, na realidade, R\$ 16.843,12. Sendo assim, mesmo levando em conta o montante registrado em CAIXA segundo dados do SAGRES, R\$ 943,00, verifica-se uma diferença de saldo não comprovada de R\$ 16.412,62 (R\$ 34.198,74 – R\$ 16.843,12 – R\$ 943,00), que denota flagrante desrespeito aos princípios fundamentais de contabilidade, cabendo a imputação ao administrador da Comuna. Importante deixar claro que os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados e, qualquer que seja o procedimento adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão, como à sua perfeita compreensão.

Por fim, no rol dos excessos administrativos praticados pelo gestor, a despeito do posicionamento da unidade de instrução na análise da defesa, fl. 906, persiste a eiva relativa à emissão de 96 (noventa e seis) cheques sem provisão de fundos. O defendente acostou aos autos o comprovante de depósito bancário do valor pago com taxas e juros sobre o saldo devedor, R\$ 1.872,50, na Conta Corrente n.º 2.764-2 – MOVIMENTO, em 04 de outubro de 2010, fl. 842. Embora não houvesse comprovação de que a referida quantia foi devidamente contabilizada, em consulta ao Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, verifica-se que, no mês da devolução (outubro/2010), foi registrada como receita orçamentária, a título de OUTRAS RESTITUIÇÕES, a importância de R\$ 6.085,10, compatível com o depósito efetuado.

Entretanto, a restituição da referida quantia aos cofres municipais não elide a irregularidade, mas apenas a imputação de débito, notadamente diante do elevado número de cheques



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

devolvidos. Impende frisar que a emissão de cheques sem provisão de fundos caracteriza flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37, *caput*, da Carta Magna. Como resultado, a conduta implementada pelo Prefeito pode abalar a credibilidade do Município perante as instituições financeiras, os fornecedores e a sociedade em geral. *In specie*, resta evidenciado o descontrole administrativo e financeiro, bem como a possibilidade de dano moral causado à pessoa jurídica de direito público interno e de configuração do fato típico descrito no art. 171, § 2º, inciso VI, do Código Penal Brasileiro, *ad litteram*:

Art. 171. Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º Nas mesmas penas incorre quem:

I – (...)

VI – emite cheque, sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado, ou lhe frustra o pagamento.

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, seis das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Nova Palmeira/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.5", "2.9" e "2.10", do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004, *verbis*:

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;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

2.9. incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal;

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos; (destaques ausentes no texto de origem)

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pelo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Nova Palmeira/PB durante o exercício financeiro de 2007, Sr. José Petronilo de Araújo, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 2.805,10, 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 nos seguintes incisos do referido artigo, *ipsis litteris*:

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;

III - ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

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 18/93, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de Nova Palmeira/PB, Sr. José Petronilo de Araújo, relativas ao exercício financeiro de 2007, 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 18/93, *JULGUE IRREGULARES* as contas de gestão do Ordenador de Despesas do Comuna no exercício financeiro de 2007, Sr. José Petronilo de Araújo.

3) *IMPUTE* ao Prefeito Municipal de Nova Palmeira/PB, Sr. José Petronilo de Araújo, débito no montante de R\$ 16.412,62 (dezesesseis mil, quatrocentos e doze reais, e sessenta e dois centavos), concernentes à diferença entre o saldo para o exercício seguinte registrado no BALANÇO FINANCEIRO e o conciliado com base nos dados do SAGRES e dos extratos bancários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02302/08

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, sob pena de responsabilidade e 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 colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. José Petronilo de Araújo, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.

6) *ASSINE* o lapso temporal 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, 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.

7) *ENVIE* recomendações no sentido de que o Alcaide, Sr. José Petronilo de Araújo, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em Campina Grande/PB, acerca da carência de pagamento de parte das obrigações patronais incidentes sobre as remunerações pagas ao pessoal do Poder Executivo de Nova Palmeira/PB, bem como sobre a ausência de retenção e recolhimento de parcela das contribuições previdenciárias dos servidores, relativas à competência de 2007, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

9) Também com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *cabeça*, da Lei Maior, *CIENTIFIQUE* o Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores Públicos de Nova Palmeira – IPSENP, Sr. Antônio Pereira Dantas, sobre a falta de transferência da maioria dos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo, calculados com base nas remunerações pagas aos servidores efetivos da Comuna, como também quanto à carência de retenção e repasse de fração das contribuições previdenciárias a cargo dos funcionários daquele poder.

10) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 779/790, 792/793 e 901/908, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 910/919, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.