



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

Objeto: Prestação de Contas Anuais  
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo  
Responsável: Claudino César Freire  
Advogado: Dr. Írio Dantas da Nóbrega  
Interessado: Antônio de Pádua de Oliveira

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 FEDERAL, 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 receitas e despesas orçamentárias – Ultrapassagem do limite dos gastos com pessoal sem indicação de medidas corretivas – Carência de comprovação das publicações dos relatórios resumidos de execução orçamentária e dos relatórios de gestão fiscal do período – Previsão superestimada das receitas de capital no orçamento da Comuna – Inexistência de estabilidade entre o ativo e o passivo financeiros – Incorreta elaboração de demonstrativos contábeis – Contratação de pessoal para serviços típicos da administração sem realização de concurso público – Falta de implementação de diversos certames licitatórios – Inexistência de controles mensais individualizados dos gastos com veículos e máquinas – Concessões de ajudas financeiras sem previsão legal – Realização de dispêndios com refeições sem a devida comprovação – Incorreta contabilização das despesas com pessoal – Insuficiência financeira para saldar dívidas de curto prazo – Ausência de pagamento de obrigações patronais devidas à previdência social – Carência de recolhimento à entidade securitária nacional de parte das contribuições retidas dos segurados – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvios de finalidades – Condutas ilegítimas e antieconômicas – 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 e aplicação de multa. Fixações de prazos para recolhimentos. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00586/13

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ANTIGO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE GURINHÉM/PB, SR. CLAUDINO CÉSAR FREIRE*, relativa ao exercício financeiro de 2010, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com as



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

ausências justificadas do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, 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, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, 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 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), **JULGAR IRREGULARES** as referidas contas.

2) **IMPUTAR** ao antigo Prefeito Municipal de Gurinhém/PB, Sr. Claudino César Freire, débito no montante de R\$ 26.431,96 (vinte e seis mil, quatrocentos e trinta e um reais, e noventa e seis centavos), sendo R\$ 13.270,00 atinentes a dispêndios com refeições sem a devida comprovação e R\$ 13.161,96 concernentes a concessões de ajudas financeiras sem existência de legislação local.

3) **FIXAR** o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Administrador Municipal, Sr. Tarcísio Saulo de Paiva, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, 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 ex-Alcaide, Sr. Claudino César Freire, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – 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, 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) **ENVIAR** recomendações no sentido de que atual gestor da Comuna de Gurinhém/PB, Sr. Tarcísio Saulo de Paiva, 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**



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 03613/11**

à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB acerca do não recolhimento da totalidade das retenções realizadas dos segurados, bem como sobre a carência de pagamento de parte dos encargos patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Gurinhém/PB, todos devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2010.

8) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETER* cópias dos presentes autos 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, 11 de setembro de 2013

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO  
Conselheiro Umberto Silveira Porto  
**Vice-Presidente no Exercício da Presidência**

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 03613/11

#### RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de Governo e de Gestão do antigo Mandatário e Ordenador de Despesas do Município de Gurinhém/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sr. Claudino César Freire, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 07 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 16 a 20 de julho de 2012, emitiram relatório inicial, fls. 130/144, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 371/2009, estimando a receita em R\$ 17.184.757,00, 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, foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 4.642.670,00; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 14.800.080,70; d) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 15.352.218,06; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 2.859.841,28; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 2.487.094,82; g) 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\$ 1.679.930,98, ao passo que a cota-parte recebida do fundo, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizaram R\$ 4.104.057,67; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 9.109.346,55; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 14.633.031,80.

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 totalizaram R\$ 445.636,57, dos quais R\$ 310.878,31 foram quitados dentro do exercício; e b) os subsídios pagos no ano aos antigos Prefeito e vice somaram R\$ 144.000,00 e R\$ 66.000,00, respectivamente, estando de acordo com os valores estabelecidos na Lei Municipal n.º 358/2008, quais sejam, R\$ 12.000,00 por mês para o primeiro e R\$ 6.000,00 mensais para o segundo.

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\$ 2.650.923,59, representando 64,59% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 3.312.716,95 ou 36,37% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 2.962.928,77 ou 32,53% da RIT; d) considerando o disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade alcançou o montante de R\$ 8.947.417,56 ou 61,15% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 8.492.232,62 ou 58,03% da RCL.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

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 de instrução assinalaram que: a) os RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal; e 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) déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 814.424,73, equivalente a 5,50% da receita orçamentária arrecadada; b) gastos com pessoal da Comuna correspondendo a 61,15% da RCL; c) dispêndios com pessoal do Poder Executivo representando 58,03% da RCL e sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem; d) ausência de comprovação das publicações dos RREOs e dos RGFs do exercício em periódico oficial; e) superestimativa das RECEITAS DE CAPITAL no orçamento em R\$ 1.910.451,10; f) evidenciação de déficit financeiro na ordem de R\$ 335.894,09; g) incorreta elaboração dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO e PATRIMONIAL, bem como do DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE; h) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 1.328.613,13; i) inexistência de controle de combustíveis, peças e máquinas, contrariando a Resolução Normativa RN – TC n.º 05/2005; j) contratação de prestadores de serviços para exercerem atribuições de servidores públicos; k) concessão de ajudas financeiras sem legislação na importância de R\$ 13.161,96; l) gastos com refeições sem comprovação na quantia de R\$ 13.270,00; m) incorreta classificação de dispêndios no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA; n) existência de dívida de curto prazo sem lastro financeiro para a devida cobertura; o) falta de contabilização de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na soma de R\$ 262.287,37; p) carência de retenções de contribuições incidentes sobre as remunerações dos servidores no total de R\$ 295.387,82; e q) não recolhimento de contribuições previdenciárias retidas dos salários dos servidores.

Processadas as devidas intimações, fls. 146/148, o ex-Prefeito da Urbe, Sr. Claudino César Freire, bem como o responsável técnico pela contabilidade da Comuna em 2010, Dr. Antônio de Pádua de Oliveira, deixaram o prazo transcorrer *in albis*.

Ato contínuo, diante da solicitação do Ministério Público Especial, fls. 152/153, o ex-Chefe do Poder Executivo e o profissional contábil foram citados, fls. 154/157 e 159. Desta feita, o contador apresentou defesa, fls. 161/165, onde argumentou, em síntese, que: a) o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO geral do Município registrou um déficit nominal de R\$ 552.137,36, mas, se excluídas as despesas com amortização da dívida, R\$ 283.265,88, encontra-se um déficit primário de R\$ 268.871,48; b) gastos com pessoal da Comuna totalizaram, em verdade, R\$ 8.171.072,54 ou 55,83% da RCL, R\$ 14.633.031,80; c) os dispêndios com pessoal do Poder Executivo atingiram, na realidade, o patamar de R\$ 7.778.087,60; d) a divulgação dos RREOs e RGFs foi feita em locais de amplo acesso público; e) toda RECEITA DE CAPITAL estimada tem, como fonte, transferências de recursos do governo federal, que nem sempre se concretizam; f) de forma equivocada, foram



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

consideradas como não comprovadas despesas com refeições respaldadas em documentos fiscais autênticos que detalharam a sua destinação; g) o déficit financeiro existente foi de R\$ 481.926,87 e não R\$ 1.109.216,63 como apontado no relatório técnico; e h) as contribuições dos segurados retidas e não repassadas ao INSS em 2010, R\$ 69.614,57, referem-se à parcela de dezembro cuja data limite para o recolhimento era 20 de janeiro de 2011.

Já o antigo Alcaide também apresentou sua contestação, fls. 171/370, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 167, deferido pelo relator, fls. 168/170, na qual juntou documentos, repetiu as justificativas do contador e acrescentou, em resumo, que: a) mesmo que não tivessem sido feitas as publicações dos RREOs e RGFs nos moldes requeridos pela unidade de instrução, isso não seria motivo para a rejeição das contas; b) na realidade, as despesas não licitadas somaram R\$ 287.954,77, que equivale a 1,76% da RCL, fato que não merece reprimenda desta Corte; c) o secretário municipal responsável pelo controle dos gastos com veículos e máquinas foi assassinado; d) as contratações de prestadores de serviços foram efetuadas com base em lei municipal, diante da desistência de médicos aprovados em concurso público e dos casos de afastamento em razão de licença maternidade; e) mesmo ante a ausência de autorização legislativa, não houve qualquer desvio de finalidade nas concessões de ajudas financeiras; e f) o tema relativo às refeições foi tratado no item concernente às despesas não licitadas e não pode ser considerado como nova irregularidade.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame das referidas peças processuais de defesa, emitiram relatório, fls. 375/400, onde mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial em relação a todas as irregularidades apontadas na peça inicial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, emitiu parecer, fls. 402/411, onde pugnou pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Gurinhém/PB, Sr. Claudino César Freire, relativas ao exercício financeiro de 2010; b) julgamento irregular das contas de gestão do mencionado gestor em virtude das máculas constatadas; c) declaração de atendimento parcial aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; d) aplicação de multa ao Sr. Claudino César Freire com fulcro no art. 56 da Lei Orgânica deste Corte; e) envio de comunicação à Receita Federal do Brasil – RFB a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias; e f) remessa de recomendações no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta eg. Corte de Contas em suas decisões, evitando reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

Solicitação de pauta, fl. 412, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 30 de agosto de 2013 e a certidão de fl. 413.

É o relatório.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

#### PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, é importante destacar que as contas dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS se sujeitam a duplo julgamento, um político (CONTAS DE GOVERNO), pelo correspondente Poder Legislativo, e outro técnico-jurídico (CONTAS DE GESTÃO), pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB. As CONTAS DE GOVERNO, onde os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS AGEM APENAS COMO MANDATÁRIOS, são apreciadas, inicialmente, pelo TCE/PB, mediante a emissão de PARECER PRÉVIO e, em seguida, remetidas ao parlamento para julgamento político (art. 71, inciso I, c/c o art. 75, cabeça, da CF), ao passo que as CONTAS DE GESTÃO, em que os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENAM DESPESAS, são julgadas, em caráter definitivo, pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II, c/c o art. 75, *caput*, da CF).

Com efeito, cabe realçar que, tanto as CONTAS DE GOVERNO quanto as CONTAS DE GESTÃO dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS, são apreciadas no TCE/PB no MESMO PROCESSO e em ÚNICA ASSENTADA. Na análise das CONTAS DE GOVERNO a decisão da Corte consigna unicamente a aprovação ou a desaprovação das contas. Referida deliberação tem como objetivo principal informar ao Legislativo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais encontrados nas contas globais e anuais aduzidas pelo mencionado agente político, notadamente quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, *caput*, da CF). Já no exame das CONTAS DE GESTÃO, consubstanciado em ACÓRDÃO, o Tribunal de Contas exerce, plenamente, sua jurisdição, apreciando, como dito, de forma definitiva, as referidas contas, esgotados os pertinentes recursos.

*In casu*, impende comentar que os dispêndios com pessoal do Município atingiram o patamar de R\$ 8.947.417,56, valor este que não contempla as obrigações patronais do exercício em respeito ao disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, fl. 138. Assim, o gasto total com pessoal da Comuna (Poderes Executivo e Legislativo) em 2010 correspondeu a 61,15% da Receita Corrente Líquida – RCL do período, R\$ 14.633.031,80, superando, por conseguinte, o limite de 60% imposto pelo art. 19, inciso III, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), *in verbis*:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – (...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (grifos inexistentes no original)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

Importa notar que o descumprimento do referido dispositivo decorreu das despesas com pessoal do Poder Executivo da Urbe, que ascenderam à soma de R\$ 8.492.232,62, valor este que também não engloba os encargos previdenciários patronais em obediência ao que determina o citado Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007. Ou seja, os dispêndios com pessoal relativos ao Executivo representaram 58,03% da RCL, o que configura nítida transgressão ao preconizado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da citada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *verbatim*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – (...)

III – na esfera municipal:

a) (*omissis*)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

Portanto, medidas deveriam ter sido adotadas pelo ex-gestor da Comuna de Gurinhém/PB, Sr. Claudino César Freire, em tempo hábil, para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I a V, e do art. 23, *caput*, daquela norma, *verbo ad verbum*:

Art. 22. (*omissis*)

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;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

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 §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (destaques ausentes no texto de origem)

Ato contínuo, os peritos do Tribunal destacaram, também, a carência de comprovação das publicações dos RREOs e dos RGFs do exercício financeiro de 2010 em periódico oficial, fls. 139/140, o que denota flagrante violação aos preceitos inseridos nos arts. 48, 52, *caput*, e 55, § 2º, da venerada LRF, prejudicando a transparência das contas públicas pleiteada com a edição da norma, *ad litteram*:

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 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. (...)

§ 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. (nossos grifos)

É imperioso frisar que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder, bem como de divulgar os RGFs, nos prazos e condições estabelecidos configuram infrações administrativas, processadas e julgadas pelo Tribunal de Contas, sendo passível de punição mediante a aplicação de multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, conforme estabelecido no



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

art. 5º, incisos I e IV, e §§ 1º e 2º, da lei que dispõe, entre outras, sobre as infrações contra as leis de finanças públicas (Lei Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000), *verbis*:

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;

II – (...)

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Entretanto, 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 Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Por outro lado, os técnicos deste Sinédrio de Contas observaram que a RECEITA DE CAPITAL efetivamente arrecadada no exercício foi de apenas R\$ 167.048,90, enquanto o montante previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA totalizou R\$ 2.077.500,00, fls. 130/131. Segundo as defesas apresentadas, fls. 162/163 e 174/175, a estimativa foi feita com base em possíveis transferências de recursos do governo federal que não se concretizaram no decorrer da execução do orçamento. Contudo, cabe assinalar que, na elaboração da proposta orçamentária, é preciso empregar métodos de estimativa que reflitam a realidade municipal, com as justificativas e explicações necessárias, particularmente no tocante ao orçamento de capital, conforme se depreende do art. 22, incisos I e III, da Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, *ipsis litteris*.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á:

I – Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e fluante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;

II – (...)

III – Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação: (grifamos)

No caso, a receita de capital foi superestimada para fazer face à dotação orçamentária relativa a projetos remetidos a órgãos de outras esferas de governo que não atingiram o sucesso pretendido. Logo, cabem recomendações à Administração Municipal no sentido de aprimorar os mecanismos de planejamento, com abstenção de consignações de dotações para despesas que dependam de recursos originários de projetos ainda não aprovados pelos órgãos competentes. Estes, caso se concretizem durante a execução do orçamento, poderão ser implementados mediante a abertura de créditos adicionais especiais.

No que tange ao tema licitação, os analistas desta Corte mantiveram como despesas não licitadas o montante de R\$ 1.328.613,13, neste incluídos dispêndios com serviços contábeis em favor do DR. ANTÔNIO DE PÁDUA DE OLIVEIRA (R\$ 50.000,00), fls. 133/134 e 396/398. Todavia, não obstante o posicionamento da unidade técnica, reconhecendo a necessidade do certame, bem como as várias decisões deste Tribunal, admitindo a utilização de procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação de contadores, guardo reservas em relação a ambos os entendimentos por considerar que tais despesas não se coadunam com aquelas hipóteses. Na realidade, as atividades rotineiras da Comuna deveriam ser desempenhadas por servidores públicos efetivos.

No caso, o ex-gestor, Sr. Claudino César Freire, deveria ter realizado o devido concurso público para a admissão de funcionários da área técnica. 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 Carta Magna, senão vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

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; (grifos inexistentes no original)

Abordando o tema em disceptação, o insigne Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara uma das facetas dessa espécie de procedimento adotado por grande parte dos gestores municipais, *verbum pro verbo*:

Não bastassem tais argumentos, o expediente reiterado de certos advogados e contadores perceberem verdadeiros “salários” mensais da Administração Pública, travestidos em “contratos por notória especialização”, em razão de serviços jurídicos e contábeis genéricos, constitui burla ao imperativo constitucional do concurso público. Muito fácil ser profissional “liberal” às custas do erário público. Não descabe lembrar que o concurso público constitui meritório instrumento de índole democrática que visa apurar aptidões na seleção de candidatos a cargos públicos, garantindo impessoalidade e competência. JOÃO MONTEIRO lembrara, em outras palavras, que só menosprezam os concursos aqueles que lhes não sentiram as glórias ou não lhes absorveram as dificuldades. (grifos nossos)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, a jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

AÇÃO 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)

Assim sendo, tem-se que os dispêndios não licitados perfazem, em verdade, um total de R\$ 1.278.613,13 (R\$ 1.328.613,13 – R\$ 50.000,00). Portanto, 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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

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, *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.

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, *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. 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, *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:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

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*:

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; (nosso grifo)

Igualmente inserida no elenco de máculas apontadas na instrução do feito encontra-se a contratação de prestadores de serviços para exercerem atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva, consoante Documento TC n.º 16884/12, fl. 140, na elevada importância de R\$ 877.933,65. Essa prática configura burla ao instituto do concurso público, inserido no art. 37, inciso II, da Carta Constitucional, já transcrito alhures.

No que concerne às despesas relativas a essas contratações, os inspetores da unidade de instrução salientaram a sua incorreta escrituração no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA, fl. 141. Nesse caso, o procedimento adotado pelo setor de contabilidade do Poder Executivo de Gurinhém/PB, além de prejudicar a análise da unidade técnica no que se refere ao montante dos gastos com pessoal e à verificação dos limites impostos pela LRF, comprometeu a confiabilidade dos dados contábeis.

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Gurinhém/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2010, cumpre assinalar que, de acordo com o cálculo inicial feito pelos especialistas deste Pretório de Contas, fl. 142, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 8.492.232,62, composto pelos dispêndios empenhados nos elementos de despesas 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 7.200.427,77) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 413.871,20), bem



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

como por aqueles laçados incorretamente no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 877.933,65).

De acordo com os dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, as obrigações patronais empenhadas e pagas relativas à competência de 2010 totalizaram, na realidade, R\$ 1.650.381,80, sendo R\$ 1.597.290,13 quitadas em 2010 e R\$ 53.091,67 pagas em 2011. Esse montante ainda está aquém da importância efetivamente devida à autarquia federal, R\$ 1.868.291,18, que corresponde a 22% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Lei Maior, 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, *ipsis litteris*.

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:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

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; (grifos inexistentes no original)

No campo das retenções, percebe-se a partir dos dados constantes nos autos que a importância retida dos segurados, lançada como receita extraorçamentária, foi de R\$ 708.372,34, que equivale a 8,34% da folha de pessoal do Poder Executivo da Urbe, R\$ 8.492.232,62, percentual superior à alíquota mínima aplicável de 8% (ressalte-se que as alíquotas devidas pelos segurados do INSS são de 8%, 9% e 11%, dependendo da remuneração do servidor). Entretanto, os recolhimentos previdenciários escriturados na despesa extraorçamentária totalizaram R\$ 638.757,77, resultando em uma diferença a recolher de R\$ 69.614,57. Assim, deve-se enfatizar que o não repasse das contribuições previdenciárias efetivamente retidas pode caracterizar situação de apropriação indébita previdenciária, conforme estabelecido no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, dispositivo este introduzido pela Lei Nacional n.º 9.983, de 14 de julho de 2000, senão vejamos:

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º - Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

Cumpra esclarecer que o cálculo do valor exato da dívida previdenciária deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS. Porém, é necessário salientar que as eivas em comento, relacionadas aos encargos securitários devidos pelos empregados e empregador e não recolhidos à entidade previdenciária nacional 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.

Referidas máculas, em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas também como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constituem motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.5" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

eg. Tribunal. Ademais, acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbum pro verbo*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO. MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INELEGIBILIDADE. 1. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 34.081/PE, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Publicado no DJE de 12 fev. 2009, p. 34)

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. VICE. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. PROVIMENTO LIMINAR APÓS O PEDIDO DE REGISTRO. (...) 3. O não-recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Licitações configuram irregularidades de natureza insanável, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do artigo 1º da LC n.º 64/90. Precedentes (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.039/PB, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

Importa notar, por oportuno, que a carência de empenhamento e contabilização de parte das obrigações patronais devidas em 2010, no valor corrigido de R\$ 217.909,38 (R\$ 1.868.291,18 – R\$ 1.650.381,80), gerou alguns reflexos negativos na análise da prestação de contas, dentre os quais se destaca, de início, a imperfeição dos seus demonstrativos, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo da Urbe. Essa omissão prejudicou a fiscalização e comprometeu a confiabilidade dos registros contábeis do Município de Gurinhém/PB.

Em virtude dessa lacuna, os **BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO e PATRIMONIAL**, bem como o **DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE** foram elaborados sem respeitar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos arts. 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC 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, *in verbis*:

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.

A partir do exame das demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas, ficou evidente a ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias do Poder Executivo, já considerando os encargos previdenciários devidos no ano e não empenhados nem contabilizados no valor corrigido de R\$ 217.909,38. Ou seja, o déficit orçamentário foi, em verdade, de R\$ 770.046,74, uma vez que a receita total arrecadada (R\$ 14.800.080,70) menos as transferências para o Poder Legislativo (R\$ 595.967,39) somaram R\$ 14.204.113,31 e as despesas orçamentárias escrituradas (R\$ 14.756.250,67) acrescidas das obrigações patronais não lançadas (R\$ 217.909,38) totalizaram R\$ 14.974.160,05.

Da mesma forma, a partir dos dados do **BALANÇO PATRIMONIAL** do Poder Executivo, fl. 109, ocorreu, efetivamente, um déficit financeiro da ordem de R\$ 666.603,98, uma vez que o ativo financeiro somou R\$ 443.257,80 e o passivo financeiro, R\$ 1.109.861,78, devidamente ajustado pela adição da dívida previdenciária com o instituto nacional, R\$ 217.909,38.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

Já com base no BALANÇO FINANCEIRO e no DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE do Poder Executivo, fls. 108 e 115, ficou claro que o saldo disponível em CAIXA e BANCOS para o exercício seguinte, R\$ 331.787,10, era insuficiente para cobrir a dívida de curto prazo escriturada (R\$ 891.952,40) acrescida das contribuições previdenciárias devidas e não lançadas (R\$ 217.909,38), que perfaz o montante de R\$ 1.109.861,78.

Todas essas situações deficitárias caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da tão festejada 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, *verbatim*:

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.

Quanto às atividades administrativas essenciais, os peritos do Tribunal assinalaram a inexistência dos controles mensais individualizados dos gastos com veículos e máquinas a serviço do Poder Executivo de Gurinhém/PB, fl. 140, não atendendo ao que determina o art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o acompanhamento 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), *verbo ad verbum*:

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 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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

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)

Dentre os dispêndios censurados pelos técnicos deste Sinédrio de Contas, estão as concessões de ajudas financeiras a pessoas carentes sem previsão legal, R\$ 13.161,96, cujo histórico dos empenhos (Documento TC n.º 16597/12) revelam que a maioria teria sido destinada à compra de alimentos, sendo a única comprovação existente nos autos o recibo assinado pelos beneficiários fls. 141 e 395. Uma vez que o Município de Gurinhém/PB não possuía uma lei específica que amparasse essa prática, concorde declaração do Secretário Municipal à época, SR. FLÁVIO MARIANO DA SILVA (Documento TC n.º 16561/12), fica evidente que tais gastos vão de encontro ao que determina o art. 26, *caput*, da LRF, *ad literam*:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou défits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (nossos grifos)

Neste sentido, é importante destacar que o princípio da legalidade (art. 37, cabeça, da CF) é o mais relevante princípio a orientar os atos praticados pela Administração Pública. Portanto, qualquer feito administrativo somente será legítimo e produzirá efeitos jurídicos se seguir fielmente todas as determinações estabelecidas na lei, pois o agente público só pode realizar aquilo que a lei previamente autoriza ou determina. Como bem colocou a representante do *Parquet* especializado, fl. 409, o Superior Tribunal de Justiça – STJ já analisou a matéria e afastou a aplicação do princípio da insignificância quando se tratar de despesa de pouca monta, *verbis*:

RESPONSABILIDADE. PREFEITO. PRINCÍPIO. INSIGNIFICÂNCIA. O prefeito realizou doações a pessoas físicas de medicamentos obtidos mediante recursos públicos no valor de um mil duzentos e sessenta reais sem que houvesse previsão legal para tanto, o que constitui, em tese, crime de responsabilidade por infringência ao art. 26 da LC n. 101/2000. Sucede que é impossível se aplicar o princípio da insignificância, visto que não se pode ter por insignificante o desvio de bens públicos por prefeito, que deve obediência aos mandamentos legais e constitucionais, principalmente ao princípio da moralidade pública. Isso posto, a Turma deu provimento ao recurso para receber a denúncia nos termos da Súm. n. 709-STF. Precedentes citados: Pet 1.301-MS, DJ 19/3/2001, e REsp 617.491-PE, DJ



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

16/11/2004. REsp 677.159-PE, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, julgado em 22/2/2005. 5ª Turma.(Informativo 236 – STJ)

As outras despesas criticadas corresponderam a gastos com refeições, no total de R\$ 13.270,00, sem a demonstração da relação das pessoas para as quais foram destinadas, nem o detalhamento da quantidade efetivamente fornecida nas notas fiscais (Documento TC n.º 16637/12). Consoante destacaram os analistas desta Corte, fls. 384/385, essa lacuna prejudicou a limpidez da despesa pública e a sua regular fiscalização.

Os mencionados dispêndios foram contabilizados como efetivamente pagos, porém, em flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos. Com efeito, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentação que comprove a despesa pública configura fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O artigo 70, parágrafo único, da Carta Constitucional, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre destacar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

Dignos de referência são os ensinamentos dos festejados doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, *in* Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 125, *ipsis litteris*:

Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determina a despesa.

Alem disso, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, senão vejamos:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (destaque ausente no texto de origem)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *verbum pro verbo*:

Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifo nosso)

Já o eminente Ministro Marco Aurélio, relator na Segunda Turma do STF do Recurso Extraordinário n.º 160.381/SP, publicado no Diário da Justiça de 12 de agosto de 1994, página n.º 20.052, destaca, em seu voto, o seguinte entendimento: “O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César.”

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, sete das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo suficiente para emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do antigo Prefeita Municipal de Gurinhém/PB, conforme disposto nos itens “2”, “2.5”, “2.6”, “2.10”, “2.11” e “2.12”, do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *in verbis*:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03613/11

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;

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

2.11. no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, não adoção das medidas necessárias ao retorno da despesa total com pessoal e à recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

2.12. não publicação e não encaminhamento ao Tribunal dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), nos termos da legislação vigente; (grifamos)

Destarte, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do Chefe do Poder Executivo da Comuna de Gurinhém/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sr. Claudino César Freire, resta configurada também a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.150,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o ex-gestor enquadrado nos seguintes incisos do referido artigo, *verbatim*:

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;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03613/11**

*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 18/93, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do antigo MANDATÁRIO de Gurinhém/PB, relativas ao ano de 2010, Sr. Claudino César Freire, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.
- 2) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, 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 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), *JULGUE IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO do EX-ORDENADOR DE DESPESAS da Comuna, concernentes ao exercício financeiro de 2010, Sr. Claudino César Freire.
- 3) *IMPUTE* ao antigo Prefeito Municipal de Gurinhém/PB, Sr. Claudino César Freire, débito no montante de R\$ 26.431,96 (vinte e seis mil, quatrocentos e trinta e um reais, e noventa e seis centavos), sendo R\$ 13.270,00 atinentes a dispêndios com refeições sem a devida comprovação e R\$ 13.161,96 concernentes a concessões de ajudas financeiras sem existência de legislação local.
- 4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Administrador Municipal, Sr. Tarcísio Saulo de Paiva, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, 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 ex-Alcaide, Sr. Claudino César Freire, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – 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, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 03613/11**

7) *ENVIE* recomendações no sentido de que atual gestor da Comuna de Gurinhém/PB, Sr. Tarcísio Saulo de Paiva, 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 João Pessoa/PB acerca do não recolhimento da totalidade das retenções realizadas dos segurados, bem como sobre a carência de pagamento de parte dos encargos patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Gurinhém/PB, todos devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2010.

9) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETA* cópias dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 11 de Setembro de 2013



**Cons. Umberto Silveira Porto**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



**Auditor Renato Sérgio Santiago Melo**  
RELATOR



**Isabella Barbosa Marinho Falcão**  
PROCURADOR(A) GERAL