



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Elisabet Cristina Correia Gomes
Procurador: Neuzomar de Sousa Silva
Interessado: Adaurio Almeida
Advogada: Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa
Procurador: Flávio Augusto Cardoso Cunha

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ADMINISTRADORA DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADORA DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Carência de implementação de alguns certames licitatórios – Ausência de empenhamento, contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas ao instituto de seguridade nacional – Atraso na remessa de balancetes mensais e respectivos documentos de despesas ao Legislativo – Inexistência de cadastro prévio de pessoas carentes para concessão de benefícios sociais – Contratação de pessoal sem a realização do devido concurso público – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade. Irregularidade. Aplicação de multa. Fixação de prazo para recolhimento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 04051/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SALGADO DE SÃO FÉLIX/PB – FMAS, SRA. ELISABET CRISTINA CORREIA GOMES*, relativas ao exercício financeiro de 2011, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão realizada nesta data, com as convocações dos Conselheiros Substitutos Marcos Antônio da Costa e Antônio Gomes Vieira Filho, diante da aposentadoria do Conselheiro Umberto Silveira Porto e da ausência justificada do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *APLICAR MULTA* à administradora do Fundo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

Municipal de Assistência Social de Salgado de São Félix/PB – FMAS, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, CPF n.º 308.882.554-20, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 95,06 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *FIXAR* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento 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 adimplemento 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.

4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que a gestora do FMAS da Urbe de Salgado de São Félix/PB, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) 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 João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Salgado de São Félix/PB com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social durante o exercício financeiro de 2011.

6) Também com fundamento no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

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

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 22 de outubro de 2015

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Fernando Rodrigues Catão
Conselheiro no Exercício da Presidência

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Renato Sérgio Santiago Melo
Conselheiro Substituto – Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial
ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das CONTAS DE GESTÃO da ORDENADORA DE DESPESAS do Fundo Municipal de Assistência Social de Salgado de São Félix/PB – FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 20 de março de 2012.

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 na Urbe de Salgado de São Félix/PB no período de 16 a 18 de abril de 2013, emitiram relatório inicial, fls. 28/34, constatando, resumidamente, que: a) a prestação de contas foi encaminhada ao Tribunal no prazo legal e em conformidade com a Resolução Normativa RN – TC – 03/2010; b) a Lei Municipal n.º 460, de 06 de dezembro de 2010, instituiu o aludido fundo; e c) os objetivos e as receitas que constituem o FMAS estão descritos, respectivamente, nos arts. 1º e 2º da supracitada norma local.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais, os técnicos da DIAGM V destacaram que: a) o orçamento municipal para 2011 estimou a receita do FMAS em R\$ 1.366.800,00 e fixou a despesa em igual valor; b) as quantias orçamentárias efetivamente recebidas pelo fundo ascenderam à soma de R\$ 688.796,78; c) os gastos orçamentários realizados atingiram o montante de R\$ 709.669,22; d) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 76.320,15; e) os dispêndios extraorçamentários executados durante o ano compreenderam um total de R\$ 45.167,79; f) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 172.869,02; g) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro no valor de R\$ 172.869,02 e um passivo financeiro na quantia de R\$ 50.989,12; e h) a despesa total com pessoal alcançou o montante de R\$ 288.148,77.

Em seguida, os analistas da unidade de instrução apresentaram, de forma resumida, as irregularidades de responsabilidade exclusiva da gestora do fundo, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, quais sejam: a) realização de despesas sem licitação no valor de R\$ 151.113,14; b) ocorrência de déficit orçamentário na quantia de R\$ 20.872,44; c) acréscimo da dívida flutuante no percentual de 157,04% em relação ao exercício anterior; d) não recolhimento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na importância de R\$ 63.392,73; e) envio intempestivo dos balancetes do exercício ao Poder Legislativo; e f) carência de cadastro prévio de pessoas carentes.

Já a mácula de responsabilidade conjunta da administradora do fundo municipal, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, e do Chefe do Poder Executivo da Comuna de Salgado de São Félix/PB, Sr. Aduario Almeida, os inspetores da Corte apontaram a admissão de servidores sem a implementação do devido concurso público.

Realizados os chamamentos da gestora do FMAS, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, e do Alcaide, Sr. Aduario Almeida, fls. 36/38, ambos apresentaram defesa conjunta, fls. 45/426,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

após pedido de prorrogação de prazo, formulado pela administradora do fundo local, fl. 40, deferido pelo relator, fls. 41/42, alegando, sinteticamente, que: a) as aquisições de materiais permanentes e de expediente estavam acobertadas por certames licitatórios; b) as compras de combustíveis foram efetuadas com respaldo em inexigibilidade de licitação, pois o posto contratado era o único no Município; c) as aquisições de refeições durante o exercício corresponderam a situação não previsível; d) o déficit orçamentário apresentado no balanço foi insignificante e decorreu do registro de gastos com programas federais; e) o saldo financeiro existente ao final do ano, R\$ 172.869,02, foi capaz de cobrir os compromissos pendentes; f) a dívida previdenciária foi equacionada através de parcelamento especial efetuado junto à Receita Federal do Brasil – RFB; g) o documento juntado pelos especialistas do Tribunal demonstrou a apresentação de todos os balancetes ao Poder Legislativo; h) o cadastro dos beneficiários do Programa Bolsa Família foi utilizado em substituição ao registro de pessoas carentes; e i) a Comuna realizou concurso no ano de 2010 e os aprovados foram convocados, na medida do possível, para substituir os contratos.

Encaminhados os autos aos peritos deste Pretório de Contas, estes, após examinarem a referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 430/435, onde consideraram sanadas as eivas concernentes à existência de déficit orçamentário e ao acréscimo da dívida fluante em relação ao exercício anterior. Além disso, reduziram o total dos gastos não licitados de R\$ 151.113,14 para R\$ 39.410,59. E, ao final, mantiveram as demais máculas consignadas na peça exordial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 437/442, pugnou, em suma, pelo (a): a) irregularidade das contas prestadas pela Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes; b) aplicações de multas à referida autoridade e ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Aduario Almeida, com espeque no art. 56, inciso II, da LOTCE/PB, mas, sem maiores responsabilizações ao Alcaide, tendo em vista que carece de decisão final a prestação de contas da Urbe; e c) envio de recomendação à atual administração do fundo no sentido de manter a gestão pautada nos princípios e normas legais pertinentes.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fl. 443, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 30 de setembro de 2015 e a certidão de fl. 444.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, cabe destacar que os fundos especiais são modos de descentralização de recursos públicos, cujos valores devem ser aplicados exclusivamente nas finalidades previstas nas leis que os instituíram. Trata-se, conseqüentemente, de maneira de gestão com característica nitidamente financeira, tendo em vista que, para sua existência, mister se faz a abertura de uma conta específica. Neste sentido, dignos de referência são os ensinamentos dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

eminentes professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *in* A Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 133, *in verbis*:

(...) fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.

Portanto, pode-se concluir que os fundos são criados, basicamente, para fortalecer a musculatura econômica de determinados órgãos ou entidades, visando a consecução de objetivos previamente definidos. Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação dos festejados doutrinadores Flávio da Cruz (Coordenador), Aduino Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rui Rogério Naschenweng Barbosa, *in* Comentários à Lei 4.320, 3 ed, São Paulo: Atlas, 2003, p. 286, *verbatim*:

(...) *fundo é uma forma de gestão de recursos, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, mas como ente contábil, ou seja, um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.*

É importante realçar que a Constituição Federal definiu em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe a lei complementar estabelecer condições para criação e funcionamento de fundos, vindo o art. 167, inciso IX, determinar a necessidade de prévia autorização legislativa para a sua instituição, *verbo ad verbum*:

Art. 165. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – (*omissis*)

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 167. São vedados:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

I – (...)

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

Como se sabe, com a promulgação da atual Carta Magna, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada como lei complementar, suprimindo, por conseguinte, a exigência contida no citado art. 165, § 9º, inciso II, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad litteram*:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE – FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: (...) (STF – Tribunal Pleno – ADI-MC n.º 1726/DF, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, 30 abr. 2004, p. 27) (destaque ausente no texto de origem)

Na verdade, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possui dispositivos que tratam especificamente dos fundos especiais, são os artigos 71 a 74, *verbum pro verbo*:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Também é necessário repisar que a Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea "b", estabelece que as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplavam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) (*omissis*)

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo inexistente no original)

Da mesma forma, o art. 50, inciso I, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF definiu que os fundos devem seguir as normas de contabilidade pública, no que tange à escrituração individualizada de suas contas, senão vejamos:

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

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (nossos grifos)

In casu, concorde relato dos peritos do Tribunal, verifica-se que a gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Salgado de São Félix/PB – FMAS, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, realizou no ano de 2011 despesas sem o devido procedimento licitatório na soma de R\$ 39.410,59, sendo R\$ 26.246,49 para as compras de materiais de expediente e R\$ 13.164,10 para as aquisições de refeições.

Especificamente, acerca dos gastos com materiais de expediente junto à empresa PATRÍCIA



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

MARIA CABRAL DE LUCENA NOBRE LTDA., cabe destacar que a documentação enviada pela administradora do FMAS e o pelo Chefe do Poder Executivo, Contrato n.º 104/2010, originário do Pregão Presencial n.º 005/2010, fls. 222/226, e 1º Termo Aditivo, fls. 227/228, não serve para acobertar os dispêndios ocorridos no ano de 2011, pois o prazo do acordo firmado em 23 de julho de 2010 não poderia ultrapassar a vigência dos respectivos créditos orçamentários previstos para o ano de 2010, conforme estabelece o art. 57, cabeça, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), *in verbis*:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

I – aos projetos cujos produtos estejam contemplados nas metas estabelecidas no Plano Plurianual, os quais poderão ser prorrogados se houver interesse da Administração e desde que isso tenha sido previsto no ato convocatório;

II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses;

III – (Vetado);

IV – ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática, podendo a duração estender-se pelo prazo de até 48 (quarenta e oito) meses após o início da vigência do contrato;

V – às hipóteses previstas nos incisos IX, XIX, XXVIII e XXXI do art. 24, cujos contratos poderão ter vigência por até 120 (cento e vinte) meses, caso haja interesse da administração. (grifos inexistentes no texto original)

Comungando com o supracitado entendimento, devemos nos reportar ao posicionamento exarado pelo eminente doutrinador Jessé Torres Pereira Junior, que, em sua obra intitulada Comentários à Lei das Licitações e Contratações da Administração Pública, 8 ed. ver, atual. e ampl., Rio de Janeiro: Renovar, 2009, p. 649, assim se manifesta, *verbatim*:

Os créditos orçamentários são anuais; em cada contrato é obrigatória a inserção de cláusula que identifique o crédito orçamentário que responderá pelas respectivas despesas (art. 55, V); logo, como regra geral, a duração dos contratos também será ânua.

O princípio da anualidade do orçamento público é dos mais antigos do direito financeiro. Na Constituição Federal de 1988 encontra-se, implicitamente, nos arts. 48, II, 165, III e § 5º, e 166, todos referindo-se a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

orçamentos anuais. A Lei federal nº 4.320/64, que consolida as normas gerais do direito financeiro brasileiro, estabelece, em seu art. 34, que o "exercício financeiro coincidirá com o ano civil". Por conseguinte, os contratos da Administração Pública brasileira devem acomodar-se a tais termos inicial e final do exercício financeiro, que são os mesmos do ano civil (1º de janeiro a 31 de dezembro).

Portanto, vale registrar que licitação é o meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos, oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos e promove o desenvolvimento nacional sustentado (art. 3º da Lei Nacional n.º 8.666/1993). 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, *verbo ad verbum*:

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, *ad literam*:

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/1993. 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, *verbum pro verbo*:

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, *ipsis litteris*:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I – (...)

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

Quanto aos encargos patronais devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2011, cumpre informar, inicialmente, que a alíquota de contribuição previdenciária da Urbe de Salgado de São Félix/PB naquele exercício, considerando os índices de Riscos Ambientais de Trabalho – RAT (2%) e de Fator Acidentário de Prevenção – FAP (0,5000%), era de 21% e não de 22% como destacado pelos técnicos deste Pretório de Contas e que aplicando-se o correto percentual sobre a folha de pagamento do pessoal vinculado ao Fundo Municipal de Assistência Social, R\$ 288.148,77, fl. 32, o total das obrigações estimadas é de R\$ 60.511,24.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

Como nenhum valor foi registrado e recolhido, percebe-se o descumprimento do 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 "b", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, 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:

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) *(omissis)*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

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

E, descontados os gastos com salário-família do período, R\$ 2.638,76, contabilizados como despesas extraordinárias, fls. 14/19, verifica-se que deixaram de ser pagas contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na importância aproximada de R\$ 57.872,48 (R\$ 60.511,24 – R\$ 2.638,76). Ademais, vale frisar que o Pedido de Parcelamento de Débitos – PEPAR, formulado pelo Município de Salgado de São Félix/PB no dia 17 de dezembro de 2012, sem destacar o período abrangido, fls. 357/364, não tem o condão de elidir a presente eiva.

Entretanto, é importante frisar que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS. De qualquer forma, a mácula acima descrita, além de contribuir para o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário nacional e de poder ser enquadrada como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eiva insanável, concorde entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, vejamos:

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 Henrique 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

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)

No que diz respeito à remessa dos balancetes mensais do fundo ao Poder Legislativo de Salgado de São Félix/PB, documentos que servem como meio de acompanhamento da execução das receitas e despesas públicas e que são de suma importância para o controle externo, haja vista que, após a sua consolidação anual, tem-se extraída a prestação de contas do exercício financeiro do respectivo órgão ou entidade, os especialistas deste Pretório de Contas relataram que as peças contábeis respeitantes ao ano de 2011 foram entregues com atraso, conforme evidenciado nos protocolos existentes nos escritórios de apresentação, Documento TC n.º 08835/13.

Neste sentido, o art. 48, parágrafos 1º a 4º, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993) definiu que os balancetes apresentados ao Tribunal de Contas também deverão ser enviados ao Poder Legislativo até o último dia do mês subsequente ao vencido, devidamente acompanhados das cópias dos comprovantes de despesas, e que o descumprimento desta obrigatoriedade acarreta a medida radical de bloqueio da movimentação das contas bancárias do Município e de suas respectivas entidades da administração indireta, *in verbis*:

Art. 48 – (*omissis*)

§ 1º - Para habilitar o Tribunal a acompanhar e julgar suas contas, os Municípios lhe enviarão, mensalmente, até o último dia do mês subsequente ao vencido e na forma prevista em instruções específicas, os balancetes acompanhados de cópia dos devidos comprovantes de despesas a que se refiram, tais, como recibos, faturas, documentos fiscais e outros demonstrativos necessários.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

§ 2º - O atraso na remessa dos balancetes mensais dos Municípios ao Tribunal de Contas autoriza este último a determinar às instituições financeiras depositárias, enquanto persistir o atraso, o bloqueio da movimentação das contas bancárias do Município e respectivas entidades da administração indireta.

§ 3º - Os balancetes, acompanhados de cópias dos devidos comprovantes de despesas, de que trata o § 1º deste artigo, serão enviados também à Câmara Municipal competente até o último dia útil do mês subsequente ao vencido.

§ 4º - No caso de não cumprimento do parágrafo anterior, o Tribunal de Contas do Estado tomará providências para que sejam adotadas medidas de que trata o § 2º deste artigo. (nosso grifo)

No tocante às doações feitas a pessoas carentes, os inspetores do Tribunal detectaram a falta de prévio cadastro dos beneficiários na Secretaria do Trabalho e Assistência Social da Urbe. Assim, resta patente o descumprimento ao disciplinado no art. 3º, § 1º, da Lei Municipal n.º 439, de 26 de janeiro de 2010, que regulamentou a destinação de recursos para doações a pessoas carentes e a realização de outras despesas no âmbito da Comuna de Salgado de São Félix/PB, *verbatim*:

Art. 3º Os benefícios previstos nesta lei poderão ser concedidos na forma de prestação de serviços, doações, valores monetários direto ao beneficiário, aquisição de bens, devendo ser suficiente para cobrir o custeio das despesas equivalentes.

§ 1º Os benefícios eventuais deverão ser previamente cadastrados na Secretaria do Trabalho e Assistência Social, devendo constar do cadastro, em relação ao beneficiário eventual e as pessoas que componham a sua família, como dependentes, o nome completo, a data de nascimento, o estado civil, a profissão, o número de documento identificador, o endereço além de outros dados que seja indispensável à perfeita identificação do beneficiário.

Por fim, os peritos da unidade de instrução constataram a contratação de prestadores de serviços para exercerem atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva, cujas despesas somaram, em 2011, R\$ 122.752,50 e equivaleram a 42,60% dos gastos com pessoal, R\$ 288.148,77. A irregularidade em comento atribuída tanto à gestora do Fundo Municipal de Saúde, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, quanto ao Prefeito do Município de Salgado de São Félix/PB, Sr. Adaurio Almeida, demonstra burla ao instituto do concurso público, inserido no art. 37, inciso II, da Carta Magna, *verbo ad verbum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - (*omissis*)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (grifos inexistentes no original)

Assim, diante das diversas transgressões a dispositivos normativos do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta da administradora do Fundo Municipal de Assistência Social de Salgado de São Félix/PB – FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, além do julgamento irregular das presentes contas, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a gestora enquadrada no seguinte inciso do referido artigo, vejamos:

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;

Ex positis, proponho que a 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, **JULGUE IRREGULARES** as contas da ORDENADORA DE DESPESAS do Fundo Municipal de Assistência Social de Salgado de São Félix/PB - FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes.

2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), **APLIQUE MULTA** à administradora do FMAS, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, CPF n.º 308.882.554-20, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 95,06 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02396/12

3) *FIXE* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento 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 adimplemento 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.

4) *ENVIE* recomendações no sentido de que a gestora do FMAS da Urbe de Salgado de São Félix/PB, Sra. Elisabet Cristina Correia Gomes, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) 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 da carência de pagamento das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Salgado de São Félix/PB com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS durante o exercício financeiro de 2011.

6) Também com fundamento no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETA* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 22 de Outubro de 2015



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO