



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Redator: Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Responsável: Josalba Azevedo Alcântara Oliveira
Advogada: Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa
Procurador: Flávio Augusto Cardoso Cunha

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – 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 – Utilização de metodologia inadequada para o cálculo dos gastos com combustíveis – Permanência de máculas que, no presente caso, comprometem apenas parcialmente o equilíbrio das contas – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade. Regularidade com ressalvas. Restrição do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB. Aplicação de multa. Fixação de prazo para recolhimento. Recomendação. Representação.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 4571/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ANTIGA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO MIGUEL DE TAIPU/PB, SRA. JOSALBA AZEVEDO ALCÂNTARA OLIVEIRA*, 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, após pedido de vista e conforme voto do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, vencida a proposta de decisão do relator, 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 REGULARES COM RESSALVAS* as referidas contas.
- 2) *INFORMAR* a então gestora do mencionado fundo que a decisão decorreu do exame dos fatos e das provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas.
- 3) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB, *APLICAR MULTA* à ex-administradora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

CPF n.º 436.572.144-53, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), correspondente a 23,64 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

4) *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, zelar pela inteira satisfação da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de inércia, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *ENVIAR* recomendações no sentido de que a atual administradora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB, Sra. Rosiani Palmeira Videres, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

6) 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 recolhimento de parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de São Miguel de Taipu/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2011.

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, 12 de novembro de 2015

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Redator

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

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das CONTAS DE GESTÃO da antiga ORDENADORA DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB, relativas ao exercício financeiro de 2011, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 27 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 no período de 18 a 21 de fevereiro de 2013, emitiram relatório inicial, fls. 55/62, constatando, sumariamente, que: a) a Lei Municipal n.º 74, de 08 de setembro de 1995, instituiu o Fundo Municipal de Saúde – FMS; b) o aludido fundo tem por objetivo criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de saúde; e c) dentre as receitas do FMS, previstas no art. 5º da referida norma, estão as transferências oriundas do orçamento da seguridade social e do estado, os rendimentos e os juros provenientes de aplicações financeiras, os valores advindos de convênios celebrados com outras financiadoras e os recursos orçamentários do Município de São Miguel de Taipu/PB destinados ao setor de saúde.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da DIAGM V destacaram que: a) o orçamento municipal para 2011 estimou a receita do fundo em R\$ 1.874.000,00 e fixou a despesa em igual valor; b) os valores orçamentários efetivamente recebidos pelo FMS ascenderam à soma de R\$ 1.090.741,55; c) os gastos orçamentários realizados atingiram o montante de R\$ 2.102.252,71; d) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 1.149.745,88; e) os dispêndios extraorçamentários executados durante o ano compreendeu um total de R\$ 99.573,52; f) o balanço patrimonial revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 292.966,29 e um passivo financeiro na importância de R\$ 153.913,52; e g) as despesas com pessoal somaram R\$ 1.286.593,22.

Em seguida, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) encaminhamento da prestação de contas sem a totalidade dos documentos exigidos em resolução do Tribunal; b) realização de dispêndios sem licitação no montante de R\$ 265.685,30; c) ocorrência de déficit orçamentário no valor de R\$ 1.011.511,16; d) não recolhimento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na quantia estimada de R\$ 50.363,44; e) registro de gastos insuficientemente comprovados com combustíveis na importância de R\$ 134.314,30; f) encaminhamento intempestivo dos balancetes mensais de 2011, com os comprovantes de despesas, ao Poder Legislativo do Município de São Miguel de Taipu/PB; g) lançamento de despesas não demonstradas na soma de R\$ 23.598,70; e h) precariedade no funcionamento do Conselho Municipal de Saúde – CMS no período em análise.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

Realizada a intimação da gestora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB no exercício de 2011, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, esta, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 66, deferido pelo relator, fl. 66, apresentou contestação, fls. 69/448, onde alegou, em síntese, que: a) a documentação prevista na Resolução RN – TC – 03/2010, as peças comprobatórias das despesas no valor de R\$ 23.598,70 e os procedimentos licitatórios questionados pelos especialistas do Tribunal foram anexados ao feito; b) as despesas com os fornecedores LUCIANO HENRIQUE FERNANDES DANTAS – ME e MAXWELL DE CARVALHO MAIA ultrapassaram em quantias irrisórias o limite previsto na Lei Nacional n.º 8.666/1993, devendo ser utilizado o princípio da insignificância; c) o déficit orçamentário não ocorreu, haja vista que o Poder Executivo transferiu para o fundo o valor de R\$ 1.186.021,54, lançado no sistema extraorçamentário; d) as obrigações patronais da competência do mês de dezembro de 2011 foram pagas em janeiro de 2012; e) os controles de gastos com combustíveis foram inseridos ao álbum processual; f) todos os balancetes de 2011 foram encaminhados ao Parlamento Mirim; e g) as atas inseridas no caderno processual demonstram as realizações de reuniões periódicas no ano de 2011 pelo CMS.

Remetido o caderno processual à DIAGM V, os seus técnicos elaboraram relatório, fls. 455/460, onde consideraram sanada a eiva respeitante à escrituração de dispêndios não comprovados na importância de R\$ 23.598,70 e diminuíram o total das despesas não licitadas de R\$ 265.685,30 para R\$ 96.471,00. Ademais, não acolheram as peças relacionadas ao controle de gastos com combustíveis e aos registros das reuniões do CMS, pois, no primeiro caso, consideraram as quilometragens apresentadas desarrazoadas e, no segundo, entenderam que as atas não constavam no livro próprio quando da inspeção *in loco*. Por fim, mantiveram *in totum* as demais irregularidades consignadas na peça exordial.

Ato contínuo, diante de determinação do relator, fl. 461, os analistas da unidade de instrução, elaboraram relatório técnico, fls. 462/464, onde excluíram do rol de eivas constatadas o registro de gastos insuficientemente comprovados com combustíveis na importância de R\$ 134.314,30 e incluíram como mácula o excesso de dispêndios com combustíveis na quantia de R\$ 62.137,78, utilizando para o cálculo parâmetros considerados razoáveis.

Efetuadas as intimações da gestora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, e de sua advogada, Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa, fls. 466/468 e 469, mais uma vez, a antiga gestora do fundo, após solicitação de dilação de termo, fl. 472, concedida pelo relator, fls. 473/474, apresentou defesa, fls. 476/478, asseverando, em suma, que a avaliação dos dispêndios com combustíveis elaborada pelos especialistas do Tribunal estava equivocada e que a planilha acostada ao feito demonstrava a inexistência de quaisquer excessos de combustíveis.

Instados a se manifestarem, os peritos desta Corte de Contas, fls. 483/486, não acataram os dados da planilha encartada aos autos e ratificaram o entendimento acerca da realização de despesas excessivas com combustíveis na soma de R\$ 62.137,78.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 488/493, pugnou, em síntese, pelo (a): a) irregularidade das presentes contas; b) aplicação de multa a Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993; c) imputação de débito à referida gestora quanto ao excesso de despesas com combustíveis, R\$ 62.137,78; d) encaminhamento de comunicação ao Ministério da Previdência Social, a respeito das falhas atinentes às obrigações previdenciárias; e) envio de recomendação à atual administração do Fundo Municipal de Saúde da Comuna no sentido de estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais e de não incorrer nas eivas detectadas; e f) remessa de cópia dos presentes autos ao Ministério Público comum para análise de cometimento de ato de improbidade administrativa.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fl. 494, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 17 de setembro de 2015 e a certidão de fl. 495.

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 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), Adauto Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rui Rogério



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

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.

Ademais, 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:

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 literam*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

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

Também é importante 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

§ 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, após a análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pela antiga gestora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB – FMS, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, revelaram algumas irregularidades remanescentes. Entrementes, no tocante ao déficit orçamentário, no valor de R\$ 1.011.511,16, e ao precário funcionamento do Conselho Municipal de Saúde – CMS, em que pese o entendimento dos peritos deste Sinédrio de Contas, verifica-se que as referidas máculas não subsistem.

Com efeito, além das receitas registradas no balanço orçamentário, R\$ 1.090.741,55, fl. 39, existiram repasses do Poder Executivo para o fundo de saúde local, que foram lançados no balanço financeiro como TRANSFERÊNCIAS, R\$ 196.317,40, e como OUTRAS OPERAÇÕES, R\$ 993.285,25, totalizando, assim, ingressos orçamentários no montante de R\$ 2.280.344,20. Deste modo, como as despesas orçamentárias contabilizadas somaram R\$ 2.102.252,71, resta evidente que o resultado orçamentário foi, na verdade, superavitário em R\$ 178.091,49.

Já no que diz respeito ao funcionamento do Conselho Municipal de Saúde – CMS, as atas anexadas na defesa da antiga gestora do FMS, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, demonstram as realizações de reuniões ordinárias do CMS nos meses de janeiro, abril, maio,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

junho, julho, agosto, setembro, outubro, novembro e dezembro de 2011. Por conseguinte, salvo melhor juízo, o referido conselho local funcionou de forma regular no ano de 2011.

Por outro lado, comungando com o posicionamento técnico, fl. 455, verifica-se que as contas em apreço foram enviadas ao Tribunal sem algumas informações, quais sejam, relação dos convênios formados no exercício, controle das entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado e inventário de bens móveis e imóveis, demonstrando o descumprimento dos ditames estabelecidos no art. 15, incisos IX, X e XI, da resolução desta Corte que estabelece normas para prestações de contas anuais dos poderes e órgãos da administração pública direta, indireta, estadual e municipal (Resolução Normativa RN – TC – 03/2010), *in verbis*:

Art. 15. A prestação de contas anual de gestores de Autarquias, Fundações Públicas, Fundos Especiais e Órgãos de Regime Especial, Estaduais e Municipais, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:

I – (...)

IX – Relação dos convênios realizados no exercício ou ainda vigentes, especificando os convenientes, objeto, valor, vigência, fonte de recurso, conta bancária e movimentação financeira ocorrida no exercício, bem como até o exercício

X – Controle referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado;

XI – Inventário de bens móveis e imóveis, identificando a data da incorporação; (grifamos)

No tocante ao tema licitação, os analistas deste Pretório de Contas apontaram no relatório exordial o montante de R\$ 265.685,30 como despesa não licitada e, após o exame das peças enviadas na contestação da ex-administradora do FMS, reduziram os gastos sem a cobertura de licitação para R\$ 96.471,00, sendo R\$ 78.735,00 com serviços de transportes (Adelson Carlos dos Santos, Cassiano Rogério Pereira do Nascimento, José Manoel do Nascimento Silva e José Vieira da Silva), R\$ 8.250,00 com serventias de informática (Luciano Henrique Fernandes Dantas – ME) e R\$ 9.486,00 com exames médicos (Maxwell de Carvalho Maia).

Deste modo, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do *Parquet* especializado, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbatim*:

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

Merece ênfase, pois, que a não realização dos mencionados procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no 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. (grifo nosso)

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 implementação 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
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

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, *verbum pro verbo*:

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 São Miguel de Taipu/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 Saúde, R\$ 1.077.334,61, fl. 59, o total das obrigações estimadas é de R\$ 226.240,27.

Como os recolhimentos securitários da parte do empregador respeitantes ao período em exame somente totalizaram R\$ 189.914,60, sendo R\$ 186.650,17 pagos no próprio ano de 2011 e R\$ 3.264,43 quitados no exercício seguinte (2012), percebe-se que os referidos gastos ficaram muito aquém do total devido à autarquia securitária, R\$ 226.240,27, que corresponde, como dito acima, a 21% da remuneração paga, R\$ 1.077.334,61, considerando o FAP (0,5000%) e o 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, *ipsis litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

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)*

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

Todavia, descontados os gastos com salário-família do período, R\$ 6.518,41, contabilizados como despesas extraorçamentárias, fls. 39/44, verifica-se que deixaram de ser pagas contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na importância aproximada de R\$ 29.807,26 (R\$ 226.240,27 – R\$ 6.518,41 – R\$ 186.650,17 – R\$ 3.264,43). 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 CADIDATURA. 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

AGRAVOS RGIMENTAIS. 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 Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Em termos de dispêndios censurados e sujeitos à imputação de débito, os analistas desta Corte apontaram gastos excessivos com aquisições de combustíveis no valor de R\$ 62.137,78. Para apuração do referido excesso, foram utilizados os seguintes parâmetros: a) veículos Uno Mille, placas MOK-8361 e MNK-1486, com consumo de 12 litros por quilômetro e percurso diário de 100 quilômetros durante 20 dias; b) automóveis Palio, placa MNX-3104, e Elba, placa MMU-4174, com consumo de 10 litros por quilômetro e trajeto diário de 100 quilômetros durante 20 dias; c) moto Honda, placa MOF-0071, com consumo de 25 litros por quilômetro e percurso diário de 100 quilômetros durante 20 dias; d) veículo Celta, placa NQK-9486, com consumo de 12 litros por quilômetro e trajeto diário de 150 quilômetros durante 20 dias; e) automóvel Fiesta, placa OEU-9167, com consumo de 10 litros por quilômetro e percurso diário de 150 quilômetros durante 20 dias; e f) veículos Doblô, placa OEX-9430, e Ducato, placa MNF-2226, o primeiro com consumo de 10 litros e o segundo de 08 litros por quilômetro e trajeto diário de 150 quilômetros durante 30 dias.

Em seguida, considerando o preço da gasolina de R\$ 2,65 e do óleo diesel de R\$ 2,15, os inspetores da Corte encontraram o montante razoável de gastos mensais no valor de R\$ 6.014,71, equivalendo a R\$ 72.176,52 no exercício (R\$ 6.014,71 x 12 meses). Como o total pago no período foi de R\$ 134.314,30, os analistas do Tribunal destacaram um excesso de gastos na soma de R\$ 62.137,78 (R\$ 134.314,30 – R\$ 72.176,52), que deve ser imputado à antiga gestora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira.

No que diz respeito à remessa dos balancetes mensais do fundo ao Poder Legislativo de São Miguel de Taipu/PB, documentos que servem como meio de acompanhamento da execução das receitas e despesas públicas e que são de suma importância pelo 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 03937/13, fls. 13/18.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

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, 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.

§ 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)

Destarte, diante das transgressões a dispositivos normativos do direito objetivo pátrio, decorrentes das condutas da administradora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, resta configurada, além de outras deliberações, a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 7.882,17, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a ex-gestora enquadrada 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*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

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

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

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

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, *JULGUE IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO da ORDENADORA DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira.

2) *IMPUTE* à antiga gestora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, CPF n.º 436.572.144-53, débito no montante de R\$ 62.137,78 (sessenta e dois mil, cento e trinta e sete reais e setenta e oito centavos), equivalente a 1.476,66 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, concernente aos dispêndios excessivos com aquisições de combustíveis.

3) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, cabendo ao Prefeito Municipal de São Miguel de Taipu/PB, Sr. Clodoaldo Beltrão Bezerra de Melo, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral adimplemento 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) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB, *APLIQUE MULTA* à então administradora do citado fundo local, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, CPF n.º 436.572.144-53, no valor de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos), correspondente a 187,31 UFRs/PB.

5) *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, zelar pela inteira satisfação da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de inércia, tal como previsto no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02688/12

art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) *ENVIE* recomendações no sentido de que a atual administradora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipu/PB, Sra. Rosiani Palmeira Videres, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos 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, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da carência de recolhimento de parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de São Miguel de Taipu/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2011.

8) 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 12 de Novembro de 2015



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR



Cons. Fernando Rodrigues Catão

FORMALIZADOR



Luciano Andrade Farias

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO