



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02669/09

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Marta de Luna Malheiros

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO INDIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – GESTOR DE ENTIDADE DE REGIME ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Permanência de servidores em cargos sem a devida previsão legal – Manutenção de prestadores de serviços sem vínculo estatutário e sem instrumento contratual – Competência privativa do Governador do Estado para criação de cargos públicos no âmbito do Poder Executivo, por força do disciplinado no art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, da Constituição Federal – Falhas de natureza formal – Ausência de danos mensuráveis ao Erário – Eivas que comprometem parcialmente o equilíbrio das contas, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade. Regularidade com ressalvas. Aplicação de penalidade. Fixação de prazo para pagamento. Recomendações. Expedição de ofício a autoridades. Encaminhamento de cópias da decisão à DIAFI.

ACÓRDÃO APL – TC – 00179/10

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DA EX-GESTORA DO INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL E ESTADUAL – IDEME, DRA. MARTA DE LUNA MALHEIROS*, relativa ao exercício financeiro de 2008, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, por unanimidade, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as referidas contas.
- 2) *APLICAR MULTA* à ex-Superintendente do IDEME, Dra. Marta de Luna Malheiros, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.
- 3) *ASSINAR* o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea “a”, da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02669/09

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

4) *FAZER* recomendações no sentido de que o atual gestor do Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual – IDEME, Dr. Achilles Leal Filho, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) *OFICIAR* ao Excelentíssimo Governador do Estado da Paraíba, Dr. José Targino Maranhão, ao Secretário de Planejamento e Gestão, Dr. Osman Bernardo Dantas Cartaxo, bem como ao Secretário de Administração do Estado, Dr. Antônio Fernandes Neto, informando-os acerca da situação anormal em que se encontra o quadro de pessoal do IDEME, bem como da necessidade imperiosa de adoção das providências cabíveis acerca da matéria.

6) *ENCAMINHAR* cópias desta decisão à Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI, com o objetivo de subsidiar a análise das contas do referido instituto, respeitantes aos exercícios financeiros de 2009 e 2010, notadamente no tocante à elisão das irregularidades remanescentes.

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, 10 de março de 2010

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02669/09

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da análise das contas da ex-gestora do Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual – IDEME, Dra. Marta de Luna Malheiros, relativas ao exercício financeiro de 2008, apresentadas a este eg. Tribunal em 26 de março de 2008, mediante o Ofício n.º GS/043/2009, datado de 23 de março do mesmo ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado III – DICO III, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada no período de 12 a 13 de agosto de 2009, emitiram o relatório inicial, fls. 209/223, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) o IDEME, criado em 1978 como Fundação Instituto de Planejamento – FIPLAN, teve sua estrutura alterada para órgão de regime especial pela Lei Estadual n.º 5.020, de 07 de abril de 1988; c) inicialmente vinculado ao Gabinete do Planejamento e Ação Governamental, que se transformou em Secretaria do Planejamento após a Lei Estadual n.º 5.404, de 06 de maio de 1991, atualmente o instituto está ligado à Secretaria de Estado do Planejamento e Gestão – SEPLAG; e d) o Decreto Estadual n.º 12.683, de 29 de setembro de 1988, estabeleceu a estrutura orgânica básica do IDEME, enquanto o Decreto Estadual n.º 13.185, de 11 de julho de 1989, aprovou o seu regimento interno.

No tocante aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da DICO III destacaram que: a) a receita orçamentária prevista foi de R\$ 374.000,00, enquanto a efetivamente arrecadada no período atingiu apenas R\$ 4.000,00; b) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R\$ 536.009,23; c) a receita extraorçamentária, acumulada no exercício financeiro, alcançou a importância de R\$ 574.076,63, sendo R\$ 541.826,23 oriundos de transferências financeiras efetuadas pelo Governo do Estado, R\$ 7.370,40 provenientes de depósitos de diversas origens e R\$ 24.880,00 originários de outras entidades credoras; d) a despesa extraorçamentária, executada durante o ano, compreendeu um total de R\$ 70.533,86; e) o saldo para o exercício seguinte foi de R\$ 106.224,54; f) o balanço patrimonial apresentou um ativo real líquido no montante de R\$ 134.284,01; e g) a demonstração das variações patrimoniais evidenciou que as mutações ativas superaram as passivas em R\$ 5.600,88.

No que diz respeito aos aspectos operacionais e outros levantamentos relacionados ao instituto, os analistas desta Corte informaram que: a) no exercício foram desenvolvidas diversas atividades pelo IDEME, dentre elas, o cálculo do custo de vida e da cesta básica da cidade de João Pessoa/PB, a participação na elaboração do plano estratégico de desenvolvimento da Paraíba 2008/2020, bem como a coordenação geral do procedimento para criação do Conselho das Cidades do Estado; b) foram firmados 03 (três) contratos de prestação de serviços, englobando pessoas jurídicas; c) não houve realização de procedimentos licitatórios em 2008; d) não foram concedidos adiantamentos durante o período; e) foram celebrados convênios com o Município de Serra Branca/PB e com o Projeto Cooperar; e f) os bens móveis inscritos no ativo permanente ascenderam ao patamar de R\$ 175.678,56.

Ao final de seu relatório, os inspetores da unidade técnica apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) manutenção de pessoal em cargos criados



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02669/09

mediante decreto do Poder Executivo; e b) permanência de prestadores de serviços sem vínculo estatutário e sem qualquer instrumento contratual.

Regularmente citada, fls. 224/228, a Superintendente do IDEME durante o exercício financeiro de 2008, Dra. Marta de Luna Malheiros, deixou o prazo transcorrer *in albis*.

Requerido o posicionamento do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, este emitiu o parecer, fls. 231/233, opinando pelo (a): a) regularidade com ressalvas das contas *sub examine*; b) aplicação de multa à ex-gestora, Sra. Marta de Luna Malheiros, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB; e c) envio de recomendação ao atual gestor do IDEME para providenciar o restabelecimento da legalidade quanto aos prestadores de serviços.

Solicitação de pauta, conforme fls. 234/235 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): As contas apresentadas pela ex-Superintendente do Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual da Paraíba – IDEME, Dra. Marta de Luna Malheiros, relativas ao exercício financeiro de 2008, revelaram duas irregularidades remanescentes, semelhantes àquelas verificadas nos anos de 2006 e 2007. Inicialmente, os especialistas deste Pretório de Contas verificaram que os cargos do quadro de pessoal do instituto foram criados através do Decreto Estadual n.º 12.683, de 29 de setembro de 1988, quando, na verdade, deveriam estar previstos em lei de iniciativa do Governador do Estado da Paraíba, consoante estabelecia o art. 57, inciso II, da Constituição Federal de 1967, na sua redação dada pela Emenda Constitucional n.º 01, de 17 de outubro de 1969, aplicável à época, tendo com base o princípio da simetria concêntrica, *in verbis*:

Art. 57. É da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que:

I – (*omissis*)

II – criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública;

Ademais, a Constituição da República em vigor, datada de 05 de outubro de 1988, no seu art. 61, § 1º, inciso II, alínea “a”, manteve a competência do Chefe do Poder Executivo para a iniciativa de lei dispondo sobre a criação de cargos, funções, ou empregos públicos na administração direta e autárquica, razão pela qual deve ser encaminhado ofício ao Excelentíssimo Governador do Estado da Paraíba, Dr. José Targino Maranhão, informando-o da situação anormal em que se encontra o quadro de pessoal do IDEME.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02669/09

A outra mácula detectada pelos peritos do Tribunal foi a permanência de 08 (oito) prestadores de serviços que atuam junto ao IDEME, admitidos entre os exercícios de 1984 e 1993, sem possuírem vínculo estatutário, nem tampouco estarem amparados por qualquer contrato de prestação de serviços, fl. 219. Com efeito, cabe destacar que o ingresso nos quadros funcionais dos órgãos e entidades que compõem a administração pública ocorre, via de regra, mediante concurso público. Entretanto, existe a possibilidade de contratação de servidores por excepcional interesse público, consoante prevê o artigo 37, inciso IX, da Carta Magna, desde que a vigência relativa ao pacto laboral esteja previamente fixada e que tais contratações se enquadrem nas hipóteses previstas em lei ordinária federal, estadual ou municipal, dependendo do ente envolvido.

No caso em comento, os prestadores de serviços nem têm vínculo estatutário, nem contratual, falha essa que contraria os princípios da boa administração, como bem destacou o representante do Ministério Público Especial, fl. 232. É cediço que o ingresso de servidor com inobservância das normas legais pertinentes dá margem a ação popular, nos termos do artigo 4º, inciso I, da Lei n.º 4.717, de 29 de junho de 1965. Registre-se, ainda, que a manutenção desses prestadores de serviços no quadro de pessoal do IDEME enseja ato de improbidade administrativa, conforme dispõe o artigo 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/92, *verbatim*:

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

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (grifos nossos)

Assim, comungando com o entendimento do *Parquet* especializado, fls. 232/233, em virtude da conduta reiterada implementada pela ex-Superintendente do IDEME, Dra. Marta de Luna Malheiros, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de até 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) e devidamente regulamentada no Regimento Interno do TCE/PB – RITCE/PB pela Resolução Administrativa RA – TC – 13/2009, sendo a ex-gestora enquadrada no seguinte inciso do art. 168 do RITCE/PB, *verbo ad verbum*:

Art. 168. O Tribunal poderá aplicar multa de até R\$ 4.150,00 (quatro mil cento e cinquenta reais) aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

I - até 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

II - (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02669/09

§ 1º. A multa prevista no *caput* deste artigo é pessoal e será aplicada cumulativamente, com individualização de seu montante por irregularidade apurada.

Por fim, verifica-se que ambas as impropriedades ora destacadas não comprometeram totalmente a regularidade das contas *sub judice*, seja pela ausência de danos mensuráveis, seja por não induzirem ao entendimento de malversação de recursos públicos. Na verdade, as incorreções observadas caracterizam falhas de natureza formal que ensejam, além da aplicação de penalidade e o envio de recomendações à atual gestão do IDEME, o julgamento regular com ressalvas, nos termos dos art. 16, inciso II, e 18 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *ipsis litteris*:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I – (*omissis*)

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

(...)

Art. 18 – Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a que lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

Ex positis, proponho que o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as contas de gestão da ex-Superintendente do Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual – IDEME, Dra. Marta de Luna Malheiros.

2) **APLIQUE MULTA** à ex-gestora do citado Instituto, Dra. Marta de Luna Malheiros, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.

3) **ASSINE** o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, 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 02669/09

4) *FAÇA* recomendações no sentido de que o atual gestor do Instituto de Desenvolvimento Municipal e Estadual – IDEME, Dr. Achilles Leal Filho, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) *OFICIE* ao Excelentíssimo Governador do Estado da Paraíba, Dr. José Targino Maranhão, ao Secretário de Planejamento e Gestão, Dr. Osman Bernardo Dantas Cartaxo, bem como ao Secretário de Administração do Estado, Dr. Antônio Fernandes Neto, informando-os acerca da situação anormal em que se encontra o quadro de pessoal do IDEME, bem como da necessidade imperiosa de adoção das providências cabíveis acerca da matéria.

6) *ENCAMINHE* cópias desta decisão à Diretoria de Auditoria e Fiscalização – DIAFI, com o objetivo de subsidiar a análise das contas do referido instituto, respeitantes aos exercícios financeiros de 2009 e 2010, notadamente no tocante à elisão das irregularidades remanescentes.

É a proposta.