



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Josemar Ferreira da Silva

Advogados: Dra. Terezinha de Jesus Rangel da Costa e outro

Interessados: Virgínia Maria Peixoto Velloso Borges Ribeiro e outro

Advogada: Dra. Terezinha de Jesus Rangel da Costa

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ADMINISTRADOR DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Evidência de déficit financeiro no balanço patrimonial – Acréscimo da dívida fluante em relação ao saldo do ano anterior – Falta de implementação de alguns certames licitatórios – Carência de pagamento de grande parte dos encargos patronais devidos ao instituto de seguridade nacional – Incorreta contabilização de despesas com pessoal – 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 – 05496/14

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PILAR/PB, SR. JOSEMAR FERREIRA DA SILVA*, 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 a ausência justificada do Conselheiro Presidente Arthur Paredes Cunha Lima e a convocação do Conselheiro Substituto Antônio Gomes Vieira Filho, 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) *APLICAR MULTA* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF sob n.º 284.453.924-68, no valor de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

3) *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 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 o administrador do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, 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 da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Pilar/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde 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, 25 de setembro de 2014

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO  
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
**Presidente em Exercício**

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 03055/12**

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das contas de gestão do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, relativas ao exercício financeiro de 2011, Sr. Josemar Ferreira da Silva, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 30 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 no período de 15 a 17 e de 24 a 25 de abril de 2013, emitiram relatório inicial, fls. 34/42, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi encaminhada ao Tribunal no prazo legal; b) a Lei Municipal n.º 180, de 29 de novembro de 1993, instituiu o aludido fundo; c) os seus objetivos e as receitas que o constituem estão descritos, respectivamente, nos arts. 1º e 6º da supracitada norma local; e d) os ordenadores de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB durante o ano de 2011 foram o Secretário Municipal de Saúde, Sr. Josemar Ferreira da Silva, em conjunto com a Prefeita da referida Urbe, Sra. Virgínia Maria Velloso Borges Ribeiro, haja vista o disposto no art. 3º, incisos I e II, da mencionada Lei Municipal n.º 180/1993.

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 fundo em R\$ 4.903.300,00 e fixou a despesa em igual valor; b) os valores efetivamente recebidos pelo fundo ascenderam à soma de R\$ 3.916.636,62, sendo R\$ 2.312.566,21 de receitas correntes e R\$ 1.604.070,41 de receitas de capital; c) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R\$ 4.381.931,46; d) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 900.372,10; e) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 646.009,18; f) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 15.326,26; g) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 39.848,26 e um passivo financeiro na importância de R\$ 587.554,14; h) considerando o disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal alcançou o montante de R\$ 2.914.111,93 ou 26,27% da Receita Corrente Líquida – RCL, R\$ 11.091.991,42; e i) as aplicações em ações e serviços públicos de saúde totalizaram R\$ 1.631.483,36, equivalendo a 18,41% da receita de impostos mais transferências do período, R\$ 8.863.738,15.

Além disso, os analistas desta Corte registraram a necessidade de uma melhor atenção no tocante à administração do Posto do Programa de Saúde da Família II – PSF II, diante do armazenamento de materiais descartáveis em uma das dependências do aludido posto e da existência de um mau cheiro exalado de uma pocilga situada nas proximidades da referida unidade de saúde.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

Ao final, os especialistas da unidade de instrução apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 327.981,45; b) ocorrências de déficits na execução orçamentária e financeira nos valores, respectivamente, de R\$ 465.294,84 e de R\$ 547.705,88; c) acréscimo da dívida flutuante no percentual de 90,32% em relação ao exercício anterior; d) incorreta contabilização de despesas com pessoal; e e) carência de recolhimento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na importância estimada de R\$ 625.131,49.

Processadas as citações do responsável técnico pela contabilidade do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB durante o exercício financeiro de 2011, Dr. José Maria Herculano da Silva, fls. 44 e 47, e da Chefe do Poder Executivo da citada Comuna, Sra. Virgínia Maria Peixoto Velloso Borges Ribeiro, fls. 45/46, como também a intimação do gestor do fundo local, Sr. Josemar Ferreira da Silva, fl. 48, todos solicitaram prorrogações de prazos para envios de suas contestações, fls. 51, 56 e 60/61, deferidas pelo relator, fls. 52/53, 57/58 e 63/64, todavia, a Alcaldessa deixou o lapso temporal transcorrer *in albis*.

O Sr. Josemar Ferreira da Silva alegou em sua defesa, fls. 67/348, resumidamente, que: a) alguns gastos efetuados no exercício estavam acobertados por procedimentos licitatórios implementados pelo Poder Executivo (Convite n.º 22/2011, Convite n.º 25/2011 e Pregão Presencial n.º 02/2011); b) os dispêndios com material de expediente ultrapassaram em apenas R\$ 919,00 o limite legal para dispensa de licitação; c) os pagamentos relacionados à compra de pneus, à coleta, transporte, tratamento e destino final de resíduos e à aquisição de material também não ultrapassaram o montante definido para dispensa; d) as compras de peças destinadas aos veículos utilizados no atendimento de saúde ocorreram em caráter emergencial; e) as despesas com confecções de cartilhas e blocos de receituários foram realizadas em períodos descontínuos e superior a 90 dias; f) a adoção do regime de competência para a despesa e a variação na arrecadação da receita motivaram os déficits orçamentário e financeiro; g) o Tribunal aprovou as contas do Município de Várzea/PB, exercício financeiro de 2010, mesmo com um déficit de 9,02%; h) a queda de ingressos financeiros e o aumento das necessidades da coletividade na área de saúde influenciaram na elevação da dívida flutuante; i) o registro no elemento de despesa 36 seguiu o definido na Portaria Interministerial n.º 163/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN; j) o parcelamento de todos os débitos previdenciários junto ao INSS corrigiu a falha relacionada ao não pagamento das obrigações securitárias; e k) as Certidões Negativas de Débito – CNDs encartadas ao feito demonstram a regularidade nos recolhimentos previdenciários.

Já o Dr. José Maria Herculano da Silva mencionou em sua contestação, fls. 351/352, sumariamente, que os diversos serviços prestados por pessoas sem qualquer vínculo empregatício com o Município de Pilar/PB, através do Fundo Municipal de Saúde, foram corretamente registrados no elemento de despesa 36.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

Encaminhados os autos aos inspetores deste Pretório de Contas, estes, após examinarem as referidas peças processuais de defesas, emitiram relatório, fls. 356/366, onde consideraram elidida a eiva concernente à incorreta contabilização de despesas com pessoal. Ademais, reduziram as despesas não licitadas de R\$ 327.981,45 para R\$ 70.114,00. Por fim, mantiveram *in totum* o posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 368/375, pugnou, em síntese, pelo (a): a) irregularidade das contas do gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, referentes ao exercício de 2011; b) aplicação de multa ao administrador do citado fundo, Sr. Josemar Ferreira da Silva; c) envio de comunicação à Receita Federal do Brasil – RFB acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias federais para as providências a seu cargo; d) remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Comum para fins de análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei Nacional n.º 8.429/1992) e crimes licitatórios (Lei Nacional n.º 8.666/1993) pelo Sr. Josemar Ferreira da Silva; e e) encaminhamento de recomendação à atual administração do fundo no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pelos analistas da unidade de instrução, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 18 de setembro de 2014, fl. 376, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 29 de agosto de 2014 e a certidão de fl. 377, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

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*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

(...) 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:

I – (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

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 prévia 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 03055/12**

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.

§ 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*, cabe definir a autoridade responsável pelas presentes contas, pois os peritos do Tribunal, no item "3" do relatório exordial, fls. 34/42, asseveram que as eivas detectadas eram de responsabilidade conjunta do Secretário de Saúde do Município de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, e da Prefeita da referida Urbe, Sra. Virgínia Maria Peixoto Velloso Borges Ribeiro. Com efeito, em que pese o entendimento técnico, constata-se que apenas o Secretário de Saúde da Urbe de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva,





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

administrador do fundo, deve figurar no pólo passivo das contas *sub judice*, tendo em vista o disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 70. (*omissis*)

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Neste sentido, ao analisarmos a Lei Municipal n.º 180, de 29 de novembro de 1993, fica bem claro que o Secretário de Saúde da Comuna é o responsável por gerir o fundo local de saúde, ordenando a feitura de empenhos e a realização de pagamentos, conforme determina o art. 4º, incisos I e VIII, da aludida norma local. Por conseguinte, não se pode atribuir à Chefe do Poder Executivo ou qualquer outra pessoa as irregularidades relacionadas à gestão dos recursos do Fundo de Saúde do Município de Pilar/PB, *verbatim*.

Art. 4º - São atribuições do Secretário Municipal de Saúde:

I – gerir o Fundo Municipal de Saúde e estabelecer políticas de aplicação dos seus recursos em conjunto com o Conselho Municipal de Saúde;

II – (...)

VIII – ordenar empenhos e pagamentos das despesas do Fundo;

Deste modo, após a elucidação da controvérsia, verifica-se a ocorrência de graves eivas detectadas pelos especialistas deste Sinédrio de Contas. Em sua análise, os inspetores da unidade de instrução, com base no balanço orçamentário, fl. 16, constataram que as receitas orçamentárias arrecadadas somaram R\$ 3.916.636,62 e que as despesas orçamentárias empenhadas totalizaram R\$ 4.381.931,46, ocasionando um desequilíbrio orçamentário no valor de R\$ 465.294,84. Vale ressaltar que, caso fossem incluídas as obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS não empenhadas e contabilizadas, na quantia aproximada de R\$ 603.685,91, conforme detalhado mais adiante, o aludido resultado negativo se elevaria para R\$ 1.068.980,75.

Da mesma forma, os analistas deste Pretório de Contas evidenciaram, desta feita com esteio no balanço patrimonial, fl. 23, a ocorrência de um déficit financeiro no valor de R\$ 547.705,88, haja vista que o ativo financeiro somou R\$ 39.848,26, ao passo que o passivo financeiro ascendeu ao patamar de R\$ 587.554,14. Ademais, importante frisar que,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

acaso sejam adicionadas as contribuições securitárias do empregador não registradas e pagas, R\$ 603.685,91, o citado déficit seria alçado para R\$ 1.151.391,79.

Em relação às obrigações de curto prazo, os inspetores do Tribunal destacaram que o DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE, fl. 26, tornou evidente um incremento no montante da dívida, pois, no início de 2010, o saldo das obrigações a pagar era de R\$ 308.714,22 e, ao final do exercício, ascendeu ao patamar de R\$ 587.554,14 (R\$ 397.579,31 de Restos a Pagar e R\$ 189.974,83 de Depósitos), equivalendo a 90,32% do montante devido no início do período. Igualmente, caso ocorresse o incremento das obrigações patronais não registradas, R\$ 603.685,91, o valor da dívida elevar-se-ia para R\$ 1.191.240,05.

As três situações deficitárias observadas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *verbo ad verbum*:

Art. 1º. (*omissis*)

§ 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

No tocante ao tema licitação, os analistas deste Pretório de Contas, em seu relatório de análise de defesa, fls. 356/359, apontaram como despesas não licitadas o montante de R\$ 70.114,00. Entrementes, os gastos com serviços de confecção de cartilhas explicativas e de blocos de receiptuários no valor de R\$ 8.300,00, pagos ao credor INTERGRAF – Serviços em OFF SET e Tipografia, devem remanescer como carentes de licitação, tendo em vista que os materiais de expediente adquiridos eram previsíveis, nos termos do art. 2º, § 1º, da Resolução Normativa RN – TC – 07/2010, e que o total empenhado e pago no exercício ultrapassou o limite de dispensa, previsto no art. 24, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666/1993, *ad literam*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

Art. 2º. Exceto diante de situação de emergência, conforme descrito no inciso IV do art. 24 da Lei 8666/93, são previsíveis e devem ser licitadas, sem que a estimativa de gasto superar o limite de dispensas de licitação:

§ 1º. As compras de material de consumo a exemplo de: material de expediente; suprimento de informática; alimentação; medicamentos da farmácia básica; pneus; óleos, lubrificantes e combustíveis; lâmpadas e outros materiais elétricos de reposição; material hidráulico para consertos e reparos rotineiros; material de construção para realização de manutenção de instalações prediais.

Art. 24. É dispensável a licitação:

I – (*omissis*)

II – para outros serviços e compras de valor até 10% (dez por cento) do limite previsto na alínea "a", do inciso II do artigo anterior e para alienações, nos casos previstos nesta Lei, desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez;

Assim, depois do aludido ajuste, as despesas não licitadas ocorridas no período somaram R\$ 78.414,00 (Armarinho Ribeiro Ltda., R\$ 8.819,00, Auto Center Comércio de Peças e Serviços Ltda., R\$ 9.414,00, SERVLIMP Serviços Ambientais Ltda. – ME, R\$ 9.232,00, VIEGAS Escapamento – Milton Viegas, R\$ 32.719,00, Sousa Eletro – Luiz de Souza Vieira, R\$ 9.930,00, e INTERGRAF – Serviços Gráficos em OFF-SET e Tipografia, R\$ 8.300,00).

Destarte, é importante salientar 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, *ipsis litteris*:

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

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, *verbum pro verbo*:

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 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, senão vejamos:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *in verbis*:

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

I – (...)

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

Em harmonia com esse entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente Procurador do Ministério Público Especial, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *verbatim*:

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

Em referência aos encargos patronais devidos no exercício ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a serem quitados com recursos provenientes do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, cumpre assinalar que, consoante cálculo efetuado pelos peritos do Tribunal, fl. 41, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 2.914.111,93 e que as contribuições do empregador efetivamente recolhidas somaram apenas R\$ 15.973,13.

Consequentemente, é fácil perceber que os citados gastos ficaram aquém do total devido à referida autarquia securitária, R\$ 641.104,62, que corresponde a 22% da remuneração paga, R\$ 2.914.111,93, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Carta Constitucional, c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *verbo ad verbum*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

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)

Descontados os gastos com salário-família do período, R\$ 21.445,58, verifica-se que deixaram de ser pagas contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na importância aproximada de R\$ 603.685,91 (R\$ 641.104,62 – R\$ 21.445,58 – R\$ 15.973,13), representando 97,42% do total efetivamente devido no ano de 2011, R\$ 619.659,04 (R\$ 641.104,62 – R\$ 21.445,58). No entanto, é importante frisar que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

De qualquer forma, é necessário salientar que a eiva em comento, além de representar séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários e 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, mácula insanável, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbo ad verbum*:

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 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 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

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 concerne ao lançamento de despesas com pessoal no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA, não obstante o entendimento dos especialistas da Corte, fls. 361/363, resta evidente que a eiva consignada no relatório exordial remanesce, haja vista que os pagamentos realizados a profissionais que desempenharam atividades continuadas na administração municipal deveriam ser classificados no elemento de despesa 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS, consoante estabelece o Anexo II da Portaria Interministerial n.º 163, de 04 de maio de 2001.

Assim, diante das diversas transgressões a dispositivos normativos do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do administrador do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sr. Josemar Ferreira da Silva, além do julgamento irregular das presentes contas, resta configurada ainda 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 o gestor enquadrado no seguinte inciso do referido artigo, *ad litteram*:

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 do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sr. Josemar Ferreira da Silva.

2) **APLIQUE MULTA** ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, inscrito no Cadastro de Pessoas Físicas – CPF sob n.º 284.453.924-68, no valor de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais e dezessete centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03055/12**

3) *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 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 o administrador do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, 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 da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Pilar/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde 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 25 de Setembro de 2014



**Cons. Fernando Rodrigues Catão**  
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



**Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo**  
RELATOR



**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO