



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

Objeto: Prestação de Contas Anuais  
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo  
Responsável: José Herculano Marinho Irmão  
Interessado: Djair Jacinto de Morais

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Divergência entre dados consignados no Relatório de Gestão Fiscal do segundo semestre do exercício e aqueles calculados com base na prestação de contas – Carência de comprovação das publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária e de Gestão Fiscal do período – Abertura de créditos adicionais especiais sem a devida autorização legislativa – Incorreção no registro dos valores relacionados ao Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Incorreta elaboração de demonstrativos contábeis – Ausência de realização de diversos procedimentos de licitação – Contratação de profissionais para serviços típicos da administração pública sem a implementação de concurso público – Efetivação de procedimento licitatório inadequado e com diversas falhas para a contratação de transporte de estudantes – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de parte das obrigações patronais devidas à previdência social – Concessão de diárias insuficientemente demonstradas – Aquisições de combustíveis com preços acima dos ofertados nos certames licitatórios – Dispêndios com combustíveis sem a devida comprovação – Gastos antieconômicos com assessoria jurídica – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Ações e omissões que geraram prejuízo ao Erário – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débito. Fixação de prazo para recolhimento. Imposição de penalidade. Assinação de lapso temporal para pagamento. Envio da deliberação a subscritores de representação. Recomendações. Remessa de peças dos autos à Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba.

ACÓRDÃO APL – TC – 01072/10

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO EX-ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE SANTO ANDRÉ/PB, SR. JOSÉ HERCULANO MARINHO IRMÃO*, relativa ao exercício financeiro de 2007, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) Por unanimidade, 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, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) Por unanimidade, *IMPUTAR* ao antigo Alcaide da Comuna de Santo André/PB, Sr. José Herculano Marinho Irmão, débito no montante de R\$ 143.730,72 (cento e quarenta e três mil, setecentos e trinta reais e setenta e dois centavos), sendo R\$ 12.800,00 respeitantes a diárias insuficientemente demonstradas, R\$ 5.359,97 concernentes a despesas com combustíveis com preço acima do valor contratado, R\$ 84.640,75 referentes a dispêndios sem a devida comprovação e R\$ 40.930,00 relacionados a gastos antieconômicos com assessoria jurídica.

3) Por unanimidade, *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Fenelon Medeiros Filho, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da deliberação, 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) Por maioria, com base no que dispõe o art. 56, incisos II e III, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB, *APLICAR MULTA* ao ex-Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. José Herculano Marinho Irmão, no valor de R\$ 6.225,00 (seis mil, duzentos e vinte e cinco reais), vencidas as divergências dos Conselheiros Fernando Rodrigues Catão e Umberto Silveira Porto, que votaram pela imposição da penalidade na quantia de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos).

5) Por unanimidade, *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, 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 decisão, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) Por unanimidade, *ENCAMINHAR* cópias dos relatórios técnicos, fls. 1.176/1.194 e 2.420/2.460, do parecer do Ministério Público de Contas, fls. 2.462/2.471, bem como desta deliberação ao atual Procurador Geral de Justiça do Estado da Paraíba, Dr. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, bem como ao Promotor de Justiça, Dr. Rodrigo Silva Pires de Sá, diante da apuração dos fatos relacionados a representação formulada em face do Sr. José Herculano Marinho Irmão, para conhecimento.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 01992/08**

7) Por unanimidade, *ENVIAR* recomendações no sentido de que o atual Prefeito Municipal de Santo André/PB, Sr. Fenelon Medeiros Filho, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Por unanimidade, 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 Campina Grande/PB, acerca da carência de recolhimento de parte das obrigações patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo de Santo André/PB, devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS durante o exercício financeiro de 2007.

9) Por unanimidade, também, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 1.176/1.194 e 2.420/2.460, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 2.462/2.471, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
Publique-se, registre-se e intime-se.  
**TCE – Plenário Ministro João Agripino**

João Pessoa, 03 de novembro 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 01992/08

#### RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do ex-Prefeito e ex-Ordenador de Despesas do Município de Santo André/PB, relativas ao exercício financeiro de 2007, Sr. José Herculano Marinho Irmão, apresentadas a este eg. Tribunal em 31 de março de 2008, mediante Ofício n.º 046, datado de 27 de março do mesmo ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos, em representação encaminhada à Corte e em inspeção *in loco* realizada no período de 08 a 10 de março de 2010, emitiram relatório inicial, fls. 1.176/1.194, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas no prazo legal; b) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 185/2006, estimando a receita em R\$ 6.526.154,80 e fixando a despesa em igual valor; c) as Leis Municipais n.ºs 186, 188, 190 e 196/2007 autorizaram a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais nos valores, respectivamente, de R\$ 564.999,47 e R\$ 1.648.000,00; d) durante o ano, os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram R\$ 15.755,84, enquanto os especiais somaram R\$ 2.277.000,00; e) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 4.898.895,45; f) a despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 4.430.676,58; g) a receita extraorçamentária, acumulada no exercício financeiro, alcançou a importância de R\$ 380.371,10; h) a despesa extraorçamentária, executada durante o ano, compreendeu um total de R\$ 375.773,94; i) a cota-parte recebida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB totalizou R\$ 511.159,29, enquanto o valor repassado pela Comuna ao fundo foi de R\$ 609.411,41; j) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 4.258.205,15; e k) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 4.852.425,45.

Em seguida, os técnicos da DIAGM VI destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia somaram R\$ 163.800,00, dos quais foram pagos no exercício R\$ 161.900,00; e b) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 5.000,00 e R\$ 2.500,00 mensais, consoante Lei Municipal n.º 169, de 21 de maio de 2004.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 316.040,66, representando 61,83% da cota-parte recebida no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.113.826,33 ou 26,16% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 725.701,15 ou 17,04% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC – 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 1.619.401,37 ou 33,37% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 1.429.890,37 ou 29,47% da RCL.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

Especificamente, quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – REOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade técnica assinalaram que: a) os REOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal; e b) os RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) incompatibilidade entre as informações contidas no RGF do segundo semestre e na prestação de contas; b) ausência de comprovação das publicações dos REOs e dos RGFs do período; c) abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa no montante de R\$ 629.000,00; d) omissão de receita relacionada ao FUNDEB na quantia de R\$ 86.693,00; e) incorreta elaboração dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial, bem como do demonstrativo da dívida fundada; f) realização de despesas sem licitação na importância de R\$ 1.033.478,03; g) procedência parcial da representação encaminhada ao Tribunal pela então Procuradora-Geral de Justiça do Estado da Paraíba; h) carência de empenhamento, contabilização e pagamento de contribuições previdenciárias patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na soma de R\$ 41.965,40; i) irregularidade na locação de veículos para transporte de estudantes no valor de R\$ 175.241,40 e no aluguel de motos na quantia de R\$ 26.020,00; j) concessão de diárias insuficientemente comprovadas ao então Prefeito na importância de R\$ 14.440,00; k) aquisição de combustíveis com preço acima do contratado na soma de R\$ 5.359,97; l) dispêndios com combustíveis sem comprovação no montante de R\$ 84.640,75; e m) excesso de despesas com assessoria jurídica no valor de R\$ 47.029,00.

Processadas as devidas citações, fls. 1.195/1.201, o responsável técnico pela contabilidade do Município de Santo André/PB no exercício financeiro de 2007, Dr. Djair Jacinto de Moraes, deixou o prazo transcorrer *in albis*, enquanto o ex-Prefeito, Sr. José Herculano Marinho Irmão, apresentou defesa e documentos, fls. 1.203/2.417, alegando, sumariamente, que: a) não possuía toda documentação necessária para sanar as irregularidades destacadas pelos técnicos do Tribunal, motivo pelo qual estava encaminhando peças do seu arquivo pessoal, versando sobre aspectos relacionados a licitações, gastos com combustíveis, medicamentos e alimentação; e b) o parlamento municipal não aprovou o descerramento de créditos adicionais especiais por ser sempre contrário à sua gestão.

Encaminhados os autos aos especialistas da DIAGM VI, estes, após o exame da peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 2.420/2.460, onde repisaram todos os fatos narrados anteriormente e, ao final, mantiveram *in totum* as irregularidades detectadas no relatório inicial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 2.462/2.471, opinou, resumidamente, pela: a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. José Herculano Marinho Irmão, relativas ao exercício financeiro de 2007; b) declaração de atendimento parcial aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; c) aplicação da multa prevista no art. 56, inciso II, da Lei



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

Orgânica do TCE/PB ao ex-gestor, face à transgressão de normas constitucionais e legais; d) imputação de débito ao então Alcaide nos valores apontados pelos analistas da Corte, especificamente quanto a despesas irregulares com pagamento de diárias, ao excesso de gastos com aquisição de combustíveis e aos dispêndios sem comprovação; e) recomendação à Administração Municipal no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais; f) remessa de representação ao Ministério Público do Estado acerca dos fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais para as providências cabíveis; e g) comunicação à Delegacia da Receita Federal sobre as omissões referentes ao não recolhimento de contribuição previdenciária.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 06 de outubro de 2010, conforme fls. 2.472/2.473, adiamento para a assentada do dia 20 de outubro do corrente, consoante ata, e, por fim, nova intimação para a presente assentada, concorde fls. 2.474/2.475 dos autos.

É o relatório.

### PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Após minudente análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas de governo e de gestão apresentadas pelo ex-Prefeito e ex-Ordenador de Despesas de Santo André/PB, Sr. José Herculano Marinho Irmão, relativas ao exercício financeiro de 2007, revelam diversas e graves irregularidades.

Com efeito, impende comentar, *ab initio*, que, segundo relato dos peritos do Tribunal, fl. 1.186, os dados constantes no Relatório de Gestão Fiscal – RGF do segundo semestre do período apresentaram imperfeições técnicas, notadamente no que respeita à: a) soma da Receita Corrente Líquida – RCL, que no RGF era de R\$ 4.671.683,86, enquanto o montante calculado atingiu R\$ 4.852.425,45; b) importância das despesas com pessoal do Poder Executivo, que, após os devidos ajustes no valor das contribuições previdenciárias patronais, ascendeu ao patamar de R\$ 1.711.863,08 e não R\$ 1.220.594,68 como informado no relatório; e c) omissão da dívida fundada da Comuna no demonstrativo específico do RGF.

Esse fato, além de demonstrar um certo desprezo da autoridade responsável aos preceitos estabelecidos na lei instituidora de normas gerais de direito financeiro – Lei Nacional n.º 4.320/64 –, prejudica a transparência das contas públicas pretendida com o advento da reverenciada Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), onde o RGF figura como instrumento dessa transparência, conforme preceituam o seu art. 1º, § 1º, e o seu art. 48, respectivamente, *in verbis*:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

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.

(...)

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos. (destaques ausentes no texto de origem)

Em seguida, os técnicos da unidade de instrução evidenciaram que o ex-gestor não comprovou as publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – REOs e dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs, relativos ao exercício *sub judice*, fl. 1.186, irregularidade que denota flagrante violação aos preceitos estabelecidos nos artigos 48, 52, *caput*, e 55, § 2º, da já mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, prejudicando a transparência das contas públicas pretendida com o seu advento, *verbatim*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos.

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

(...)

Art. 55. (*omissis*)

(...)

§ 1º (*omissis*)

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. (destaques inexistentes no texto de origem)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

É preciso ressaltar que a comprovação das publicações desses instrumentos deve ser enviada a esta Corte, dentro de prazo estabelecido, consoante determinações previstas na Resolução Normativa RN – TC – 07/04, em seus artigos 17, § 1º, e 18, § 1º, em vigor naquele período, cuja desobediência implica em multa automática e pessoal para o responsável, conforme dispõe o seu art. 32, *caput* e § 1º, respectivamente, *verbo ad verbum*:

Art. 17 – (*omissis*)

§ 1º - Cópia do REO, acompanhada da respectiva comprovação de publicação, deverá ser encaminhada ao Tribunal pelo Secretário das Finanças, no caso do Estado, e pelos Prefeitos, em relação aos Municípios, até o quinto dia útil do segundo mês subsequente ao de referência.

(...)

Art. 18 – (*omissis*)

§ 1º - Cópia do RGF, acompanhada da respectiva comprovação de publicação, deverá ser encaminhada ao Tribunal pelo Secretário das Finanças, no caso do Poder Executivo do Estado, pelos Prefeitos, em relação ao Poder Executivo dos Municípios e pelos titulares do Poder Legislativo do Estado e dos Municípios, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do Tribunal de Contas do Estado, até o quinto dia útil do segundo mês subsequente ao de referência.

(...)

Art. 32 – O atraso na entrega dos documentos, informações e dados obrigatórios relativos ao PPA, LDO, LOA, BME, RGF e PCA, implicará, para o responsável, em multa automática e pessoal no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) acrescido de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por dia de atraso, este contado a partir do segundo dia após o vencimento do prazo previsto, não podendo o valor total da multa ultrapassar o limite de R\$ 1.600,00.

§ 1º - Em se tratando do MBA, do CMD e do REO, a multa automática prevista no "caput" deste artigo será de R\$ 100,00 (cem reais), sem prejuízo do acréscimo do valor de R\$ 20,00 por dia de atraso, este contado na forma do "caput" deste artigo, não podendo o valor total da multa ultrapassar o limite de R\$ 1.600,00. (grifos nossos)

Notadamente quanto aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs, o art. 5º, inciso I, e §§ 1º e 2º, da Lei Nacional n.º 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais), determina que a carência de sua divulgação, nos prazos e condições estabelecidos, também constitui violação administrativa, processada e julgada pelo Tribunal de Contas, e punível com multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 01992/08**

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – (...)

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

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

Entretanto, apesar de disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC – 12/2006, onde o Tribunal já havia decidido exercer a competência que lhe fora atribuída a partir do exercício financeiro de 2006, este Colegiado de Contas, em decisões recentes, tem deliberado pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade, bem como a necessidade de uniformizar o seu entendimento acerca da matéria.

No que tange à execução do orçamento, os analistas da Corte detectaram a abertura de créditos adicionais especiais sem autorização do Poder Legislativo no montante de R\$ 629.000,00, fls. 1.176/1.177, tendo em vista que as permissões constantes em leis específicas totalizaram 1.648.000,00, sendo R\$ 1.079.000,00 através da Lei Municipal n.º 186/2007, fls. 488/492, e R\$ 1.079.000,00 por intermédio da Lei Municipal n.º 190/2007, fls. 494/498, enquanto os créditos especiais efetivamente descerrados pelo então gestor da Urbe de Santo André/PB no exercício ascenderam ao patamar de R\$ 2.277.000,00, fls. 53/89.

Deste modo, ficou claramente demonstrado que a gestão municipal descumpriu o disposto no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como o disciplinado no art. 42 da mencionada lei instituidora de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei Nacional n.º 4.320/64), respectivamente, *ipsis litteris*.

Art. 167. São vedados:

I – (...)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. (destaques ausentes no texto de origem)

Quanto aos registros contábeis, os especialistas deste Sinédrio de Contas constataram a contabilização incorreta dos valores relacionados ao Fundo de Manutenção da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, fl. 1.177, pois o setor de contabilidade do Município de Santo André/PB lançou a cota-parte recebida no montante de R\$ 700.628,06 e as contribuições da Urbe para a formação do aludido fundo na quantia de R\$ 885.573,18, fls. 13/14, ao passo que os dados constantes no sítio do Banco do Brasil S/A, fls. 526/545, demonstram receitas de transferências na soma de R\$ 511.159,29 e deduções para a constituição do FUNDEB no valor de R\$ 609.411,41.

Ainda no âmbito da contabilidade, os inspetores do Tribunal asseveraram, a exemplo do detectado na prestação de contas de 2006, que o exame dos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e do Demonstrativo da Dívida Fundada ficou prejudicado, em virtude da inconsistência no registro de receita orçamentária, da carência de empenhamento, contabilização e pagamento de parte das contribuições previdenciárias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS no exercício financeiro de 2007 e da omissão da dívida consolidada da Urbe, incluindo-se as amortizações efetuadas no período.

Diante das mencionadas inconformidades, verifica-se que o profissional responsável não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos arts. 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, mas também no art. 50, incisos I, II e V, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, 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 obrigatório fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;

III – (...)

V - as operações de crédito, as inscrições em Restos a Pagar e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

dívida pública no período, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo e credor; (grifos inexistentes no texto original)

Demais, tais discrepâncias, além de prejudicar a análise das contas, comprometem sobremaneira a confiabilidade dos registros contábeis do Município, pois o contador, Dr. Djair Jacinto de Moraes, elaborou os balanços sem observar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos arts. 2º e 3º, da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU de 31 de dezembro do mesmo ano, *ad litteram*:

Art. 2º - Os Princípios Fundamentais de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional de nosso País. Concernem, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o Patrimônio das Entidades.

Art. 3º - São Princípios Fundamentais de Contabilidade:

- I) o da ENTIDADE;
- II) o da CONTINUIDADE;
- III) o da OPORTUNIDADE;
- IV) o do REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL;
- V) o da ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA;
- VI) o da COMPETÊNCIA; e
- VII) o da PRUDÊNCIA.

Relativamente ao tema licitação, onde os técnicos do Tribunal consideraram como despesas não licitadas o montante de R\$ 1.033.478,03, fls. 1.178/1.181, faz-se necessário alguns comentários preliminares. Para os dispêndios com serviços de assessoria jurídica no valor de R\$ 66.730,00, em favor dos escritórios DANIEL DALÔNIO ADVOCACIA E CONSULTORIA, R\$ 23.000,00, MAIA & MARIZ ADVOGADOS ASSOCIADOS, R\$ 16.230,00, e SOLON BENEVIDES & WALTER AGRA ADVOGADOS ASSOCIADOS, R\$ 27.500,00, e com serviços contábeis na quantia de R\$ 56.100,00, sendo credor DJAIR JACINTO DE MORAIS – CONPLAN, em que pese o posicionamento dos peritos deste Sinédrio de Contas acerca da necessidade de licitação, entendo que o gestor deveria ter providenciado o devido concurso público.

Neste sentido, cabe realçar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Carta Constitucional, *in verbis*:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

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

I - (*omissis*)

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

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

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

Em relação às despesas com transporte de estudantes da Comuna no montante de R\$ 175.241,40, constata-se que a unidade técnica de instrução desconsiderou, como licitados, os valores empenhados para os 11 (onze) contratados através do Convite n.º 04/2007, fls. 2.318/2.417. É importante realçar que os gastos referentes ao citado procedimento somaram R\$ 145.722,76 e estão acima do limite máximo de até R\$ 80.000,00 previsto para a modalidade convite, conforme dispõe o art. 23, inciso II, alínea "a", da Lei Nacional n.º 8.666/93, situação que ensejaria a necessidade de outra modalidade de licitação, qual seja, TOMADA DE PREÇOS.

Contudo, evidencia-se que as despesas realizadas com base na mencionada licitação devem ser consideradas como licitadas, restando sem licitação a quantia de R\$ 29.518,64, empenhada em favor de 07 transportadores de estudantes que não participaram do certame (SRS. ALMIR DA CUNHA MEDEIROS, R\$ 2.723,84, HARLAN SANTOS SILVA, R\$ 1.300,00, IVANILSON BARBOSA DE LIMA, R\$ 15.597,60, JOÃO PAULO SOARES DA SILVA,



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

R\$ 3.660,80, JOSÉ NETO JUVINO DE ANDRADE, R\$ 1.795,20, SEBASTIÃO JOÃO DA SILVA, R\$ 3.641,20, e SEBASTIÃO JOSÉ LEITE, R\$ 800,00).

No tocante aos gastos com materiais de construção na importância de R\$ 52.769,49, verifica-se que os pagamentos realizados aos credores AGAMENON ALVES DE ASSIS, R\$ 13.623,43, e CENTRAL DA CONSTRUÇÃO LTDA., R\$ 3.800,00, não estavam acobertados por nenhum procedimento licitatório. Especificamente acerca das despesas junto ao credor EDVA CUNHA DE OLIVEIRA, embora o gestor não tenha apresentado quando da diligência *in loco* o Convite n.º 16/2007, homologado em 22 de agosto de 2007, no montante de R\$ 75.781,20, evidencia-se através do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES MUNICIPAL que as informações respeitantes ao aludido certame foram devidamente apresentadas ao Tribunal, razão pela qual, apenas, os pagamentos ocorridos antes da homologação do mencionado procedimento, na importância de R\$ 28.560,06, devem ser considerados sem licitação.

Para os demais gastos informados como não licitados permanecem as constatações dos técnicos do Tribunal. Portanto, após os devidos ajustes, evidencia-se a existência de despesas sem a realização do devido concurso público para os serviços de assessoria jurídica e de contabilidade no montante de R\$ 122.830,00, a utilização de procedimento licitatório inadequado para a contratação de transportes de estudantes na soma de R\$ 145.722,76, bem como a realização de despesas sem licitação na elevada quantia de R\$ 758.139,27, equivalendo a 18,35% da despesa orçamentária empenhada no período pelo Poder Executivo (R\$ 4.130.479,02).

Acerca da matéria, é necessário realçar que a licitação é o meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbo ad verbum*:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

Com efeito, deve ser enfatizado que a não realização dos devidos procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Lei Maior, 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. (destaques ausentes no original)

Também é necessário salientar que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação são taxativas e estão disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Neste contexto, deve ser destacado que a não realização do certame, exceto nos restritos casos renunciados na reverenciada norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89, do próprio Estatuto das Licitações e dos Contratos Administrativos, *ipsis litteris*:

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 já mencionada Lei do Colarinho Branco – 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, senão vejamos:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

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; (grifo inexistente no texto original)

Corroborando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente representante do *Parquet* especializado, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *ad literam*:

Cumpre 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)

Relativamente às despesas com transporte de estudantes, os analistas do Tribunal apontaram, além do descumprimento ao disposto no art. 23, inciso II, alínea "b", da Lei Nacional n.º 8.666/93, diversas outras irregularidades no processamento do Convite n.º 04/2007, em virtude da falta de informações necessárias para o julgamento das propostas, como a indicação dos trajetos e das distâncias a serem percorridas, a quantidade de estudantes beneficiados, além do preço global contratado para cada licitante.

Já os ajustes acostados aos autos, fls. 2.407/2.417, demonstram que os preços unitários pactuados variavam de acordo com os percursos realizados por cada condutor, quando o correto seria a definição do valor global contratado em virtude das distâncias percorridas. Ademais, evidencia-se a carência de documentos comprobatórios da adequação dos caminhões e caminhonetes locados para o transporte de discentes às normas contidas no Código de Trânsito Brasileiro (Lei Nacional n.º 9.503, de 23 de setembro de 1997), em seus arts. 136 e 137, *in verbis*:

Art. 136. Os veículos especialmente destinados à condução coletiva de escolares somente poderão circular nas vias com autorização emitida pelo órgão ou entidade executivos de trânsito dos Estados e do Distrito Federal, exigindo-se, para tanto:

I - registro como veículo de passageiros;

II - inspeção semestral para verificação dos equipamentos obrigatórios e de segurança;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

III - pintura de faixa horizontal na cor amarela, com quarenta centímetros de largura, à meia altura, em toda a extensão das partes laterais e traseira da carroçaria, com o dístico ESCOLAR, em preto, sendo que, em caso de veículo de carroçaria pintada na cor amarela, as cores aqui indicadas devem ser invertidas;

IV - equipamento registrador instantâneo inalterável de velocidade e tempo;

V - lanternas de luz branca, fosca ou amarela dispostas nas extremidades da parte superior dianteira e lanternas de luz vermelha dispostas na extremidade superior da parte traseira;

VI - cintos de segurança em número igual à lotação;

VII - outros requisitos e equipamentos obrigatórios estabelecidos pelo CONTRAN.

Art. 137. A autorização a que se refere o artigo anterior deverá ser afixada na parte interna do veículo, em local visível, com inscrição da lotação permitida, sendo vedada a condução de escolares em número superior à capacidade estabelecida pelo fabricante.

Além disso, consoante destacado nos supracitados dispositivos, os veículos com essa destinação só poderão circular com autorização emitida pelo Departamento Estadual de Trânsito da Paraíba – DETRAN/PB, exigindo-se, para tanto, os requisitos e os equipamentos obrigatórios ali estabelecidos, bem como no art. 3º, da Resolução n.º 82/98 do Conselho Nacional de Trânsito – CONTRAN, *verbatim*.

Art. 3º São condições mínimas para concessão de autorização que os veículos estejam adaptados com:

I – bancos com encosto, fixados na estrutura da carroceria;

II – carroceria, com guardas altas em todo o seu perímetro, em material de boa qualidade e resistência estrutural;

III – cobertura com estrutura em material de resistência adequada;

Parágrafo único. Os veículos referidos neste artigo só poderão ser utilizados após vistoria da autoridade competente para conceder a autorização de trânsito.

Ainda que se reconheça a precariedade das vias por onde trafegam os veículos nas zonas rurais dos Municípios e, por conseguinte, a necessidade de utilização de modelos de tração



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

especial, é absolutamente indispensável a sua devida adaptação, para que eles atendam satisfatoriamente, e com segurança, a finalidade pretendida.

Demais, na implementação do sistema de transporte de estudantes, os gestores públicos devem observar, também, os requisitos mínimos em relação ao perfil profissional dos condutores dos veículos locados. Portanto, o cumprimento destes pressupostos e daquelas exigências deve constar obrigatoriamente do edital do certame como elemento indispensável à participação dos disputantes, não se admitindo entre estes ninguém que desatenda àquelas necessidades.

Neste sentido, é importante ressaltar que o transporte de pessoas em compartimento de carga pode configurar fato típico descrito no art. 230, inciso II, do Código de Transito Brasileiro – CTB, exceto quando houver motivo de força maior, com o consentimento da autoridade competente e na forma determinada pelo CONTRAN, *verbo ad verbum*:

Art. 230. Conduzir veículo:

I – (*omissis*)

II – transportando passageiros em compartimento de carga, salvo por motivo de força maior, com permissão da autoridade competente e na forma estabelecida pelo CONTRAN;

III – (...)

Infração – gravíssima;

Penalidade – multa e apreensão do veículo;

Medida Administrativa – remoção do veículo;

No que concerne aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Santo André/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2007, os peritos da Corte destacaram que deixaram de ser pagos no exercício R\$ 41.965,40, fl. 1.189, pois as contribuições patronais ascenderam ao patamar de R\$ 267.641,25 (21% de R\$ 1.429.890,37 – R\$ 32.635,73, referente à dedução do salário família pago diretamente pelo Poder Executivo), enquanto os recolhimentos totalizaram R\$ 225.675,85.

Contudo, mister se faz reexaminar a matéria, tendo em vista que do montante das contribuições previdenciárias empenhadas e pagas no elemento de despesa 13 – OBRIGAÇÕES PATRONAIS (R\$ 225.675,85) devem ser efetuadas as deduções de R\$ 8.805,57 referentes às obrigações previdenciárias do empregador do exercício financeiro de 2006 somente registradas em 2007 e de R\$ R\$ 5.525,89 respeitantes à quitação da 15ª prestação do parcelamento extrajudicial de dívidas de exercícios anteriores.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

Destarte, após o devido ajuste, percebe-se que a soma das obrigações patronais empenhadas e recolhidas no período, R\$ 211.344,39, ficou aquém do montante efetivamente devido, R\$ 267.641,25, caracterizando flagrante desrespeito ao preconizado no art. 195, inciso I, alínea "a", da Carta Magna, c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea "a", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/91), *verbum pro verbo*:

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:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

- a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve; (nossos grifos)

Na realidade, deixaram de ser empenhadas, contabilizadas e pagas, dentro do exercício de competência, despesas com obrigações securitárias patronais em favor da autarquia previdenciária federal na quantia de R\$ 56.296,86, representando 21,03% do montante efetivamente devido pelo Executivo no período em comento, R\$ 267.641,25. De qualquer forma, cabe o envio de representação à Delegacia da Receita Federal do Brasil, que é a entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao INSS.

Outra mácula destacada pelos técnicos da Corte diz respeito ao recebimento de grande quantidade de diárias pelo ex-Prefeito Municipal, Sr. José Herculano Marinho Irmão, no montante de R\$ 14.440,00, cabendo enfatizar que a importância de R\$ 11.280,00 foi concedida sem a apresentação do devido requerimento do interessado, indicando o objetivo do deslocamento, a duração do afastamento, a quantidade, o valor total de diárias solicitadas, o dispositivo legal que fundamenta o pedido, bem como o meio de transporte a ser utilizado. Também foram outorgadas diárias no valor de R\$ 1.560,00, cujas requisições não estavam assinadas pelo beneficiário ou omitiam o período dos deslocamentos.

Por conseguinte, verifica-se que parte das diárias concedidas, R\$ 1.600,00, está devidamente comprovada, pois os documentos encartados aos autos, fls. 834/841, justificam as suas concessões, estando o restante, R\$ 12.840,00, em total desconformidade com o disposto no art. 2º da Resolução Normativa TC n.º 09/2001, *ipsis litteris*:

Art. 2º. - Deverão ser formalizados processos em relação ao objetivo de cada concessão de diárias, instruídos, pelo menos, com os documentos e informações a seguir indicados:

I - requerimento do agente interessado, indicando o objetivo do deslocamento, a duração deste último, a quantidade e o valor total de diárias solicitado e, finalmente, o dispositivo legal em que se apóia o pedido;

II - indicação do meio de transporte a ser utilizado;

III - deferimento do pedido, confirmando ou retificando expressamente a quantidade de diárias e o respectivo valor;

IV - nota ou comprovante de empenho ou de subempenho da despesa e recibo do interessado;

V - declaração do interessado confirmando a realização da viagem, sempre que possível acompanhada de comprovantes de despesas de transporte e hospedagem pertinentes.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

Sendo assim, por ter havido transgressão aos ditames estabelecidos na resolução que regulamenta a verificação das despesas com diárias, tais gastos deverão ser considerados irregulares, cabendo ao ex-administrador devolver os recursos recebidos indevidamente aos cofres da municipalidade, em consonância com o definido no art. 5º do supracitado instrumento normativo, vejamos:

Art. 5º. - Serão considerados como despesas irregulares os pagamentos de diárias feitos em desacordo com o disposto nesta Resolução.

No rol das eivas apontadas pelos analistas da unidade de instrução consta a aquisição de gasolina e óleo diesel com preços superiores aos constantes nas propostas de preços apresentadas pelas empresas vencedoras dos Convites n.º 12/2007 (W. M. COMÉRCIO DE COMBUSTÍVEIS LTDA. – POSTO LAIS XII, fls. 2.216/2.253) e n.º 15/2007 (NAIHARA MARIA DE OLIVEIRA GURJÃO DA SILVA – POSTO NAIHARA). Com efeito, o termo de homologação do primeiro procedimento, fl. 2.249, demonstra que o POSTO LAIS XII foi contratado em virtude da oferta dos valores de R\$ 2,49 pelo litro da gasolina, de R\$ 1,85 pelo litro do óleo diesel e de R\$ 1,75 pelo litro do álcool. Contudo, durante os meses de outubro a dezembro de 2007, os preços comercializados foram de R\$ 2,61 o litro da gasolina e de R\$ 1,96 o litro do óleo diesel, conforme planilha de fl. 1.162, ocasionando, assim, pagamentos com preços elevados na quantia de R\$ 2.548,67.

Já o termo de homologação do segundo certame, fl. 2.286, deixa claro que o POSTO NAIHARA cotou os preços do litro de gasolina a R\$ 2,56, de óleo diesel a R\$ 1,89 e de álcool a R\$ 1,76. Entrementes, durante o exercício financeiro *sub examine* o valor praticado foi de R\$ 2,68 para o litro da gasolina e de R\$ 1,93 para o litro do óleo diesel, concorde demonstrativo de fl. 1.161, provocando, desta forma, gastos superiores aos pactuados na soma de R\$ 2.811,30. Deste modo, constata-se que as importâncias pagas acima dos preços ofertados, R\$ 5.359,97 (R\$ 2.548,67 + R\$ 2.811,30), devem ser devolvidas pelo Sr. José Herculano Marinho Irmão aos cofres do Município de Santo André/PB.

Também inserido no elenco de irregularidades encontra-se as despesas não comprovadas com aquisições de combustíveis no valor de R\$ 84.640,75, fl. 1.192, tendo em vista que para os supracitados dispêndios não foram apresentados os documentos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos (notas fiscais, recibos e cópias de cheques), relacionados aos 15 empenhos em favor do POSTO LAIS XII na quantia de R\$ 52.076,00, aos 07 empenhos em nome do POSTO NAIHARA na importância de R\$ 28.500,00, como também aos 03 empenhos em favor de pequenos fornecedores na soma de R\$ 4.064,75.

O artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

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

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

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

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *in verbis*:

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

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

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

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifo ausente no texto original)

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

Em relação aos gastos com assessoria jurídica, os inspetores deste Sinédrio de Contas informaram que, no exercício em exame, estes dispêndios ascenderam ao montante de R\$ 74.529,00 e que, com base na mesma metodologia utilizada no exercício financeiro de 2006, os pagamentos efetuados ao escritório SOLON BENEVIDES & WALTER AGRA ADVOGADOS ASSOCIADOS, R\$ 27.500,00, seriam suficientes para as necessidades da Comuna, razão pela qual as demais despesas, na quantia de R\$ 47.029,00, eram excessivas, notadamente diante da falta de comprovação das serventias realizadas.

Contudo, consoante entendimento do Tribunal quando da apreciação das contas do ano de 2006, além da exclusão das despesas em favor do supracitado escritório, mister se faz deduzir os pagamentos ao assessor jurídico lotado na Secretaria de Administração e Planejamento do Município de Santo André/PB na soma de R\$ 6.099,00, reduzindo-se, portanto, os gastos antieconômicos com profissionais da área jurídica para R\$ 40.930,00, sendo beneficiários FÁBIO ROMERO DE CARVALHO, R\$ 1.200,00, JOSÉ VALMIR POMBO DE SOUZA, R\$ 500,00, MAIA & MARIZ ADVOGADOS ASSOCIADOS, R\$ 16.230,00, e DANIEL DALÔNIO ADVOCACIA E CONSULTORIA, R\$ 23.000,00.

Feitas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, seis das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do ex-Prefeito Municipal de Santo André/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.1", "2.5", "2.8", "2.9", "2.10" e "2.12", do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *verbo ad verbum*:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

2.1. abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa;

(..)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

(...)

2.8. percepção, pelo Prefeito e Vice-Prefeito, de remuneração superior à legalmente fixada, de diárias não comprovadas, de ajudas de custo injustificadas e de outras vantagens que constituam formas indiretas de remuneração;

2.9 incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal;

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

(...)

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

Assim, diante das diversas transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes das condutas implementadas pelo ex-Chefe do Poder Executivo da Comuna, Sr. José Herculano Marinho Irmão, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 6.225,00, 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 o ex-gestor enquadrado nos seguintes incisos do art. 168 do RITCE/PB, *ipsis litteris*:

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:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01992/08

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;

(...)

VII – até 50% (cinquenta por cento), por ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resulte dano ao erário;

(...)

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

*Ex positis*, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas de governo do ex-Prefeito Municipal de Santo André/PB, Sr. José Herculano Marinho Irmão, relativas ao exercício financeiro de 2007, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com apoio 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 IRREGULARES* as contas de gestão do ex-Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2007, Sr. José Herculano Marinho Irmão.

3) *IMPUTE* ao antigo Alcaide da Comuna de Santo André/PB, Sr. José Herculano Marinho Irmão, débito no montante de R\$ 143.730,72 (cento e quarenta e três mil, setecentos e trinta reais e setenta e dois centavos), sendo R\$ 12.800,00 respeitantes a diárias insuficientemente demonstradas, R\$ 5.359,97 concernentes a despesas com combustíveis com preço acima do valor contratado, R\$ 84.640,75 referentes a dispêndios sem a devida comprovação e R\$ 40.930,00 relacionados a gastos antieconômicos com assessoria jurídica.

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Fenelon Medeiros Filho, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da deliberação, 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.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01992/08**

5) Com base no que dispõe o art. 56, incisos II e III, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB, *APLIQUE MULTA* ao ex-Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. José Herculano Marinho Irmão, no valor de R\$ 6.225,00 (seis mil, duzentos e vinte e cinco reais).

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

7) *ENCAMINHE* cópias dos relatórios técnicos, fls. 1.176/1.194 e 2.420/2.460, do parecer do Ministério Público de Contas, fls. 2.462/2.471, bem como desta deliberação ao Procurador Geral de Justiça do Estado da Paraíba, Dr. Oswaldo Trigueiro do Valle Filho, bem como ao Promotor de Justiça, Dr. Rodrigo Silva Pires de Sá, diante da apuração dos fatos relacionados a representação formulada em face do Sr. José Herculano Marinho Irmão, para conhecimento.

8) *ENVIE* recomendações no sentido de que o atual Prefeito Municipal de Santo André/PB, Sr. Fenelon Medeiros Filho, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

9) 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 Campina Grande/PB, acerca da carência de recolhimento de parte das obrigações patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo de Santo André/PB, devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS durante o exercício financeiro de 2007.

10) Também, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 1.176/1.194 e 2.420/2.460, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 2.462/2.471, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.