



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Luiz Carlos Monteiro da Silva

Advogados: Dr. José Marques da Silva Mariz e outros

Interessados: Clair Leitão Martins Diniz e outros

Advogado: Dr. Carlos Alberto Silva de Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIACÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, 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 – Ultrapassagem do limite dos gastos com pessoal sem indicação de medidas corretivas – Elaboração do orçamento de forma superdimensionada – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas à previdência social – Ausência de recolhimento de contribuições securitárias devidas pelos servidores à entidade previdenciária nacional – Repasse a menor da parcela efetivamente retida dos segurados ao instituto de previdência social – Falta de equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias do Poder Executivo – Incorreta elaboração de demonstrativos contábeis – Registro de dispêndios a regularizar no ativo realizável sem comprovação – Inexistência de estabilidade entre o ativo e o passivo financeiros – Aumento significativo das dívidas flutuante e fundada em relação ao ano anterior – Contratação de pessoal para serviços típicos da administração sem realização de concurso público – Carência de implementação de diversos certames licitatórios – Realização indevida de inexigibilidades de licitação para a contratação de banda musical e assessorias contábil e jurídica – Aplicação das receitas de impostos mais transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual abaixo do mínimo exigido – Contabilização de despesas com pessoal de forma indevida – Pagamento de juros e multas decorrentes de atraso no recolhimento de contribuições securitárias – Inobservância da fase de liquidação da despesa pública – Gastos com honorários advocatícios sem comprovação das serventias prestadas – Excesso de dispêndios com combustíveis – Repasses de recursos a instituições privadas não justificados – Escrituração de despesas sem demonstração – Superfaturamento na locação de sistemas de informática – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvios de finalidades – Condutas ilegítimas e antieconômicas – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas de gestão – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débito e aplicação de multa. Fixação de prazos para recolhimentos. Recomendações. Representações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

ACÓRDÃO APL – TC – 00785/13

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO EX-ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE INGÁ/PB, SR. LUIZ CARLOS MONTEIRO DA SILVA*, relativa ao exercício financeiro de 2010, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com a ausência temporária justificada do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, 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 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) *IMPUTAR* ao antigo Prefeito Municipal de Ingá/PB, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, débito no montante de R\$ 324.217,90 (trezentos e vinte e quatro mil, duzentos e dezessete reais, e noventa centavos), sendo R\$ 132.061,46 atinentes ao pagamento de honorários advocatícios sem comprovação das serventias prestadas, R\$ 101.168,68 concernentes ao excesso de gastos com combustíveis, R\$ 51.600,00 respeitantes à escrituração de dispêndios não demonstrados, R\$ 22.500,00 referentes ao superfaturamento em locação de *softwares*, R\$ 14.730,00 correspondentes ao repasse de recursos a instituições privadas sem justificativa, e R\$ 2.157,76 relacionados ao registro de despesas a regularizar no ATIVO REALIZÁVEL não comprovadas.

3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Administrador Municipal, Sr. Manoel Batista Chaves Filho, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *APLICAR MULTA* ao antigo Alcaide, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB).

5) *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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) *ENVIAR* recomendações no sentido de que atual gestor da Comuna de Ingá/PB, Sr. Manoel Batista Chaves Filho, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB acerca do não recolhimento da totalidade das retenções realizadas dos segurados, bem como sobre a carência de pagamento de parte dos encargos patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Ingá/PB, todos devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2010.

8) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETER* cópias dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis, bem como à colenda Procuradoria da República na Paraíba para adoção das medidas necessárias, notadamente no que concerne aos fatos narrados no item "10.2" do relatório técnico inicial, fls. 316/336.

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, 20 de novembro de 2013

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro Umberto Silveira Porto
Vice-Presidente no Exercício da Presidência

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de Governo e de Gestão do antigo Mandatário e Ordenador de Despesas do Município de Ingá/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sr. Luiz Carlos Monteiro Silva, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 15 de abril de 2011.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, em denúncias apresentadas e em inspeção *in loco* realizada no dia 01 de agosto 2012, emitiram relatório inicial, fls. 316/336, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 319/2010, estimando a receita em R\$ 29.228.438,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 9.306.258,08; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 17.916.954,93; d) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 20.506.194,40; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 5.533.534,07; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 2.587.750,52; g) a quantia repassada pela Comuna ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi de R\$ 2.051.044,73, ao passo que a cota-parte recebida do fundo, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizaram R\$ 5.120.761,60; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 11.189.073,40; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 17.347.040,93.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 286.458,71, inteiramente pagos dentro do exercício; e b) os subsídios pagos no ano ao ex-Prefeito e ao vice somaram R\$ 114.000,00 e R\$ 57.000,00, respectivamente, e estão de acordo com os valores estabelecidos na Lei Municipal n.º 245/2004, quais sejam, R\$ 9.500,00 por mês para o primeiro e R\$ 4.750,00 mensais para o segundo.

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\$ 3.276.525,70, representando 63,99% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 2.633.345,93 ou 23,53% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 2.032.804,34 ou 18,17% da RIT; d) considerando o disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade alcançou o montante de R\$ 11.525.718,50 ou 66,43% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 11.006.139,68 ou 63,45% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

Especificamente quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs 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 RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal; e b) os RGFs referente aos três quadrimestres do período foram encaminhados a esta Corte.

Em seguida, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) gastos com pessoal da Comuna correspondendo a 66,43% da RCL; b) dispêndios com pessoal do Poder Executivo representando 63,45% da RCL e sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem; c) repasse ao Poder Legislativo em desacordo com o disposto no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal; d) carência de comprovação das publicações dos RREOs e RGFs do exercício em periódico oficial; e) elaboração do orçamento de forma superdimensionada, sendo executada apenas 70% da despesa fixada; f) dispêndios não contabilizados, ferindo o princípio da competência e a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, no valor de R\$ 234.213,19; g) falta de recolhimento de obrigações previdenciárias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na soma de R\$ 916.681,42; h) déficit na execução orçamentária na quantia de R\$ 2.825.044,14, equivalendo a 16,37% da receita orçamentária arrecadada; i) incorreta elaboração dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, bem como dos DEMONSTRATIVOS DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS e DAS DÍVIDAS FLUTUANTE e FUNDADA; j) registro de saldo bancário sem comprovação no total de R\$ 721.943,84; k) escrituração de dispêndios não demonstrados em contas do ATIVO REALIZÁVEL na importância de R\$ 7.757,91; l) evidência de déficit financeiro na ordem de R\$ 4.375.881,46; m) aumento das dívidas fluante e fundada em torno de 335,44% e 109,09%, respectivamente, em relação ao exercício anterior; n) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 1.113.647,45, correspondendo a 12,88% dos gastos licitáveis; o) implementação de procedimentos licitatórios em modalidade indevida; p) dispêndios que contrariam a lei no patamar de R\$ 11.610,00, devendo os recursos serem devolvidos à conta do FUNDEB com recursos municipais; q) aplicação de 23,53% da RIT na manutenção e desenvolvimento do ensino; r) contabilização indevida de gastos com pessoal, contrariando normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN na importância de R\$ 239.710,00; s) pagamento de multas e juros na quantia de R\$ 17.514,69, referentes aos constantes atrasos na quitação de obrigações previdenciárias; t) apropriação indébita atinente ao não repasse das consignações previdenciárias dos segurados na soma de R\$ 682.468,23; u) realização de dispêndios sem comprovação da efetiva liquidação no total de R\$ 623.749,45, contrariando a Lei Nacional n.º 4.320/64; v) despesas extraorçamentárias intituladas EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS sem demonstração no patamar de R\$ 88.766,44; w) pagamento de honorários advocatícios não justificados e com indícios de serem excessivos na ordem de R\$ 132.061,46; x) excesso de gastos com combustíveis no montante de R\$ 101.168,68; y) repasse de recursos a instituições sem comprovação na quantia de R\$ 14.730,00; e z) dispêndios não justificados no valor de R\$ 103.670,00 e superfaturamento em locação de software na soma de R\$ 26.000,00.

Por fim, os especialistas deste Pretório de Contas sugeriram que a denúncia protocolada através do Documento TC n.º 02291/10 fosse encaminhada ao Ministério Público e à Polícia



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

Federal para apuração dos fatos nela mencionados (saques por terceiros de salários de servidores menos esclarecidos, aquisições irregulares de certificados de segundo grau em escolas particulares de João Pessoa/PB por pessoas de Ingá/PB e entrega de alvarás para não taxistas), bem como que esta Corte recomendasse ao atual gestor da Comuna a adoção das medidas administrativas cabíveis para minimizar o dano causado pela enchente nos arquivos municipais.

Processadas as intimações e as citações de praxe, fls. 337/345, 347, 349, 351, 353/355, 358, 362, 364, 368/369, 403, 485, 1.759/1.760, 1.764/1.770, 1.841, 1.843, 1.845, 1.847 e 1.849, a responsável técnica pela contabilidade da referida Comuna em 2010, Dra. Clair Leitão Martins Diniz, o advogado, Dr. Francisco Cavalcante Gomes, a Sra. Danila Raniere Leite Brasileiro Rocha, bem como os representantes legais das empresas SILVA E MELO LTDA. e PUBLIC SOFTWARE LTDA. deixaram o prazo transcorrer *in albis*. Já o representante legal do AMÉRICA FUTEBOL CLUBE, Sr. Erivaldo Dias Borges, encaminhou pedido de prorrogação de prazo para apresentação de defesa, fl. 476, deferido pelo relator, fls. 477/478, mas não trouxe nenhum esclarecimento acerca da irregularidade relacionada a despesas da Comuna em favor daquela instituição.

O advogado, Dr. Fabrício Beltrão de Brito, apresentou defesa própria, fls. 370/401, na qual juntou documentação e justificou, em síntese, que: a) foi contratado pela Urbe para fiscalizar e auditar a obra de duplicação e melhoramento da BR 230, bem como a obra da adutora de ACAUÃ, ambas no trecho de Ingá/PB, quanto ao recolhimento do Imposto sobre Serviços de qualquer Natureza – ISSQN; b) todos os documentos relacionados ao trabalho realizado integravam o processo original arquivado no Município, que foi consumido pela enchente; c) ao concluir seus trabalhos, requereu seus honorários e ficou surpreso ao receber apenas R\$ 22.675,66, pois o pactuado era de 20% sobre o montante do imposto arrecadado da empresa VIA ENGENHARIA; e d) não recebeu nada em relação à obra de construção da adutora e paralisou seus serviços até a regularização do pagamento pela Urbe.

O representante legal da Associação dos Portadores de Necessidades Especiais do Ingá – APENEI, Sr. Sérgio Flávio Paulo de Albuquerque, também enviou sua contestação, fls. 405/475, onde acostou documentos e informou, em resumo, que: a) a associação foi criada em 16 de outubro de 2005, é uma entidade civil de caráter filantrópico, sem fins lucrativos ou políticos, e tem a finalidade de lutar pelos direitos dos portadores de necessidades especiais; b) por não dispor de receita própria, a instituição busca apoio da sociedade civil e de entidades públicas; c) a Comuna de Ingá/PB arca com o aluguel do prédio onde funciona a associação, além das despesas com água e energia elétrica, cursos preparatórios, movimentos para inclusão social, eventos, etc.; e d) o Poder Legislativo municipal reconheceu a utilidade pública da instituição mediante lei sancionada e publicada no Diário Oficial de 11 de abril de 2012.

O antigo Alcaide, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, após pedido de prorrogação de prazo, fls. 356/357, deferido pelo relator, fls. 360/361, e de autorização para complementar suas informações, fls. 479/482, também concedida pelo relator, fl. 488, remeteu sua defesa, fls. 489/1.681, na qual anexou vasta documentação e alegou, em suma, que: a) devem ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

excluídos dos gastos com pessoal os dispêndios com contador, advogados e assemelhados no montante de R\$ 103.900,00, pois a sua classificação no elemento 35 – SERVIÇOS DE CONSULTORIA não interfere no percentual legal; b) do repasse ao Poder Legislativo foram retidos R\$ 14.933,73 para o pagamento de parcelamentos de dívidas com o INSS, consoante Guias da Previdência Social – GPSs acostadas aos autos; c) todos os RREOs e RGFs do exercício foram devidamente confeccionados, publicados em Jornal Oficial do Município e colocados no mural da Prefeitura; d) o orçamento da Urbe para 2010 foi precedido de um levantamento do corpo técnico do Município, considerando as prioridades elencadas nas audiências públicas e as receitas previstas e as despesas estimadas no plano plurianual; e) ainda em 2010 foram contabilizados R\$ 156.810,85 relativos ao pagamento de dívida com a previdência social e, na mesma classificação, em 2011, foram escriturados R\$ 108.359,74; f) o Município de Ingá/PB, além de pagar rigorosamente em dia os parcelamentos de dívidas previdenciárias, possuía certidões positivas com efeito de negativas durante todo o ano de 2010; g) de fato, houve um déficit orçamentário da ordem de R\$ 2.589.239,47, decorrente da diferença no regime de contabilização de receitas e despesas (caixa e competência), mas se computado o saldo do exercício anterior e excluídos os RESTOS A PAGAR inscritos no período, tem-se um superávit no patamar de R\$ 1.015.032,10; h) as peças contábeis foram elaboradas com base na escrituração dos atos e fatos da Urbe, obedecidas as condições, metodologia e regras da contabilidade pública; i) foram juntadas à defesa cópias dos extratos bancários das contas que comprovam efetivamente o saldo para o exercício seguinte registrado no BALANÇO FINANCEIRO; j) as guias de receita extraorçamentária anexadas comprovam a regularidade dos valores registrados em contas do ATIVO REALIZÁVEL; k) o déficit financeiro existente decorre, em sua maioria, de RESTOS A PAGAR inscritos em anos anteriores e no exercício, que não era o último da gestão e, portanto, não incorre na irregularidade prevista no art. 42 da LRF; l) o acréscimo na dívida flutuante foi motivado pelos dispêndios inscritos em RESTOS A PAGAR e o aumento da dívida fundada decorreu das atualizações monetárias das dívidas com a Previdência Social e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP, bem como da formalização de parcelamentos assumidos por sua gestão, inclusive com a ENERGISA; m) vários processos licitatórios realizados em 2010 foram parcial ou totalmente destruídos pelo alagamento da sede da Prefeitura em razão das fortes chuvas em 2011 e parte dos gastos considerados não licitados tem respaldo em contratos decorrentes de certames implementados em 2009; n) esta Corte entendeu regulares as contratações de advogados e contadores mediante inexigibilidade de licitação e a contratação de bandas musicais pela Comuna foi feita com base na legislação vigente, especialmente no art. 25, inciso III, da Lei nacional n.º 8.666/93; o) a escola do Departamento de Assistência Social Evangélica – DASE funciona no espaço físico pertencente à Igreja Evangélica, o que não a afasta do vínculo com o ensino fundamental, o que justifica os gastos com recursos do FUNDEB na monta de R\$ 11.610,00; p) em verdade, foram aplicados R\$ 2.905.901,75 ou 26,30% da RIT, R\$ 11.049.270,50, na manutenção e desenvolvimento do ensino; q) os DEMONSTRATIVOS DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS e DA DÍVIDA FLUTUANTE e FUNDADA foram corretamente elaborados; r) todos os municípios paraibanos já parcelaram ou continuam a parcelar suas dívidas previdenciárias, que geram acréscimos de juros e multas, fato aceito por este Tribunal como se observa em outros julgados; s) a Urbe parcelou todos os seus débitos previdenciários e está rigorosamente em dia com o seu pagamento; t) o setor responsável avaliou todos os



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

pontos relacionados à regular liquidação das despesas, acrescentando ao rol de documentos o memorando de atesto e a nota de liquidação assinados pelos agentes responsáveis pelo procedimento; u) a fim de comprovar as despesas extraorçamentárias intituladas EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS, foram acostados documentos de alguns bancos; v) com o intuito de demonstrar a efetiva realização dos serviços advocatícios, foi juntada vasta documentação que atesta o valor despendido com as contratações; w) os documentos necessários para elucidação do excesso de gastos com combustíveis (R\$ 101.168,68) e dos repasses a instituições sem justificativa (R\$ 14.730,00) foram destruídos na enchente que ocorreu na Prefeitura; x) as SENHORAS CLÁUDIA LEITÃO MARTINS e DANILA RANIERE LEITE realizaram diversos serviços no Município; e z) a empresa PUBLISOFT confeccionou documento onde demonstra que o Município de Sousa/PB não contratou dois sistemas, quais sejam, de digitalização e de arrecadação de tributos.

Por sua vez, a Sra. Cláudia Leitão Martins trouxe seus esclarecimentos, fls. 1.687/1.756 e 1.772/1.840, acompanhados de diversos documentos, onde argumentou, sumariamente, que: a) esteve à frente da coordenação dos técnicos e trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, conselheiros e demais servidores das políticas públicas desenvolvidas na Comuna; b) dentre as atividades desenvolvidas, estão orientações especializadas sobre acompanhamento de condições do Programa Bolsa Família, audiências públicas do orçamento participativo junto aos seus beneficiários e elaboração dos históricos dos empenhos; e c) foram anexados documentos que comprovam as atividades desenvolvidas como técnica social, psicóloga e consultora de programas sociais.

Por fim, a representante legal da RÁDIO RURAL DE GUARABIRA LTDA., Sra. Maria José de Lucena Aguiar, também apresentou suas informações respaldadas em documentação, fls. 1.852/1.883, onde informou, resumidamente, que: a) em 2010, a rádio recebeu do Município de Ingá/PB a importância de R\$ 15.600,00, concorde notas fiscais e recibos anexos; b) não consta na sua contabilidade nenhum outro pagamento diverso do mencionado; e c) está sempre à disposição do Tribunal a fim de apurar qualquer desvio de conduta que use seu nome indevidamente, uma vez que presta serviços a diversos municípios paraibanos e sempre zelou pela sua reputação, opondo-se a qualquer malversação do dinheiro público.

Encaminhados os autos aos peritos do Tribunal, estes, após o exame das referidas peças processuais de defesa, emitiram relatório, fls. 1.890/1.957, onde consideraram elididas as seguintes eivas: a) registro de saldo bancário sem comprovação no total de R\$ 721.943,84; b) dispêndios que contrariam a lei no patamar de R\$ 11.610,00; e c) despesas extraorçamentárias intituladas EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS sem demonstração no patamar de R\$ 88.766,44. Em seguida, reduziram a importância dos dispêndios escriturados em contas do ATIVO REALIZÁVEL sem demonstração de R\$ 7.757,91 para R\$ 2.157,76, diminuíram o déficit financeiro de R\$ 4.375.881,46 para R\$ 3.653.937,62, alteraram o montante das despesas sem licitação de R\$ 1.113.647,45 para R\$ 368.724,74, retificaram o valor dos dispêndios não justificados de R\$ 103.670,00 para R\$ 51.600,00, bem como corrigiram a soma concernente ao superfaturamento em locação de software de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

R\$ 26.000,00 para R\$ 22.500,00. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, emitiu parecer, fls. 1.959/1.978, onde opinou, em suma, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Ingá/PB, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2010; b) declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF; c) imputação de débito no montante de R\$ 950.752,04 ao Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, em razão das despesas pagas sem comprovação nas contas intituladas de PAGAMENTO A MAIOR e DESPESAS A REGULARIZAR (R\$ 2.157,76), do pagamento de multas e juros referente aos constantes atrasos no pagamento de obrigações previdenciárias (R\$ 17.514,69), da realização de despesas sem a comprovação da efetiva liquidação (R\$ 623.749,45), do pagamento de honorários advocatícios não comprovados e com indícios de serem excessivos (R\$ 132.061,46), do excesso de gastos com combustíveis (R\$ 101.168,68) e das despesas não comprovadas (R\$ 51.600,00) com a existência de superfaturamento no serviço de locação de *software* (R\$ 22.500,00); d) aplicação de multa ao gestor, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, com fulcro nos artigos 55 e 56 da Lei Orgânica do TCE/PB; e) envio de determinação ao Município de Ingá/PB no sentido de instaurar Tomada de Contas Especial, com o fito de apurar a correta aplicação dos recursos públicos repassados à ASSOCIAÇÃO DOS PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS e ao AMÉRICA FUTEBOL CLUBE; f) encaminhamento de representação à Receita Federal do Brasil – RFB acerca do não recolhimento de obrigações previdenciárias devidas ao INSS no valor R\$ 916.681,42; g) remessa de representação ao Ministério Público Federal acerca da apropriação indébita referente ao não repasse das consignações previdenciárias devidas pelos segurados na importância de R\$ 682.468,23 para adoção das medidas de estilo; e h) expedição de recomendações ao Município de Ingá/PB para guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidências das falhas constatadas no exercício em análise.

Solicitação de pauta para a sessão do dia 13 de novembro de 2013, fl. 1.979, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 01 de novembro de 2013 e a certidão de fl. 1.980, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, é importante destacar que as contas dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS se sujeitam a duplo julgamento, um político (CONTAS DE GOVERNO), pelo correspondente Poder Legislativo, e outro técnico-jurídico (CONTAS DE GESTÃO), pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB. As CONTAS DE GOVERNO, onde os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS AGEM APENAS COMO MANDATÁRIOS, são apreciadas, inicialmente, pelo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

TCE/PB, mediante a emissão de PARECER PRÉVIO e, em seguida, remetidas ao parlamento para julgamento político (art. 71, inciso I, c/c o art. 75, cabeça, da CF), ao passo que as CONTAS DE GESTÃO, em que os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENAM DESPESAS, são julgadas, em caráter definitivo, pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II, c/c o art. 75, *caput*, da CF).

Com efeito, cabe realçar que, tanto as CONTAS DE GOVERNO quanto as CONTAS DE GESTÃO dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS, são apreciadas no TCE/PB no MESMO PROCESSO e em ÚNICA ASSENTADA. Na análise das CONTAS DE GOVERNO a decisão da Corte consigna unicamente a aprovação ou a desaprovação das contas. Referida deliberação tem como objetivo principal informar ao Legislativo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais encontrados nas contas globais e anuais aduzidas pelo mencionado agente político, notadamente quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, *caput*, da CF). Já no exame das CONTAS DE GESTÃO, consubstanciado em ACÓRDÃO, o Tribunal de Contas exerce, plenamente, sua jurisdição, apreciando, como dito, de forma definitiva, as referidas contas, esgotados os pertinentes recursos.

In casu, impende comentar, não obstante o posicionamento dos técnicos deste Sinédrio de Contas, fls. 328 e 1.895, que o repasse de R\$ 660.123,95 feito ao Poder Legislativo foi implementado de acordo como o disposto no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal. Pois, conforme entendimento já pacificado por este eg. Tribunal através dos Pareceres Normativos n.ºs 44 e 62/2005, a proporção mencionada na Lei Maior refere-se ao percentual da dotação fixada para o Poder Legislativo sobre o total da receita estimada na Lei Orçamentária Anual – LOA.

No caso em tela, o orçamento estimou a receita total em R\$ 29.228.438,00 e fixou as despesas do Parlamento Mirim em R\$ 673.057,00, evidenciando uma proporção de 2,30%. Ao final da execução orçamentária, a receita arrecadada alcançou a importância de R\$ 17.916.954,93 e os repasses somaram R\$ 660.123,95, representando 3,68% do montante efetivamente arrecadado. Ou seja, na realidade, a proporção transferida (3,68%) ficou acima da estabelecida na LOA (2,30%), inexistindo, portanto, irregularidade.

No que diz respeito à comprovação das publicações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária – RREOs e dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do período, em que pese, da mesma foram, o entendimento dos analistas desta Corte, fls. 1.895/1.896, a documentação apresentada na defesa, fls. 547/648, é suficiente para demonstrar a divulgação do referidos artefatos técnicos, afastando, portanto, as máculas apontadas no relatório inicial, fl. 328.

Por outro lado, os gastos com pessoal do Município atingiram o patamar de R\$ 11.525.718,50, valor este que não contempla as obrigações patronais do exercício em respeito ao disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, fls. 326/327. Assim, o dispêndio total com pessoal da Comuna (Poderes Executivo e Legislativo) em 2010



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

correspondeu a 66,43% da Receita Corrente Líquida – RCL do período, R\$ 17.347.040,93, superando, por conseguinte, o limite de 60% imposto pelo art. 19, inciso III, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), *in verbis*:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – (*omissis*)

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (grifos inexistentes no original)

Importa notar que o descumprimento do referido dispositivo decorreu das despesas com pessoal do Poder Executivo da Urbe, que ascenderam à soma de R\$ 11.006.139,68, valor este que também não engloba os encargos previdenciários patronais em obediência ao que determina o citado Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007. Ou seja, os dispêndios com pessoal relativos ao Executivo representaram 63,45% da RCL, o que configura nítida transgressão ao preconizado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da citada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *verbatim*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – (*omissis*)

(...)

III – na esfera municipal:

a) (*omissis*)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

Consequentemente, medidas administrativas deveriam ter sido adotadas pelo ex-gestor da Comuna de Ingá/PB, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, em tempo hábil, para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I a V, e do art. 23, *caput*, da LRF, *verbo ad verbum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

Art. 22. (*omissis*)

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (destaques ausentes no texto de origem)

É imperioso frisar que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder configura infração administrativa, processada e julgada pelo Tribunal de Contas, sendo passível de punição mediante a aplicação de multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, conforme estabelecido no art. 5º, inciso IV, e §§ 1º e 2º, da lei que dispõe, entre outras, sobre as infrações contra as leis de finanças públicas (Lei Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000), *ad literam*.

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

I – (*omissis*)

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 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 do disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC n.º 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 diversas decisões, tem deliberado pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade, bem como a necessidade de uniformizar o seu entendimento acerca da matéria, cabendo, entretanto, a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementa Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Em seguida, os inspetores da unidade de instrução observaram que a Comuna elaborou o orçamento de 2010 na ordem de R\$ 29.228.438,00, mas a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período foi de R\$ 17.916.954,93 e as despesas executadas somaram R\$ 20.506.194,40, fl. 317. Ademais a RECEITA DE CAPITAL prevista foi de R\$ 12.388.000,00, enquanto a sua arrecadação somou apenas R\$ 569.914,00 ou 4,60% da previsão originária.

Logo, é necessário assinalar que, na elaboração da proposta orçamentária, é preciso empregar métodos de estimativa que reflitam a realidade municipal, com as justificativas e explicações necessárias, especialmente no que se refere ao orçamento de capital, consoante se depreende do disposto no art. 22, incisos I e III, da 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, Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, *verbis*:

Art. 22. A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compõe-se de:

I - Mensagem, que conterá: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômica-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

(...)

III - Tabelas explicativas, das quais, além das estimativas de receita e despesa, constarão, em colunas distintas e para fins de comparação: (nossos grifos)

No caso, a receita de capital foi superestimada para fazer face à possível dotação orçamentária relativa a projetos remetidos a órgãos de outras esferas de governo que não atingiram o sucesso pretendido. Portanto, cabem recomendações à Administração Municipal no sentido de aprimorar os mecanismos de planejamento, com abstenção de consignações de dotações para despesas que dependam de recursos originários de projetos ainda não aprovados pelos órgãos competentes. Estes, caso se concretizem durante a execução do orçamento, poderão ser implementados mediante créditos adicionais especiais.

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Ingá/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2010, cumpre evidenciar que os especialistas deste Pretório de Contas tomaram como base a folha de pagamento de pessoal registrada no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES no patamar de R\$ 10.766.429,68, que corresponde aos valores empenhados nos elementos de despesa 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 7.061.581,11) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 3.704.848,57), fls. 318/319.

Sendo assim, vê-se que a soma das obrigações patronais respeitantes à competência de 2010 empenhadas, contabilizadas e pagas, segundo dados do SAGRES, R\$ 2.134.401,34, ficou aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 2.368.614,53, que corresponde a 22% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Carta Constitucional, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea "b", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *ipsis litteris*:

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

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; (grifamos)

É importante esclarecer, por oportuno, que, dos R\$ 2.134.401,34 empenhados e contabilizados em 2010 no elemento 13 – OBRIGAÇÕES PATRONAIS, só foram quitados dentro do exercício R\$ 408.455,46, restando a pagar R\$ 1.725.945,88. Em 2011 foram pagos R\$ 133.595,38 e, em 2012, o restante, R\$ 1.592.350,50. Logo, pode-se afirmar que deixaram de ser empenhados, contabilizados e pagos dispêndios com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 234.213,19 (R\$ 2.368.614,53 – R\$ 2.134.401,34), representando 9,89% do montante efetivamente devido pelo Poder Executivo de Ingá/PB em 2010, R\$ 2.368.614,53. Importante frisar, todavia, que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Ato contínuo, os peritos do Tribunal ressaltaram, também, que, em 2010, foram retidos dos segurados R\$ 969.526,19 a título de contribuições previdenciárias, importância essa registrada na receita extraorçamentária, todavia os repasses ao INSS no período somaram apenas R\$ 287.057,96, restando a recolher uma diferença expressiva de R\$ 682.468,23, fls. 329/330. Assim, deve ser enfatizado que o não repasse das contribuições previdenciárias efetivamente retidas pode caracterizar situação de apropriação indébita previdenciária,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

conforme estabelecido no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, dispositivo este introduzido pela Lei Nacional n.º 9.983, de 14 de julho de 2000, senão vejamos:

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º - Nas mesmas penas incorre quem deixar de:

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

De qualquer forma, é necessário salientar que as eivas em comento, relacionadas aos encargos securitários devidos pelo empregador e pelos empregados e não recolhidos à Previdência Social, representam séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. Referidas máculas, em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constituem motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item “2.5” do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal. Ademais, acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde jurisprudência remansosa do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbum pro verbo*:

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. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

(TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO. MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INELEGIBILIDADE. 1. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 34.081/PE, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Publicado no DJE de 12 fev. 2009, p. 34)

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. VICE. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. PROVIMENTO LIMINAR APÓS O PEDIDO DE REGISTRO. (...) 3. O não-recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Licitações configuram irregularidades de natureza insanável, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea g do inciso I do artigo 1º da LC n.º 64/90. Precedentes (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.039/PB, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Quanto ao pagamento de juros e multas decorrentes do atraso na quitação de obrigações previdenciárias devidas ao INSS, R\$ 17.514,69, fl. 329, constata-se certa desídia do administrador público municipal em quitar suas obrigações na forma e nos prazos legalmente estabelecidos, evidenciando descontrole acerca das atividades administrativas desenvolvidas na Urbe. Contudo, inexistindo, no caso em tela, comprovação de dolo, o fato enseja o envio de recomendações ao atual Prefeito Municipal de Ingá/PB, Sr. Manoel Batista Chaves Filho, no sentido de cumprir tempestivamente os compromissos a seu cargo, evitando, assim, a incidência de encargos futuros.

Seguidamente, a partir do exame das demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas, os técnicos deste Sinédrio de Contas evidenciaram a ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias, já considerando os encargos previdenciários devidos no ano e não empenhados, contabilizados, nem pagos, R\$ 234.213,19, e apontaram um déficit de R\$ 2.825.044,14, que representa 16,37% da receita orçamentária do Poder Executivo no período, R\$ 17.256.830,98, fl. 319.

Da mesma forma, a partir dos dados do BALANÇO PATRIMONIAL do Poder Executivo, fl. 252, foi identificado um déficit financeiro no montante de R\$ 3.653.937,62, fls. 1.918/1.919, uma vez que o ativo financeiro, excluída a parcela do REALIZÁVEL (R\$ 74.272,19), somou R\$ 1.256.440,32 e o passivo financeiro, R\$ 4.910.377,94, devidamente ajustado pela adição de dívida previdenciária com o INSS apurada nos autos, R\$ 770.787,10, fls. 318/319.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

Essas duas situações deficitárias caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da tão festejada LRF, 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, *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 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 que concerne à escrituração contábil, os analistas desta Corte identificaram algumas irregularidades, quais sejam: a) carência de registro de parte dos encargos patronais devidos à entidade de previdência nacional, R\$ 234.213,19, fl. 319; b) lançamento de valores em contas do ATIVO REALIZÁVEL sem justificativa, R\$ 2.157,76, fl. 1.918; c) omissão de dívida previdenciária, R\$ 770.787,10, fls. 318/319; d) falta de demonstração de quantias incorporadas na dívida fundada, fl. 321; e e) incorreta classificação de despesas com pessoal, R\$ 239.710,00, nos elementos 35 – SERVIÇOS DE CONSULTORIA (R\$ 103.900,00) e 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 135.810,00).

Os procedimentos adotados ou negligenciados pelo setor de contabilidade do Poder Executivo de Ingá/PB, além de prejudicarem a análise dos inspetores da unidade de instrução, comprometeram a confiabilidade dos dados contábeis, resultando na imperfeição das peças que compõem a prestação de contas em tela, que não refletiram a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da Comuna.

Significa dizer que a profissional de contabilidade não registrou as informações na forma prevista, não somente nos arts. 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, como também 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, *verbatim*.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

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.

Igualmente inserido no rol das constatações feitas pelos inspetores da unidade de instrução estão os crescimentos das dívidas fluante e fundada em relação ao exercício anterior, fl. 321. Segundo relatório inicial, os débitos de curto prazo ao final de 2010, já incluídas as dívidas previdenciárias omitidas, R\$ 770.787,10, atingiram o patamar de R\$ 4.910.377,94, que, comparados ao saldo do ano anterior, R\$ 1.127.680,02, demonstram uma elevação de 335,44%. No caso da dívida de longo prazo, o saldo do ano anterior era de R\$ 1.909.930,68 e subiu para R\$ 3.993.501,81, revelando um acréscimo da ordem de 109,09%. Ambas as situações configuram um sinal de alerta para a administração municipal.

No que concerne ao tema licitação, a unidade técnica desta Corte, após a análise da defesa apresentada, manteve como não licitadas despesas no montante de R\$ 368.724,74, fls. 1.924/1.928. Todavia, dentre os dispêndios considerados inicialmente no elenco dos não licitados e elididos estava a aquisição de combustíveis em favor do POSTO RIACHÃO LTDA. na importância de R\$ 228.227,05. Nesse caso, em que pese o entendimento dos inspetores do Tribunal, o Pregão Presencial n.º 018/2009 não serve para respaldar compras dessa natureza realizadas no ano subsequente (2010), pois não se enquadra nas exceções previstas no art. 57, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, *verbo ad verbum*:

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

III – Vetado

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

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

Diante dessa colocação, os gastos não licitados totalizaram, na realidade, R\$ 596.951,79 (R\$ 368.724,74 + R\$ 228.227,05). Com efeito, é importante assinalar que a licitação é 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 Especial, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *ad litteram*:

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

Merece ênfase, pois, que a não realização do mencionado procedimento licitatório exigível vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *verbis*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

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 8.666/93. Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prenuenciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e 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.

Além disso, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, senão vejamos:

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)

Persistindo no campo das licitações, houve destaque para despesas empenhadas com assessoria contábil em favor da DRA. CLAIR LEITÃO MARTINS DINIZ (R\$ 65.000,00), com serviços jurídicos em nome do DR. FABRÍCIO BELTRÃO DE BRITO (R\$ 22.675,66) e com a contratação de banda musicais em favor dos credores SHEILA RICARTE MARTINS (R\$ 18.000,00) e JOSÉ EDVALDO SALES (R\$ 216.000,00), segundo dados do SAGRES. Todos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

esses dispêndios estariam indevidamente respaldados em Inexigibilidades de Licitação (n.ºs 001, 002, 004, 005, 006/2010 e 017/2009).

No que se refere à contratação de artistas e bandas, os especialistas deste Pretório de Contas entenderam que os procedimentos não atenderam aos requisitos estabelecidos no art. 25, inciso II, da Lei Nacional n.º 8.666/93, *verbum pro verbo*:

Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

I – (*omissis*)

(...)

III - para contratação de profissional de qualquer setor artístico, diretamente ou através de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. (nosso grifo)

Já em relação aos gastos com contadora e advogado, guardo reservas em relação à possibilidade de utilização de certame licitatório para contratação dessa categoria de profissionais ou mesmo de inexigibilidade, por considerar que as atividades por eles desempenhadas não se coadunam com esses expedientes, tendo em tela não se tratar de atividades extraordinárias, sendo, portanto, atividades rotineiras e comuns da Urbe.

Na realidade, o ex-gestor, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, deveria ter realizado o devido concurso público para a admissão de funcionários da área técnica. Neste sentido, cumpre assinalar 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 Magna, *in verbis*:

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

I - (*omissis*)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

Abordando o tema em disceptação, reportamo-nos, desta feita, à jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *verbatim*:

AÇÃO POPULAR – PROCEDÊNCIA – PRESSUPOSTOS. Na maioria das vezes, a lesividade ao erário público decorre da própria ilegalidade do ato praticado. Assim o é quando dá-se a contratação, por município, de serviços que poderiam ser prestados por servidores, sem a feitura de licitação e sem que o ato tenha sido precedido da necessária justificativa. (STF – 2ª Turma – RE n.º 160.381/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, Diário da Justiça, 12 ago. 1994, p. 20.052)

Acerca das despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, os peritos do Tribunal calcularam uma aplicação na importância de R\$ 2.633.345,93 ou 23,53% da Receita de Impostos mais Transferências – RIT, R\$ 11.189.073,40, fls. 324/325. Contudo, após a inclusão do valor proporcional pago com contribuições previdenciárias patronais, R\$ 72.419,15 e com encargos sociais relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP do período, R\$ 68.721,04, a aplicação passa a ser de R\$ 2.774.486,12 (R\$ 2.633.345,93 + R\$ 72.419,15 + R\$ 68.721,04) ou 24,80% da RIT, não atendendo, ainda, o percentual estabelecido no art. 212 da Carta Constitucional, que determina a aplicação de pelo menos 25%, *verbo ad verbum*:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifamos)

É oportuno salientar que a aplicação de recursos na educação em percentual abaixo do mínimo fixado na Carta Magna, em virtude de sua gravidade, é suficiente não só para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina desta feita o item “2.3” do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004 deste eg. Tribunal, como também para a decretação de intervenção de um Estado em seus Municípios, consoante preconiza o art. 35, inciso III, da Lei Maior, *ad literam*:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – (...)

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

Igualmente inserida no rol das máculas identificadas na instrução processual encontra-se o pagamento de despesas sem o atesto nos empenhos, nas notas fiscais e nos recibos, conforme revela a amostragem contida nos Documentos TC n.ºs 15989/12 e 16225/12, que deveria ser emitido pelo servidor responsável pelo recebimento de materiais ou pela verificação da realização de serviços. A falha em comento demonstra a inexecução de uma das fases da despesa pública, a liquidação, o que caracteriza ardente infração aos ditames previstos nos arts. 62 e 63 da Lei Nacional n.º 4.320/1964, *verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.

Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

§ 1º Essa verificação tem por fim apurar:

I – a origem e o objeto do que se deve pagar;

II – a importância exata a pagar;

III – a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I – o contrato, ajuste ou acordo respectivo;

II – a nota de empenho;

III – os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

As últimas irregularidades que figuram nos autos são as seguintes: a) registro de dispêndios a regularizar no ATIVO REALIZAVEL sem comprovação, R\$ 2.157,76, fl. 1.918; b) gastos com honorários advocatícios sem comprovação das serventias prestadas, R\$ 132.061,46, fl. 330; c) excesso de dispêndios com combustíveis, R\$ 101.168,68, fls. 331/332; d) repasse de recursos a instituições privadas não justificados, R\$ 14.730,00, fl. 332; e) escrituração de despesas não demonstradas, R\$ 51.600,00, fls. 1.950/1.955; e f) superfaturamento na locação de *softwares*, R\$ 22.500,00, fls. 1.950/1.955.

Acerca do valor contabilizado no ATIVO REALIZÁVEL (R\$ 2.157,76), cabe destacar que os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados e, qualquer



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

que seja o procedimento adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão, como à sua perfeita compreensão. Portanto, cabe a imputação do débito.

Quanto ao consumo de combustíveis (gasolina e óleo diesel), segundo o estudo efetuado nos presentes autos, fls. 331/332, no exercício *sub examine*, a despesa admissível para a frota municipal com gasolina e óleo diesel seria de R\$ 94.380,00 e R\$ 218.988,00, respectivamente, perfazendo um montante de R\$ 313.368,00. Tendo em vista que os dispêndios realizados no período atingiram o patamar de R\$ 414.536,68, ficou evidente um excesso da ordem de R\$ 101.168,68 (R\$ 414.536,68 – R\$ 313.368,00) que, uma vez não justificado pelo ordenador das despesas, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, deve ser ressarcido aos cofres municipais.

Acerca do superfaturamento na locação de *softwares*, é importante esclarecer que o valor apontado de R\$ 22.500,00 foi obtido pelos analistas desta Corte a partir da comparação entre os preços dos sistemas de DIGITALIZAÇÃO e ARRECADAÇÃO locados pela Comuna de Ingá/PB nas importâncias mensais de R\$ 1.400,00 e R\$ 2.500,00, respectivamente, fl. 1.219, e os valores pagos por outros municípios paraibanos (Umbuzeiro, Conceição e Alagoa Grande), quais sejam, R\$ 650,00 para o primeiro e R\$ 1.000,00 para o segundo. Assim, em um período de 10 (dez) meses, verifica-se um excesso de R\$ 22.500,00 [(R\$ 3.900,00 – R\$ 1.650,00) x 10], fls. 1.950/1.955.

Já os demais itens censurados configuram despesas contabilizadas como efetivamente pagas, porém, em flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos. Com efeito, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentação que comprove a despesa pública configura fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

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 Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária. No caso específico das instituições privadas ASSOCIAÇÃO DOS PORTADORES DE NECESSIDADES ESPECIAIS DE INGÁ – APENEI (R\$ 8.330,00) e AMÉRICA FUTEBOL CLUBE (R\$ 6.400,00), é preciso enfatizar que elas também deveriam prestar contas do emprego dos recursos que receberam do Município.

Importa notar, ainda, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

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, *ipsis litteris*:

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.

Demais, 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, senão vejamos:

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)

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifamos)

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."

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, oito das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo suficiente para emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do antigo Mandatário de Ingá/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.3", "2.5", "2.6", "2.10" e "2.12", do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *in verbis*:

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:

(...)

2.3. não aplicação dos percentuais mínimos de receita em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF) e em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF);

(...)

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;

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

(...)

2.11. no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, não adoção das medidas necessárias ao retorno da despesa total com pessoal e à recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites; (destaques ausentes no texto de origem)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

Destarte, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do Chefe do Poder Executivo da Comuna de Ingá/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, resta configurada também a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.150,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o ex-gestor enquadrado nos seguintes incisos do referido artigo, *verbatim*:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

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

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

Ex positis, proponho que 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 antigo MANDATÁRIO de Ingá/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), *JULGUE IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO do ex-Ordenador de Despesas da Comuna, concernentes ao exercício financeiro de 2010, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva.

3) *IMPUTE* ao antigo Prefeito Municipal de Ingá/PB, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, débito no montante de R\$ 324.217,90 (trezentos e vinte e quatro mil, duzentos e dezessete reais, e noventa centavos), sendo R\$ 132.061,46 atinentes ao pagamento de honorários advocatícios sem comprovação das serventias prestadas, R\$ 101.168,68 concernentes ao excesso de gastos com combustíveis, R\$ 51.600,00 respeitantes à escrituração de dispêndios não demonstrados, R\$ 22.500,00 referentes ao superfaturamento em locação de *softwares*, R\$ 14.730,00 correspondentes ao repasse de recursos a instituições privadas sem justificativa, e R\$ 2.157,76 relacionados ao registro de despesas a regularizar no ATIVO REALIZÁVEL não comprovadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 04268/11

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Administrador Municipal, Sr. Manoel Batista Chaves Filho, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *APLIQUE MULTA* ao antigo Alcaide, Sr. Luiz Carlos Monteiro da Silva, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB).

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, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

7) *ENVIE* recomendações no sentido de que atual gestor da Comuna de Ingá/PB, Sr. Manoel Batista Chaves Filho, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) 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 do não recolhimento da totalidade das retenções realizadas dos segurados, bem como sobre a carência de pagamento de parte dos encargos patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Ingá/PB, todos devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2010.

9) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETA* cópias dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis, bem como à colenda Procuradoria da República na Paraíba para adoção das medidas necessárias, notadamente no que concerne aos fatos narrados no item "10.2" do relatório técnico inicial, fls. 316/336.

É a proposta.

Em 20 de Novembro de 2013



Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL