



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Maria Valdete de Lucena Lima
Interessado: Raimundo Nonato Pinto da Costa

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – GESTOR DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Desrespeito ao regime de competência da despesa pública – Ausência de equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias – Falhas na elaboração de demonstrativos contábeis – Incorreta demonstração da dívida flutuante – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento das obrigações patronais devidas à Previdência Social – Realização de despesas com aquisição de gêneros alimentícios sem amparo em prévio procedimento licitatório – Não encaminhamento ao Tribunal de documentos solicitados pelos peritos da Corte – Subsistência de máculas que, no presente caso, comprometem parcialmente o equilíbrio das contas de gestão – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade, *ex vi* disposto no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93. Regularidade com ressalvas. Aplicação de multa. Fixação de prazo para pagamento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00409/10

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE SOSSEGO/PB, SRA. MARIA VALDETE DE LUCENA LIMA*, referente ao exercício financeiro de 2006, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, 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, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as referidas contas.
- 2) *APLICAR MULTA* à gestora do Fundo de Assistência Social da Urbe em 2006, Sra. Maria Valdete de Lucena Lima, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

3) *ASSINAR* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que a Administração Municipal de Sossego/PB não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca da carência de pagamento das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pelo Município com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social de Sossego/PB durante o exercício financeiro de 2006.

6) Igualmente com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETER* cópia das peças técnicas, fls. 512/519 e 533/535, do parecer do Ministério Público de Contas, fls. 537/541, e desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado, para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 12 de maio de 2010

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em Exercício

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das contas de gestão da Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Assistência Social de Sossego/PB durante o exercício financeiro de 2006, Sra. Maria Valdete de Lucena Lima, apresentadas a este eg. Tribunal em 30 de março de 2007, mediante Ofício n.º 10/2007, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 512/519, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) a Lei Municipal n.º 11, de 06 de março de 1997, criou o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS com o objetivo de proporcionar recursos e meios para o financiamento das ações na área de assistência social; e c) os recursos auferidos pelo fundo em 2006 foram provenientes de transferências dos Fundos Nacional e Estadual de Assistência Social, R\$ 121.692,37, de dotações orçamentárias do Município, R\$ 999,50, bem como de convênios firmados com outras entidades financiadoras, R\$ 1.930,93, perfazendo um total de R\$ 124.622,80.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da DIAGM VI destacaram que: a) o orçamento municipal para 2006 estimou a receita do fundo em R\$ 130.000,00 e fixou a despesa em igual valor; b) durante o exercício, segundo o Balancete Acumulado da Execução Orçamentária, foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 120.784,00; c) a receita efetivamente recebida pelo fundo no período ascendeu, como mencionado, à soma de R\$ 124.622,80; d) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R\$ 140.029,23; e) não houve registro de receitas e despesas extraorçamentárias no exercício; f) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 14.137,92; e h) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 14.137,92 e um passivo financeiro NULO.

Ao final de seu relatório, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) ausência de encaminhamento dos balancetes dos meses de janeiro e fevereiro de 2006; b) reconhecimento de despesas sem observância do regime de competência; c) déficit orçamentário equivalente a 25,19% da receita orçamentária arrecadada; d) falhas na elaboração dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL; e) dívida do fundo incorretamente evidenciada; f) não empenho e não recolhimento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS; g) despesas não lícitas na soma de R\$ 38.917,10; e h) carência de envio ao Tribunal de documentos solicitados, descumprindo o disposto no art. 42 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93.

Processadas as devidas citações, fls. 520/525, a gestora do fundo durante o exercício financeiro de 2006, Sra. Maria Valdete de Lucena Lima, deixou o prazo transcorrer *in albis*. Já o responsável técnico pela contabilidade à época, Dr. Raimundo Nonato Pinto da Costa, apresentou defesa, fls. 526/530, onde juntou documentos e argumentou, em síntese, que:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

a) os balancetes de janeiro e fevereiro de 2006 não foram entregues ao Tribunal porque o fundo só se tornou independente em março daquele ano, conforme comprova o Decreto n.º 09/2006; b) as despesas do FMAS eram pagas de acordo com o saldo bancário; c) o déficit orçamentário foi ocasionado pelo saldo do exercício anterior, mas não ocasionou prejuízo ao bom funcionamento do fundo; d) todos os balanços estão corretos, pois o que foi pago foi empenhado; e) o FMAS não possui dívida com a Previdência Social, já que todos os seus funcionários eram lotados no Poder Executivo e os pagamentos feitos destinavam-se a programas que não geravam encargos; f) o fundo não tinha folha de pessoal nem cadastro de pessoa jurídica e todas as suas obrigações patronais eram pagas pelo Executivo, que fazia a Guia de Recolhimento do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIP geral da Comuna; g) o FMAS não possuía Comissão Permanente de Licitação e todos os procedimentos eram feitos pelo Poder Executivo Municipal, até porque todos os funcionários do fundo são lotados na Secretaria de Ação Social; e h) todos os documentos foram entregues para a análise desta Corte.

Encaminhados os autos à unidade técnica, esta emitiu relatório, fls. 533/535, onde considerou elidida a eiva respeitante à ausência de encaminhamento dos balancetes dos meses de janeiro e fevereiro de 2006 e manteve *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente a todas as demais irregularidades apuradas na instrução do feito.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar sobre a matéria, fls. 537/541, opinou pela: a) irregularidade das presentes contas; b) aplicação de multas à gestora e ao contador do fundo pelo conjunto de irregularidades de suas respectivas responsabilidades; e c) recomendação à atual direção do FMAS no sentido de cumprir fidedignamente os ditames da Carta Magna, das Normas Brasileiras de Contabilidade e, especificamente, determinar à assessoria contábil a não incursão nas mesmas falhas aqui detectadas.

Solicitação de pauta, conforme fls. 542/543 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, cabe destacar que os fundos especiais são modos de descentralização de recursos públicos, cujos valores devem ser aplicados exclusivamente nas finalidades previstas nas leis que os instituíram. Trata-se, consequentemente, de maneira de gestão com característica nitidamente financeira, tendo em vista que, para sua existência, mister se faz a abertura de uma conta específica. Neste sentido, dignos de referência são os ensinamentos dos eminentes professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *in A Lei 4.320 Comentada*, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 133, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

(...) fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.

Portanto, pode-se concluir que os fundos são criados, basicamente, para fortalecer a musculatura econômica de determinados órgãos ou entidades, visando a consecução de objetivos previamente definidos. Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação dos festejados doutrinadores Flávio da Cruz (Coordenador), Adauto Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélcio Herzmann e Rui Rogério Naschenweng Barbosa, *in* Comentários à Lei 4.320, 3 ed, São Paulo: Atlas, 2003, p. 286, *verbatim*:

(...) fundo é uma forma de gestão de recursos, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, mas como ente contábil, ou seja, um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.

É importante realçar que a Constituição Federal definiu em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe a lei complementar estabelecer condições para criação e funcionamento de fundos, vindo o art. 167, inciso IX, determinar a necessidade de prévia autorização legislativa para a sua instituição, *verbo ad verbum*:

Art. 165. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – (*omissis*)

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 167. São vedados:

I – (...)

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

Como se sabe, com a promulgação da atual Carta Magna, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada como lei complementar, suprimindo, por conseguinte, a exigência contida no citado art. 165, § 9º, inciso II, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad litteram*:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE – FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: (...) (STF – Tribunal Pleno – ADI-MC n.º 1726/DF, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, 30 abr. 2004, p. 27) (destaque ausente no texto de origem)

Na verdade, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possui dispositivos que tratam especificamente dos fundos especiais, são os artigos 71 a 74, *verbis*:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Também é importante repisar que a Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea “b”, estabelece que as normas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplavam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) (*omissis*)

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo inexistente no original)

Da mesma forma, o art. 50, inciso I, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, definiu que os fundos devem seguir as normas de contabilidade pública, no que tange a escrituração individualizada de suas contas, senão vejamos:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (nossos grifos)

In casu, após análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pela gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Sossego/PB durante o exercício financeiro de 2006, Sra. Maria Valdete de Lucena Lima, revelam algumas irregularidades remanescentes. Com efeito, impende comentar, *ab initio*, que em relação às contribuições previdenciárias patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, observa-se que a folha de pagamento do pessoal vinculado do fundo ascendeu ao patamar de R\$ 22.680,66, nela compreendidos o elemento de despesa 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 5.364,00), bem como os gastos com pessoal registrados no 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 17.316,66), fl. 517.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

Entretanto, no exercício *sub studio*, não houve empenhamento, contabilização nem pagamento de obrigações patronais através do Fundo de Assistência Social da Urbe, cuja quantia devida seria da ordem de R\$ 4.762,94, que corresponde a 21% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, 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 8.212/91), *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 02147/07

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

É imperioso asseverar que o cálculo do valor exato da obrigação patronal deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas à Autarquia de Previdência Federal. Mesmo assim, cabe assinalar que a irregularidade em comento, respeitante às contribuições a cargo do empregador, mas não recolhidas ao INSS, representa 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. Além disso, pode vir a ser enquadrada como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, segundo o art. 11, inciso I, 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 –, *in verbis*:

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

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

Quanto aos registros contábeis, os analistas desta Corte assinalaram algumas incorreções importantes, fls. 513/514, quais sejam: a) as despesas incorridas em 2005 somente foram empenhadas em 2006, R\$ 2.129,60; b) os dispêndios de 2006 foram empenhados apenas em 2007, R\$ 13.355,32; e c) as obrigações previdenciárias patronais respeitantes à competência de 2006 não foram empenhadas, contabilizadas, nem empenhadas no exercício, R\$ 4.762,94. Destarte, essas falhas, além de prejudicarem a análise da unidade técnica, comprometem a confiabilidade da escrituração contábil, pois resultam na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do fundo.

Isso significa que o profissional de contabilidade não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, mas também no art. 50, inciso II, da Lei Complementar n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, que institui o regime de competência para a despesa pública, *verbatim*:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

I - (*omissis*)

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. (grifo inexistente no original)

Em virtude dos equívocos e omissões ora comentados, não somente os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, mas também os DEMONSTRATIVOS DOS RESTOS A PAGAR e DA DÍVIDA FLUTUANTE foram elaborados sem respeitar 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, datado de 31 de dezembro do mesmo ano, *verbo ad verbum*:

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.

Igualmente inserida no rol das irregularidades apuradas na instrução do feito está a ausência de equilíbrio entre receitas e despesas. Segundo dados do BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, fl. 43, enquanto a receita orçamentária do fundo somou R\$ 124.622,80, a despesa de mesma natureza atingiu a importância de R\$ 140.406,43, revelando um déficit de R\$ 15.406,43 ou 12,36% dos recursos auferidos no período. Contudo, como bem destacaram os especialistas deste Pretório de Contas, fls. 514/515, o referido demonstrativo não reflete a realidade orçamentária do FMAS de Sossego/PB, haja vista a existência de gastos que não foram contabilizados de acordo com o regime de competência. Portanto, considerando que os dispêndios do período *sub examine* totalizam, em verdade, R\$ 156.017,89, o déficit real ascende para R\$ 31.395,09, correspondente a 25,19% da receita orçamentária do exercício (R\$ 124.622,80).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

Logo, fica evidente o inadimplemento da principal finalidade pretendida pelo legislador ordinário, através da inserção no ordenamento jurídico tupiniquim da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, consoante estabelece o seu art. 1º, § 1º, *ad litteram*:

Art. 1º. (*omissis*)

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

No tocante ao tema licitações, os peritos do Tribunal destacaram a realização de despesas com aquisição de gêneros alimentícios para merenda, cuja beneficiária foi a empresa COMERCIAL DE ALIMENTOS FIGUEIREDO LTDA., no total de R\$ 38.917,10, sem amparo em prévio procedimento licitatório, fl. 518. Relataram que o Convite n.º 09/2006, encaminhado ao Tribunal, fls. 230/269, foi realizado pela Administração Municipal e teve como vencedora a referida empresa com valor homologado de apenas R\$ 10.965,75. A partir disso, os técnicos deste Sinédrio de Contas observaram que somente o Poder Executivo gastou em 2006 com este fornecedor R\$ 34.684,53, fls. 270/271, não restando dúvidas de que as compras de alimentos feitas através do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS da Comuna não foram precedidas de licitação.

Sendo assim, 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 *Parquet* especializado, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbis*:

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

repelindo a promiscuidade administrativa e racionalizando os gastos e investimentos dos recursos do Poder Público.

Em seguida, merece ênfase 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 seu art. 37, inciso XXI, *ipsis litteris*:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

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. (destaque ausente no texto de origem)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/93. Neste contexto, é preciso destacar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prenunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, senão vejamos:

Art. 89 – Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo Único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

Ademais, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da já mencionada lei que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos – Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992 –,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *verbum pro verbo*:

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

I – (...)

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (nossos grifos)

Por fim, os inspetores da unidade técnica relataram que foram solicitados documentos à administração do fundo, em 07 de outubro de 2008, para subsidiar a análise da presente prestação de contas, mas até a data de fechamento do relatório inicial (23 de outubro de 2008) o pedido não havia sido atendido. A documentação requerida diz respeito a cópias dos extratos bancários de contas geridas pelo fundo, diário de movimentação da CONTA CAIXA, esclarecimentos sobre o significado de pagamentos “de piso de base variável” e demonstrativo contendo a despesa de pessoal do FMAS realizada mensalmente no ano.

Neste sentido, é imperioso assinalar, portanto, que a Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado – LOTCE/PB, determina que nenhum documento ou informação poderá ser sonegado em inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto, e, caso ocorra, deve-se assinar prazo para apresentação, sob pena de aplicação de multa, conforme dispõe o seu art. 42, §§ 1º e 2º, *verbatim*:

Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

§ 1º - No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Prefeito, ao Secretário Estadual ou Municipal, supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

§ 2º - Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no art. 56, inciso IV, desta Lei.

Todavia, em que pese o posicionamento do Ministério Público Especial, fls. 537/541, entende-se que as impropriedades remanescentes nos presentes autos comprometem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

apenas parcialmente a regularidade das contas *sub judice*, seja pela ausência de danos mensuráveis, seja por não revelarem atos graves de improbidade administrativa ou mesmo por não induzirem ao entendimento de malversação de recursos públicos. Na realidade, as incorreções observadas caracterizam, em sua maioria, falhas de natureza formal, sem evidenciar dolo ou má fé da administradora do Fundo de Assistência Social da Urbe, o que enseja, além do envio de recomendações, o julgamento regular com ressalvas, nos termos dos art. 16, inciso II, e 18 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *verbo ad verbum*:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I – (*omissis*)

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

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

Ainda assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes das condutas implementadas pela gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Sossego/PB, Sra. Maria Valdete de Lucena Lima, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 1.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993) e devidamente regulamentada no Regimento Interno do TCE/PB – RITCE/PB pela Resolução Administrativa RA – TC – 13/2009, sendo a responsável enquadrada no seguinte inciso do art. 168 do RITCE/PB, *ad litteram*:

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

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

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02147/07

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

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGUE REGULARES COM RESALVAS* as contas de gestão da Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Assistência Social de Sossego/PB durante o exercício financeiro de 2006, Sra. Maria Valdete de Lucena Lima.
- 2) *APLIQUE MULTA* à gestora do Fundo de Assistência Social da Urbe em 2006, Sra. Maria Valdete de Lucena Lima, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.
- 3) *ASSINE* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *ENVIE* recomendações no sentido de que a Administração Municipal de Sossego/PB não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.
- 5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca da carência de pagamento das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pelo Município com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social de Sossego/PB durante o exercício financeiro de 2006.
- 6) Igualmente com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETA* cópia das peças técnicas, fls. 512/519 e 533/535, do parecer do Ministério Público de Contas, fls. 537/541, e desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado, para as providências cabíveis.

É a proposta.