



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Maria Auxiliadora Correia de Melo

Advogada: Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa

Interessados: José Maria Herculano da Silva e outro

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – FUNDO ESPECIAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ORDENADORA DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIACÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Encaminhamento da prestação de contas sem a totalidade dos documentos exigidos em resolução do Tribunal – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Inexistência de estabilidade entre o ativo e o passivo financeiros – Falta de implementação de alguns certames licitatórios – Contratação de profissional para serviço típico da administração sem realização de concurso público – Carência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas das remunerações dos servidores – Não pagamento do total das obrigações securitárias patronais devidas ao instituto de previdência nacional – Falta de repasse ao Município dos impostos retidos – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade, *ex vi* do disposto no art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93. Irregularidade. Aplicação de multa. Fixação de prazo para recolhimento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 04733/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ANTIGA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ITABAIANA/PB – FMA5, SRA. MARIA AUXILIADORA CORREIA DE MELO*, relativas ao exercício financeiro de 2011, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da *1ª CÂMARA* do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão realizada nesta data, com a convocação do Conselheiro Substituto Antônio Gomes Vieira Filho, diante do impedimento do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *APLICAR MULTA* à antiga administradora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/PB – FMAS, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, CPF n.º 338.128.964-00, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 47,27 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *FIXAR* 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, 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 adimplemento 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 atual gestora do FMAS da Urbe de Itabaiana/PB, Sra. Fabiana Vasconcelos Rodrigues de Melo, não repita as irregularidades apontadas no relatório dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca das carências de recolhimentos da totalidade das obrigações patronais e das contribuições efetivamente retidas dos segurados, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Itabaiana/PB com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social durante o exercício financeiro de 2011.

6) Também com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.

TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 26 de novembro de 2015

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Fernando Rodrigues Catão
Conselheiro no Exercício da Presidência



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Renato Sérgio Santiago Melo
Conselheiro Substituto - Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO 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 Itabaiana/PB – FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 08 de maio de 2013.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal IV – DIAGM IV, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada na Urbe de Itabaiana/PB no período de 06 a 10 de maio de 2013, emitiram relatório inicial, fls. 28/34, constatando, resumidamente, que: a) a Lei Municipal n.º 291/95 instituiu o FMAS; b) o fundo tem por objetivo proporcionar recursos e meios para o funcionamento das ações na área de assistência social; e c) as receitas que constituem o Fundo Municipal de Assistência Social estão descritas no art. 2º da supracitada norma local.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais, os técnicos da DIAGM IV destacaram que: a) o orçamento municipal para 2011 estimou a receita do FMAS em R\$ 2.285.900,00 e fixou a despesa em igual valor; b) as quantias orçamentárias efetivamente recebidas pelo fundo ascenderam à soma de R\$ 1.737.013,64; c) os gastos orçamentários realizados atingiram o montante de R\$ 1.809.684,86; d) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 427.785,78; e) os dispêndios extraorçamentários executados durante o ano compreenderam um total de R\$ 345.490,94; f) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 13.424,05; e g) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro no valor de R\$ 19.585,69 e um passivo financeiro na quantia de R\$ 472.566,49.

Em seguida, os analistas da unidade de instrução apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) envio de prestação de contas em desacordo com a Resolução Normativa RN – TC n.º 03/10; b) ocorrência de déficit orçamentário no valor de R\$ 72.671,22; c) insuficiência financeira na quantia de R\$ 452.980,80; d) realização de despesas sem licitação na importância de R\$ 479.788,21; e) ausência de recolhimento das retenções de contribuições previdenciárias no total de R\$ 43.346,80; f) não contabilização de dispêndios com obrigações securitárias patronais no montante de R\$ 157.911,16; e g) falta de repasse ao Município de impostos na soma de R\$ 2.947,51.

Realizadas as citações da gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, e do responsável técnico pela contabilidade do referido fundo no período de 01 de fevereiro a 31 de dezembro de 2011, Dr. José Maria Herculano da Silva, e efetuada à intimação do contador responsável pelo envio da prestação de contas e pela contabilidade no mês de janeiro de 2011, Dr. João Gilberto Carneiro Ismael da Costa, fls. 36/37, 40 e 401, todos apresentaram contestações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

Os contadores, Dr. José Maria Herculano da Silva e Dr. João Gilberto Carneiro Ismael da Costa, encaminharam peças defensórias idênticas, fls. 47/48 e 404/405, onde alegaram, em síntese, que: a) o controle de entradas e saídas de materiais do almoxarifado não foi enviado junto com a prestação de contas, pois foi informado ao setor contábil que o fundo não dispunha deste domínio; e b) diante da inexistência de recursos, a contabilidade jamais poderia empenhar as despesas com encargos previdenciários patronais.

Já a administradora do FMAS, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, após pedido de prorrogação de prazo, fls. 51/52, deferido pelo relator, fls. 53/54, encartou documentos e enfatizou, fls. 56/397, em suma, que: a) o controle de entradas e saídas de materiais do almoxarifado não foi encaminhado junto à prestação de contas, mas o mesmo está arquivado na sede da Secretaria da Ação Social; b) os déficits orçamentário e financeiro não representaram desequilíbrio entre receita e despesa, não comprometendo exercícios futuros, em razão de suas insignificâncias; c) quanto aos dispêndios não licitados, houve a realização de procedimento licitatório, os serviços de advogado podem ser contratados mediante inexigibilidade e as aquisições de alimentação e materiais de expediente foram para pronto atendimento; d) não ocorreu a contabilização de contribuições previdenciárias, pois não existia fonte de recursos; e e) os impostos retidos e não repassados no exercício em análise foram recolhidos ao Município de Itabaiana/PB nos exercícios subsequentes.

Encaminhados os autos aos peritos deste Pretório de Contas, estes, após examinarem as referidas peças processuais de defesas, emitiram relatório, fls. 409/416, onde mantiveram *in totum* as máculas consignadas na peça exordial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 418/427, pugnou, em suma, pelo (a): a) irregularidade das contas prestadas pela Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/PB no exercício financeiro de 2011; b) imputação de débito por despesas não comprovadas ou insuficientemente comprovadas, a teor dos cálculos elaborados pela unidade técnica desta Corte de Contas; c) aplicação de multa pessoal a Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, com fulcro no artigo 56, inciso II da Lei Orgânica deste Tribunal, face ao cometimento de infrações às normas legais; d) envio de recomendações para que o atual gestor do fundo não repita as falhas verificadas e, especialmente, cumpra o determinado pela Constituição Federal, pelas Resoluções desta Corte de Contas, não incida em despesas não licitadas e não comprovadas, não obstrua a fiscalização realizada pelo controle externo e sempre envie os documentos solicitados; e e) remessa de representação ao Ministério Público Comum, ao Ministério Público Federal e à Receita Federal do Brasil, por força da natureza das eivas cometidas pela administradora do FMAS, para a tomada das providências de estilo no âmbito da sua alçada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 19 de novembro de 2015, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 03 de novembro de 2015 e a certidão de fl. 429, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

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

(...) 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, Nélio Herzmann e Rui Rogério Naschenweng Barbosa, *in* Comentários à Lei 4.320, 3 ed, São Paulo: Atlas, 2003, p. 286, *verbatim*:

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

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;

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, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

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 necessário repisar que a Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea "b", estabelece que as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplavam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*:

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

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

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

a) (*omissis*)

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

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, os peritos do Tribunal enfatizaram que a antiga gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/PB – FMAS, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, encaminhou a documentação concernente às contas *sub examine* de forma incompleta, diante das ausências do CONTROLE DE ENTRADAS E SAÍDAS DE MATERIAIS DO ALMOXARIFADO, das DEMONSTRAÇÕES DAS DÍVIDAS FUNDADAS INTERNA E EXTERNA e da RELAÇÃO DOS CONVÊNIOS REALIZADOS NO EXERCÍCIO OU AINDA VIGENTES, fl. 122.

Todavia, ao compulsar os autos, constata-se a desnecessidade de envio das demonstrações das dívidas e dos convênios, pois, nos arquivos enviados, consta a informação de NADA A DECLARAR. De todo modo, restou evidenciado que a mencionada administradora do mencionado fundo remeteu a prestação de contas sem observar atentamente a determinação indicada no art. 15, inciso X, da Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010, *verbatim*:

Art. 15. A prestação de contas anual de gestores de Autarquias, Fundações Públicas, Fundos Especiais e Órgãos de Regime Especial, Estaduais e Municipais, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:

I – (*omissis*)

(...)

X – Controle referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado (grifamos)

No que tange à execução orçamentária, os analistas da Corte evidenciaram que, tendo como base o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, fl. 13, as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 1.809.684,86, enquanto as receitas atingiram a quantia de R\$ 1.737.013,64, resultando em um déficit orçamentário na ordem de R\$ 72.671,22, que representa 4,18% da receita efetiva do Fundo Municipal de Assistência Social.

Outra irregularidade descrita pelos inspetores da unidade de instrução foi a presença, em realidade, de um déficit financeiro, fl. 31, apurado através dos dados informados no BALANÇO PATRIMONIAL, fl. 20, haja vista que na citada peça contábil o ativo financeiro somou R\$ 19.585,69, ao passo que o passivo financeiro ascendeu ao patamar de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

R\$ 472.566,49, evidenciando, deste modo, um desequilíbrio de R\$ 452.980,80.

Ambas as situações deficitárias acima observadas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal – 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, *ipsis litteris*.

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 diz respeito ao tema licitação, os inspetores deste Tribunal assinalaram dispêndios não licitados no montante de R\$ 479.788,21, fls. 31 e 412/413, contudo, referido valor merece ajustes. Ao analisar o feito, verifica-se que o Pregão Presencial n.º 02/2011, homologado em 21 de fevereiro de 2011, teve como um dos vencedores a empresa COMERCIAL ITAMBÉ LTDA., no valor de R\$ 1.123.083,24, que diz respeito, concorde registro no Sistema de Acompanhamento da Gestão de Recursos da Sociedade – SAGRES, ao credor SUP. CONTERRÂNEO – COMERCIAL ITAMBÉ LTDA., CNPJ n.º 02.775.367/0001-02. Desta forma, o total de R\$ 443.861,21 deve ser diminuído das despesas não licitadas.

Também incluído neste rol, mas não somado ao total de R\$ 479.788,21, está o gasto com assessoria jurídica prestado ao Centro de Referência Especializado de Assistência Social – CREAS pelo Dr. Aristóteles Eufrausino Ferreira, CPF n.º 225.895.974-87, que recebeu o equivalente, em realidade, à importância de R\$ 9.000,00, pois os técnicos desta Corte apenas apontaram a quantia de R\$ 8.250,00, classificada no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA, deixando de incluir a soma de R\$ 750,00, classificada no elemento 92 – DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES.

Entretanto, em que pese o posicionamento dos analistas desta Corte em relação à exigência de realização de licitação e a alegação da defesa quanto à possibilidade de contratação direta, guardo reservas em relação a ambos os entendimentos. Primeiro, por vislumbrar a impossibilidade de utilização de certame licitatório para as contratações de advogados, concorde entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad litteram*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

(...) 2. Extrema dificuldade, de outro lado, da licitação de serviços de advocacia, dada a incompatibilidade com as limitações éticas e legais que da profissão (L. 8.906/94, art. 34, IV; e Código de Ética e Disciplina da OAB/1995, art. 7º) (STF – 1ª Turma – HC: 86198/PR, Relator: Ministro Sepúlveda Pertence, Data de Julgamento: 17/04/2007, Data de Publicação: DJe 29/06/2007)

Segundo, diante da constatação de que esta despesa não se coaduna com a hipótese de inexigibilidade, tendo em vista não se tratar, no caso em comento, de atividade extraordinária ou de serventia singular. Na realidade, a gerente do fundo, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, deveria provocar o Executivo para realizar o devido concurso público para a admissão de funcionários da área técnica. Neste diapasão, 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, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, *verbum pro verbo*:

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; (grifamos)

Comungando com o mencionado entendimento, o insigne Procurador do Ministério Especial, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara uma das facetas dessa espécie de procedimento adotado por grande parte dos gestores municipais, *ad literam*:

Não bastassem tais argumentos, o expediente reiterado de certos advogados e contadores perceberem verdadeiros “salários” mensais da Administração Pública, travestidos em “contratos por notória especialização”, em razão de serviços jurídicos e contábeis genéricos, constitui burla ao imperativo constitucional do concurso público. Muito fácil ser profissional “liberal” às custas do erário público. Não descabe lembrar que o concurso público constitui meritório instrumento de índole democrática que visa apurar aptidões na seleção de candidatos a cargos públicos, garantindo



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

impessoalidade e competência. JOÃO MONTEIRO lembrara, em outras palavras, que só menosprezam os concursos aqueles que lhes não sentiram as glórias ou não lhes absorveram as dificuldades. (grifos nossos)

Quanto aos dispêndios efetivamente não licitados, na soma de R\$ 35.927,00, concernentes aos fornecedores PANIFICADORA SANTA MARIA e SALDÃO MARAVILHA LTDA., em que pese a pequena quantia envolvida, é imperioso ressaltar 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.

Nessa direção, traz-se à baila pronunciamento da nobre 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, 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, *ipsis litteris*:

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (nosso grifo)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

Quanto aos encargos patronais devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2011, cumpre informar, inicialmente, que a alíquota de contribuição previdenciária da Urbe de Itabaiana/PB naquele exercício, considerando os índices de Riscos Ambientais de Trabalho – RAT (2) e de Fator Acidentário de Prevenção – FAP (0,7471), era de 21,4942% e não de 21% como destacado pelos técnicos deste Pretório de Contas e que aplicando-se o correto percentual sobre a folha de pagamento do pessoal vinculado ao Fundo Municipal de Assistência Social, R\$ 751.957,90, fl. 32, o total das obrigações estimadas é de R\$ 161.627,33.

Como nenhum valor foi registrado e recolhido, percebe-se o descumprimento do disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Carta Constitucional c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea "b", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, vejamos:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) (*omissis*)

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; (destaques ausentes no texto de origem)

Já no campo das contribuições securitárias devidas pelos servidores, verifica-se, com base na movimentação extraorçamentária constante no BALANÇO FINANCEIRO, fls. 14/19, que, apesar das receitas de CONSIGNAÇÕES – INSS somarem R\$ 43.346,80, também nada foi recolhido à autarquia de previdência nacional, fls. 31/32. Neste sentido, deve ser enfatizado que o não repasse das contribuições previdenciárias retidas dos segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS pode caracterizar a situação de apropriação indébita previdenciária, 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, *verbatim*:

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;

Logo, é necessário salientar que as eivas em comento, relacionadas aos encargos securitários devidos pelo empregado e empregador e não recolhidos ao INSS, em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), acarretam sérios danos ao erário, diante dos encargos moratórios decorrentes de possíveis parcelamentos, tornando-se, portanto, máculas insanáveis, concorde entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbo ad verbum*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CADIDATURA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

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

AGRAVOS RGIMENTAIS. 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 Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Por fim, os peritos da unidade de instrução deste Pretório de Contas constataram que, apesar da retenção da quantia de R\$ 1.706,76, concernente a CONSIGNAÇÕES – IR, não houve o recolhimento aos cofres do Município. E, em relação a CONSIGNAÇÕES – ISS, ocorreu a inscrição de R\$ 13.705,50, mas apenas houve o repasse de R\$ 12.464,75 no exercício, restando, portanto, a importância de R\$ 1.240,75 não repassada à Comuna, fls. 31/32.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

Assim, diante das diversas transgressões a dispositivos normativos do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta da administradora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/PB – FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, além do julgamento irregular das presentes contas, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 2.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a gestora enquadrada no seguinte inciso do referido artigo, vejamos:

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

I – (*omissis*)

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

Ex positis, proponho que a 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGUE IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO da ORDENADORA DE DESPESAS do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/PB – FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo.

2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *APLIQUE MULTA* à antiga administradora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/PB – FMAS, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, CPF n.º 338.128.964-00, no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais), correspondente a 47,27 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *FIXE* 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, 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 adimplemento 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 atual gestora do FMAS da Urbe de Itabaiana/PB, Sra. Fabiana Vasconcelos Rodrigues de Melo, não repita as irregularidades



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 07323/13

apontadas no relatório dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca das carências de recolhimentos da totalidade das obrigações patronais e das contribuições efetivamente retidas dos segurados, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Itabaiana/PB com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social durante o exercício financeiro de 2011.

6) Também com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETA* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 26 de Novembro de 2015



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR



Luciano Andrade Farias

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO