



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: José Elias Borges Batista
Interessado: Sr. Antônio Farias Brito

EMENTA: PODER LEGISLATIVO MUNICIPAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PRESIDENTE DE CÂMARA DE VEREADORES – ORDENADOR 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 18/93 – Insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo contraídos nos dois últimos quadrimestres do período – Carência de realização de procedimento de licitação para dispêndios com serviços de transporte de pessoas – Contratação de profissional para serviço típico da administração pública sem a realização de concurso público – Desrespeito ao regime de competência da despesa pública – Registro de dispêndios extraorçamentários como gastos orçamentários – Pagamento de juros e multas decorrentes do atraso na quitação de obrigações assumidas – Emissão de cheques sem a suficiente provisão de fundos – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas, *ex vi* do disposto no Parecer Normativo n.º 52/2004. Irregularidade. Aplicação de multa. Fixação de prazo para recolhimento. Recomendações. Representação.

ACÓRDÃO APL – TC – 00178/10

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE GURJÃO/PB*, relativas ao exercício financeiro de 2008, *SR. JOSÉ ELIAS BORGES BATISTA*, 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) *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Legislativo de Gurjão/PB, Sr. José Elias Borges Batista, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).
- 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, cabendo à Procuradoria Geral do Estado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

da Paraíba, no interstício máximo também de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o Presidente da referida Edilidade, Vereador José Elias Borges Batista, 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, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 150/158 e 196/200, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 202/206, e desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

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

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 10 de março de 2010

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos do exame das contas de gestão do Presidente da Câmara Municipal de Gurjão/PB, Sr. José Elias Borges Batista, relativas ao exercício financeiro de 2008, apresentadas a este eg. Tribunal em 06 de março de 2009, mediante Ofício n.º 008/2009, datado de 26 de fevereiro do mesmo ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada no dia 12 de agosto de 2009, emitiram o relatório inicial, fls. 150/158, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas ao TCE/PB no prazo legal; b) a Lei Orçamentária Anual – Lei Municipal n.º 161/2007 – estimou as transferências e fixou as despesas em R\$ 366.800,00; c) a receita orçamentária efetivamente transferida, durante o exercício, foi da ordem de R\$ 342.979,39, correspondendo a 93,51% da previsão originária; d) a despesa orçamentária do período atingiu o montante de R\$ 343.451,17, representando 93,63% dos gastos fixados; e) o total da despesa do Poder Legislativo alcançou o percentual de 7,97% do somatório da receita tributária e das transferências efetivamente arrecadadas no exercício anterior pela Urbe – R\$ 4.309.597,26; f) os gastos com a folha de pagamento da Câmara Municipal abrangeram a importância de R\$ 226.517,36 ou 66,04% dos recursos transferidos (R\$ 342.979,39); g) a receita extraorçamentária, acumulada no exercício financeiro, atingiu a soma de R\$ 48.211,63; e h) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 47.734,56.

Quanto à remuneração dos Vereadores, verificaram os técnicos da DIAGM VI que: a) os Membros do Poder Legislativo da Comuna receberam subsídios de acordo com o disciplinado no art. 29, inciso VI, alínea "a", da Constituição Federal, ou seja, inferiores aos 20% estabelecidos para os Deputados Estaduais; b) os estímulos dos Edis estiveram dentro dos limites instituídos na Lei Municipal n.º 124/2004, quais sejam, R\$ 3.000,00 mensais para o Chefe do Legislativo e R\$ 2.000,00 para os demais agentes políticos; e c) os vencimentos totais recebidos no exercício pelos Vereadores, inclusive os do Chefe do Poder Legislativo, alcançaram o montante de R\$ 171.000,00, correspondendo a 3,11% da receita orçamentária efetivamente arrecadada no período pelo Município (R\$ 5.496.023,20), abaixo, portanto, do percentual de 5% fixado no art. 29, inciso VII, da Carta Constitucional.

Especificamente, no tocante aos aspectos relacionados à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), assinalaram os inspetores da unidade técnica que: a) a despesa total com pessoal do Poder Legislativo, incluídas as obrigações patronais, alcançou a soma de R\$ 273.439,19 ou 4,59% da Receita Corrente Líquida – RCL da Urbe (R\$ 5.957.604,00), cumprindo, por conseguinte, os limites de 6% (máximo) e 5,7% (prudencial), estabelecidos, respectivamente, nos artigos 20, inciso III, alínea "a", e 22, parágrafo único, ambos da supracitada lei; e b) os Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs dos dois semestres do período analisado foram devidamente publicados e enviados ao Tribunal dentro do prazo estabelecido na Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2004.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

Ao final, os analistas da Corte apontaram as seguintes irregularidades: a) assunção de obrigações de despesas em desacordo com o estabelecido no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; b) realização de dispêndios sem licitação no montante de R\$ 25.790,00; c) contabilização de gastos da competência do exercício de 2008 no ano subsequente; d) registro orçamentário de despesa extraorçamentária; e) pagamento de juros e multas em decorrência de atrasos na quitação de duplicatas e nos recolhimentos das contribuições previdenciárias na soma de R\$ 2.277,18; f) dispêndio com tarifas bancárias respeitantes à emissão de cheques sem provisão de fundos na quantia de R\$ 53,55; e g) não identificação do CHEQUE N.º 851694 no valor de R\$ 200,00.

Processadas as devidas citações, fls. 159/163, o responsável técnico pela contabilidade da Câmara Municipal de Gurjão/PB durante o exercício financeiro de 2008, Dr. Antônio Farias Brito, deixou o prazo transcorrer sem qualquer manifestação acerca das falhas contábeis identificadas. Já o Presidente do Poder Legislativo da Comuna, Sr. José Elias Borges Batista apresentou contestação, fls. 164/193, na qual argumentou, em síntese, que: a) as despesas assumidas ao final do exercício sem lastro financeiro referem-se a empréstimos consignados descontados dos servidores e vereadores em dezembro de 2008, cuja obrigatoriedade de pagamento seria em janeiro de 2009; b) a locação de veículo para Câmara foi implementada através de uma pesquisa de preços, não se tratando de uma prestação permanente do serviço, pois os pagamentos eram feitos por viagem realizada; c) houve procedimento de inexigibilidade de licitação com vistas à contratação de assessoria contábil, consoante documentação acostada; d) em virtude de limitações financeiras, o Legislativo Mirim não pôde pagar parte das obrigações patronais de 2008, que, de fato, somente foram empenhadas e quitadas em 2009; e) ocorreu uma falha técnica nos lançamentos de algumas despesas extraorçamentárias, respeitantes ao recolhimento da parcela previdenciária retida dos segurados, contabilizadas como gasto orçamentário; f) no dia 10 de cada mês, data de vencimento das contribuições previdenciárias, o Poder Legislativo, quase sempre, não dispunha de numerário e o sistema de arrecadação da Autarquia Federal não acolhe a quitação sem os acréscimos legais; g) a emissão de cheques sem provisão de fundos decorreu de um lapso no controle financeiro da TESOURARIA, mas o gestor arcou com o prejuízo causado, devolvendo a quantia de R\$ 53,55 aos cofres do Legislativo, conforme comprovante de depósito bancário apresentado; e h) o CHEQUE N.º 851694 foi utilizado no mês de novembro de 2008 para o pagamento do salário de servidor, no total de R\$ 220,21, contudo o Banco do Brasil S/A lançou o débito de apenas R\$ 20,21, gerando a diferença de R\$ 200,00 registrada na conciliação bancária.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame da referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 196/200, onde consideraram elididas as eivas concernentes ao registro orçamentário de despesa extraorçamentária, ao dispêndio com tarifas bancárias respeitantes à emissão de cheques sem provisão de fundos, bem como à ausência de identificação do CHEQUE N.º 851694. Em seguida, reduziram o montante dos gastos não licitados de R\$ 25.790,00 para R\$ 13.790,00, atinentes à contratação de serviços de transporte de pessoas. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais máculas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar sobre a matéria, emitiu parecer, fls. 202/206, pugnando pela: a) irregularidade das contas da Câmara Municipal de Gurjão/PB referentes ao exercício de 2008; b) aplicação de multa legal ao Chefe do Poder Legislativo, Sr. José Elias Borges Batista, em face do cometimento de infrações às normas legais; c) imputação de débito, no valor de R\$ 2.277,18, ao citado gestor em virtude do pagamento de juros e multas decorrentes de atrasos nas quitações das obrigações do Poder Legislativo; e d) recomendação à administração da Câmara Municipal no sentido de evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas debatidas nestes autos, venha a macular as contas de gestão.

Solicitação de pauta, conforme fls. fls. 207/208 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Examinando o conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pelo Presidente da Câmara Municipal de Gurjão/PB, Sr. José Elias Borges Batista, relativas ao exercício financeiro de 2008, revelam algumas irregularidades remanescentes.

Impende comentar, *ab initio*, que os peritos do Tribunal apontaram uma insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo, no montante de R\$ 12.072,91, fls. 155/156. Ou seja, enquanto o saldo financeiro disponível em 31 de dezembro de 2008 era de apenas R\$ 5,29, fl. 27, os compromissos a pagar de curto prazo somavam R\$ 12.078,20, sendo R\$ 1.240,52 concernentes a consignações retidas dos funcionários e vereadores não repassadas, e R\$ 10.837,68 respeitantes a obrigações patronais do período devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, não empenhadas nem pagas no exercício de sua competência, todas contraídas nos dois últimos quadrimestres do período.

Com efeito, considerando ser 2008 o último ano do primeiro mandato do Vereador José Elias Borges Batista como Chefe do Poder Legislativo da Urbe, tem-se caracterizada flagrante transgressão ao estabelecido no art. 42 da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), *in verbis*:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigações de despesas que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (destaques ausentes no texto de origem)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

É importante salientar que a mácula ora mencionada, de tão grave, constitui crime contra as finanças públicas previsto no art. 359-C do Código Penal brasileiro (Decreto-lei n.º 2.848, de 07 de dezembro de 1940), incluído pela Lei Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, *verbatim*:

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa:

Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

Em referência ao tema licitação, os técnicos deste Sinédrio de Contas entenderam como despesas não licitadas, inicialmente, a importância de R\$ 25.790,00, fl. 151, sendo R\$ 13.790,00 relativos a gastos com transporte de pessoas em favor do SR. BOSCO ANTÔNIO NUNES DE OLIVEIRA e R\$ 12.000,00 respeitantes aos serviços de assessoria contábil pagos ao DR. ANTÔNIO FARIAS BRITO, fls. 95/97.

No tocante à contratação de assessoria contábil, foi apresentada na defesa cópia de processo de inexigibilidade de licitação realizado pelo Poder Legislativo, onde se observa que o gestor, Sr. José Elias Borges Batista, fundamentou sua conduta com o disposto no art. 25, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993), *verbo ad verbum*:

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

I – (*omissis*)

II – para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação; (nossos grifos)

Entretanto, em que pese o juízo emitido pelos analistas desta Corte, que acolheram o procedimento realizado pela Comuna, fls. 197/198, bem como as diversas decisões deste Pretório de Contas acerca da admissibilidade da utilização de inexigibilidade de licitação para a contratação dos referidos serviços, guardo reservas em relação a esse entendimento por considerar que tais despesas não se coadunam com aquela hipótese, tendo em vista não se tratarem de tarefas extraordinárias que necessitam de profissional altamente habilitado na sua respectiva área, sendo, portanto, atividades rotineiras da Casa Legislativa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

Nessa linha, merece citação o posicionamento acerca da singularidade dos serviços técnicos exarado pelo eminente doutrinador Marçal Justen Filho, que, em sua obra intitulada *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*, 5 ed., São Paulo: Dialética, 1998, p. 262, assim se manifesta, *verbis*:

Como já observado, a natureza singular não é propriamente do serviço, mas do interesse público a ser satisfeito. A peculiaridade do serviço público é refletida na natureza da atividade a ser executada pelo particular. Surge, desse modo, a singularidade.

Com o intuito unicamente de exemplificar o juízo emanado das diversas Cortes de Contas tupiniquins a respeito do assunto, transcreve-se decisão prolatada pelo egrégio Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro – TCE/RJ, *ipsis litteris*:

Contrato. Inexigibilidade de Licitação. Nulidade do Contrato e Multa. É indispensável que os serviços técnicos sejam de natureza singular, assim não é bastante que o profissional tenha notória especialização. Existindo dois ou mais competidores aptos a oferecer os serviços necessários, a Administração terá de submeter-se à licitação. (TCE/RJ, Cons. Humberto Braga, RTCE/RJ n.º 29, jul./set./1995, p. 151) (grifamos)

Além do mais, como a própria norma preconiza, deve ficar evidenciada a notória especialização do profissional prestador dos serviços para se configurar a hipótese de inexigibilidade de licitação. Nos autos, nada existe que suscite a manifesta especialização do DR. ANTÔNIO FARIAS BRITO, contratado pelo Legislativo Mirim. Nesse sentido, reproduz-se entendimento do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo – TCE/SP, senão vejamos:

Contratação de serviços técnicos profissionais especializados. Notória especialização. Inexigibilidade de licitação. Singularidade. O Decreto-lei n.º 2.300/96 já contemplava a espécie como de inexigibilidade de licitação, desde que evidenciada a natureza singular dos serviços. Tem natureza singular esses serviços, quando, por conta de suas características particulares, demandem para a respectiva execução, não apenas habilitação legal e conhecimentos especializados, mas também, ciência, criatividade e engenho peculiares, qualidades pessoais insuscetíveis de submissão a julgamento objetivo e por isso mesmo inviabilizadoras de qualquer competição. (TCE/SP, TC - 133.537/026/89, Cons. Cláudio Ferraz de Alvarenga, 29 nov. 1995) (grifos inexistentes no original).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

Por sua vez, o colendo Tribunal de Contas da União – TCU estabilizou seu posicionamento acerca da matéria em análise através da, sempre atual, Súmula n.º 39, de 28 de dezembro de 1973, *verbum pro verbo*:

A dispensa de licitação para a contratação de serviços com profissionais ou firmas de notória especialização, de acordo com alínea “d” do art. 126, § 2º, do Decreto-lei 200, de 25/02/67, só tem lugar quando se trate de serviço inédito ou incomum, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, um grau de subjetividade, insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação. (grifo nosso)

No âmbito judicial, observa-se que Superior Tribunal de Justiça – STJ tem se posicionado pela necessidade da efetiva comprovação da inviabilidade de competição para a implementação do procedimento de inexigibilidade de licitação, consoante se verifica do extrato de ementa transcrito a seguir, *in verbis*:

CRIMINAL. RESP. CRIME COMETIDO POR PREFEITO. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. REJEIÇÃO DA DENÚNCIA. CONTRATAÇÃO DE ADVOGADO E DE EMPRESA DE AUDITORIA PELO MUNICÍPIO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NÃO DEMONSTRADA. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

I – A inviabilidade de competição, da qual decorre a inexigibilidade de licitação, deve ficar adequadamente demonstrada, o que não ocorreu in casu. (...) (STJ – 5ª Turma – RESP n.º 704.108/MG, Rel. Ministro Gilson Dipp, Diário da Justiça, 16 mai. 2005, p. 402) (nossos grifos)

In casu, o gestor da Câmara Municipal de Gurjão/PB, Sr. José Elias Borges Batista, deveria ter realizado concurso público para a contratação do profissional de contabilidade. Neste sentido, cabe destacar 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, *verbatim*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

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)

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

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

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, a jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *verbis*:

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)

Assim sendo, tem-se que as despesas não licitadas perfazem um total de R\$ 13.790,00, referentes unicamente aos gastos com serviços de transporte de pessoas, fl. 97. Logo, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do *Parquet* especializado, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *ipsis litteris*:

A licitação é, antes de tudo, um escudo da moralidade e da ética administrativa, pois, como certame promovido pelas entidades governamentais a fim de escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, procura proteger o Tesouro, evitando favorecimentos condenáveis, combatendo o jogo de interesses escusos, 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, senão vejamos:

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. (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 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, *verbum pro verbo*:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

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

Ademais, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional – Lei Nacional n.º 8.429, de 2 de junho de 1992 –, a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *in verbis*:

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

I – (...)

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

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

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

Quanto aos registros contábeis, os inspetores da unidade técnica identificaram as seguintes incorreções: a) empenhamento de uma parcela dos dispêndios com obrigações patronais respeitantes à competência de 2008, R\$ 10.837,68, somente no exercício seguinte, fl. 155; e b) registros de despesas extraorçamentárias como gastos orçamentárias, R\$ 2.835,44, fl. 156. Essa última, não obstante o posicionamento da unidade de instrução, fl. 198, ainda persiste, diante do seu reconhecimento pelo próprio postulante em sua defesa, fl. 166.

Tais falhas, além de prejudicarem a análise técnica deste Pretório de Contas, comprometem sobremaneira a confiabilidade dos registros contábeis, pois resultam na imperfeição dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

demonstrativos que compõem a prestação de contas, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do Município. Ou seja, o profissional de contabilidade não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos arts. 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, mas, especialmente em relação aos encargos patronais, deixou de observar o contido no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que institui o regime de competência para a despesa pública, *verbo ad verbum*:

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

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, pode-se inferir que os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, bem como 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, *verbis*:

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.

No que tange ao pagamento de juros e multas em razão do atraso na quitação de obrigações e no recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS, na soma de R\$ 2.277,18, fl. 156, constata-se certa desídia do administrador público da Câmara Municipal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

de Gurjão/PB em efetuar os pagamentos nos prazos legalmente estabelecidos, evidenciando, um certo descontrole acerca das atividades administrativas desenvolvidas na Casa Legislativa. Contudo, inexistente, no caso em tela, comprovação de dolo, fato que enseja o envio de recomendações ao gestor, Sr. José Elias Borges Batista, no sentido de cumprir tempestivamente os compromissos assumidos, evitando, assim, a incidência de encargos quando da quitação regular das obrigações.

No que concerne à devolução de 03 (três) cheques por insuficiência de fundos, apesar do efetivo recolhimento do valor despendido com taxas bancárias, R\$ 53,55, fl. 190, bem como do posicionamento dos peritos do Tribunal pela elisão da eiva, restou caracterizado, com as devidas ponderações, flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37, *caput*, da Lei Maior. Isto é, a conduta implementada pelo Chefe do Legislativo Mirim poderia vir a abalar a credibilidade não somente do Poder, mas também da Urbe perante as instituições financeiras, os fornecedores e a sociedade em geral.

In specie, fica patente, mais uma vez, um certo descontrole financeiro, bem como a possibilidade de dano moral causado à pessoa jurídica de direito público interno e de configuração do fato típico descrito no art. 171, § 2º, inciso VI, do Código Penal Brasileiro, *ipsis litteris*.

Art. 171. Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º Nas mesmas penas incorre quem:

I – (...)

VI – emite cheque, sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado, ou lhe frustra o pagamento.

Feitas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre as irregularidades e ilegalidades levantadas nos presentes autos, ao menos uma das máculas remanescentes constitui motivo para o julgamento irregular da prestação de contas *sub judice*, conforme determinam os itens “2” e “2.10” c/c o item “6” do parecer que uniformiza a interpretação e análise, pelo Tribunal, de alguns aspectos inerentes às Prestações de Contas dos Poderes Municipais (Parecer Normativo PN – TC – 52/2004), senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02093/09

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

2.1. (*omissis*)

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

(...)

6. O Tribunal julgará irregulares as Prestações de Contas de Mesas de Câmaras de Vereadores que incidam nas situações previstas no item 2, no que couber, realizem pagamentos de despesas não previstas em lei, inclusive remuneração em excesso e ajudas de custos indevidas aos edis ou descumprimento dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e de decisões deste Tribunal. (grifos nossos)

Por fim, diante da transgressão a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrente da conduta implementada pelo Chefe do Poder Legislativo da Comuna de Gurjão, Sr. José Elias Borges Batista, 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 o gestor enquadrado no seguinte inciso do art. 168 do RITCE/PB, *verbum pro verbo*:

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 02093/09

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

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGUE IRREGULARES* as contas de gestão do ordenador de despesas da Câmara Municipal de Gurjão/PB, durante o exercício financeiro de 2008, Vereador José Elias Borges Batista.
- 2) *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Legislativo de Gurjão/PB, Sr. José Elias Borges Batista, no valor de R\$ 1.000,00 (um mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).
- 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, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo também de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *ENVIE* recomendações no sentido de que o Presidente da referida Edilidade, Vereador José Elias Borges Batista, 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, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 150/158 e 196/200, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 202/206, e desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

É a proposta.