



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Claudino César Freire
Advogada: Dra. Nívea Dantas Nóbrega Liotti
Interessado: Antônio de Pádua de Oliveira

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Não implementação de vários procedimentos de licitação – Contratação de diversos profissionais para serviços típicos da administração pública sem concurso público – Contratações por excepcional interesse público em desacordo com lei local – Incorreta contabilização de despesas com pessoal – Aplicação de recursos do FUNDEB na valorização dos profissionais do magistério em percentual abaixo do mínimo exigido – Precário funcionamento dos Conselhos Municipais de Educação e do FUNDEB – Inexistência de tombamento dos bens móveis da Urbe – Carência de leis municipais que disciplinem a concessão de diárias e a realização de doações – Ausência de controles mensais individualizados dos gastos com veículos – Falta de empenhamento e contabilização de obrigações patronais devidas à Previdência Social – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade, *ex vi* do disposto no art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993. Irregularidade. Aplicação de multa. Fixação de prazo para pagamento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00781/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE GURINHÉM/PB, SR. CLAUDINO CÉSAR FREIRE*, relativa ao exercício financeiro de 2009, 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 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

2) *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Claudino César Freire, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.

3) *FIXAR* o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da 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) *FAZER* recomendações no sentido de que o Alcaide 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 João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de parte das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Gurinhém/PB, respeitantes à competência de 2009.

6) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 120/132 e 241/264, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 266/275, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas

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

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 28 de setembro de 2011

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Gurinhém/PB, relativas ao exercício financeiro de 2009, Sr. Claudino César Freire, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 31 de julho de 2010.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada no período de 28 de fevereiro a 04 de março de 2011, emitiram relatório inicial, fls. 120/132, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 362/2008, estimando a receita em R\$ 16.429.946,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; b) ao longo do exercício o limite percentual dos créditos suplementares autorizados passou para 68% dos dispêndios fixados; c) durante o período, os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram R\$ 2.960.263,22; d) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 13.416.296,70; e) a despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 12.383.382,19; f) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 1.546.263,86; g) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 1.746.326,49; h) a cota-parte transferida para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB abrangeu a soma de R\$ 1.551.132,16 e o quinhão recebido, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira, totalizou R\$ 3.987.577,48; i) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 8.511.464,59; e j) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 13.416.296,70.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 65.785,30, dos quais R\$ 60.069,63 foram pagos no exercício; e b) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 12.000,00 e R\$ 6.000,00 mensais, consoante Lei Municipal n.º 358, de 02 de julho de 2008.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 2.305.501,46, representando 57,82% da cota-parte recebida no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 2.190.112,41 ou 25,73% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.522.559,36 ou 17,89% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC – 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 7.004.451,81 ou 52,21% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 6.620.797,66 ou 49,35% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

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

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 334.458,55; b) aplicação de 57,82% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, abaixo, portanto, do limite legal; c) incorreta classificação de gastos com pessoal no elemento de despesa 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA; d) falta de tombamento de bens pertencentes ao patrimônio da Comuna; e) inexistência de lei municipal disciplinando o pagamento de diárias; f) ausência de norma local que disponha sobre despesas com doações; g) não atendimento integral das determinações da Resolução Normativa RN – TC – 05/2005; h) admissão irregular de servidores públicos sem prévia aprovação em concurso público; i) contratações por excepcional interesse público sem amparo legal; j) mau funcionamento do Conselho Municipal de Educação e do Conselho do FUNDEB; e k) não recolhimento de contribuição previdenciária patronal ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na importância de R\$ 113.331,54.

Processadas as devidas intimações, fls. 133/135, o responsável técnico pela contabilidade da Comuna em 2009, Dr. Antônio de Pádua de Oliveira, deixou o prazo transcorrer sem apresentar quaisquer esclarecimentos acerca das possíveis falhas contábeis.

Já o Prefeito da Urbe, Sr. Claudino César Freire, apresentou contestação, fls. 138/239, na qual juntou documentos e argumentou, em síntese, que: a) parte dos serviços apontados como não licitados têm respaldo em procedimentos realizados em 2008, cujos contratos foram prorrogados, outros foram contratados sem licitação para garantir a sua continuidade e os gastos com advogados e contador foram realizados através de inexigibilidade de licitação diante da inviabilidade de competição e da singularidade dos serviços prestados pelos profissionais escolhidos; b) com a inclusão da parcela proporcional da dívida paga ao INSS no período, R\$ 152.942,29, os dispêndios com magistério alcançam a importância de R\$ 2.458.443,75 ou 61,65% dos recursos do FUNDEB; c) as despesas classificadas no ELEMENTO 36 dizem respeito a pagamentos a pessoas diversas, que não mantiveram qualquer vínculo com a Administração Municipal; d) a Urbe já adquiriu as plaquetas para iniciar o tombamento dos bens móveis, que não foi implementado diante da dificuldade na contratação de mão-de-obra especializada para executar o serviço; e) a Câmara de Vereadores rejeitou o projeto de lei de diárias enviado pelo Poder Executivo; f) o Parlamento Mirim aprovou em 2011 a norma que define critérios de doações a terceiros; g) foram juntadas aos autos as cópias de empenhos referentes a consertos e peças adquiridas para os veículos da modesta frota da Comuna, comprovando que todos os dispêndios dessa natureza seguem rigoroso procedimento; h) a fim de garantir o funcionamento das atividades da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

Urbe, o gestor não tinha outra alternativa a não ser a contratação de pessoal em caráter extraordinário, até a homologação final do concurso público realizado em 2010 e a nomeação dos aprovados; i) o relatório inicial, em nenhum momento, apontou as razões pelas quais destacou o mau funcionamento ao Conselho do FUNDEB, prejudicando o direito de defesa do interessado; e j) as obrigações patronais não recolhidas em 2009, R\$ 113.331,54, representam os valores incidentes sobre a folha de pessoal de dezembro, cuja data limite para o pagamento é até o dia 20 de janeiro de 2010, inexistindo qualquer obrigatoriedade de efetuar a sua quitação dentro do período em análise.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após esquadriharem a referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 241/264, onde consideraram elididas as eivas atinentes à inexistência de lei municipal disciplinando o pagamento de diárias e ao não recolhimento de contribuição previdenciária patronal ao INSS. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 266/275, opinou, em suma, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Gurinhém, Sr. Claudino César Freire, relativas ao exercício de 2009; b) declaração de atendimento integral aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; c) aplicação de multa ao Sr. Claudino César Freire com fulcro no art. 56 da Lei Orgânica desta Corte; e d) envio de recomendação ao Prefeito Municipal no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta eg. Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

Solicitação de pauta, conforme atesta o extrato da intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 16 de setembro de 2011.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Analisando o presente feito, constata-se que as contas apresentadas pelo Prefeito Municipal de Gurinhém/PB, Sr. Claudino César Freire, relativas ao exercício financeiro de 2009, revelam diversas irregularidades remanescentes.

Com efeito, impende comentar *ab initio* a realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 334.458,55, valor apontado no relatório exordial dos peritos do Tribunal, fl. 122, e mantido após a análise da defesa, fls. 241/244. Segundo alegações do gestor, fls. 140/146, parte dos gastos com serviços apontados como não licitados teriam respaldo em procedimentos implementados em 2008, cujos contratos foram prorrogados. Contudo, a referida autoridade não acostou aos autos a efetiva comprovação dessas supostas prorrogações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

Por outro lado, na importância dita não licitada, R\$ 334.458,55, foram computadas despesas com assessoria jurídica, na soma de R\$ 111.870,00, em favor dos DRS. FABRÍCIO BELTRÃO DE BRITO, RODRIGO DOS SANTOS LIMA, CLÁUDIO FREIRE MADRUGA e ÍRIO DANTAS DA NÓBREGA, bem como gastos com serviços contábeis, na quantia de R\$ 54.000,00, prestados pelo DR. ANTÔNIO DE PÁDUA DE OLIVEIRA. Todavia, não obstante o posicionamento dos técnicos deste Sinédrio de Contas, reconhecendo a necessidade do certame, bem como as várias decisões deste Colegiado de Contas, admitindo a utilização de procedimento de inexigibilidade para as contratações de advogados e contadores, guardo reservas em relação a ambos os entendimentos por considerar que tais despesas não se coadunam com aquelas hipóteses.

In casu, o gestor, Sr. Claudino César Freire, deveria ter realizado o devido concurso público para as contratações dos referidos profissionais. Neste sentido, cumpre assinalar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, *in verbis*:

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

I - (*omissis*)

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

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)

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

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, em verdade, um total de R\$ 168.588,55 (R\$ 334.458,55 – R\$ 111.870,00 – R\$ 54.000,00. 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.

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, *ad litteram*:

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

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. (grifo inexistente no original)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/1993. Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos preunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *ipsis litteris*:

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

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

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

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 02 de junho de 1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, senão vejamos:

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

I – (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

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

Em harmonia com esse entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *verbum pro verbo*:

Cumprе 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)

Igualmente inserida no rol de máculas apontadas na instrução do feito encontra-se a admissão de pessoal, mediante contratos, para exercerem atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva, tais como, agentes de serviço, agentes administrativos, professores, vigias, médicos, auxiliares de enfermagem, dentre outros, conforme Documento TC n.º 04566/11 encartado ao feito. A prática adotada pela Administração Municipal configura burla ao instituto do concurso público, inserido no já citado art. 37, inciso II, da Carta Constitucional, pois os cargos em apreço devem ser ocupados por servidores efetivos.

Os analistas desta Corte evidenciaram, também, que muitos contratos de caráter emergencial têm sido celebrados pela Comuna por tempo indeterminado, também Documento TC n.º 04567/11, fls. 07/39, em flagrante desrespeito à própria norma local que disciplina a contratação por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público, Lei Municipal n.º 252, de 28 de março de 2001, a qual estabelece prazos máximos para cada tipo de serviço, conforme arts. 2º, incisos I a VII, e 4º, incisos I a III e parágrafo único, *in verbis*:

Art. 2º Consideram-se de excepcional interesse público as admissões que visem:

I - atendimento de situação de calamidade pública;

II - combate a surtos epidêmicos;

III - promoção de campanhas de saúde pública;

IV - implantação e manutenção de serviços essenciais à população, especialmente à continuidade de obras e prestação de serviço de segurança, água, esgoto, energia, limpeza pública, telefonia, transportes públicos;

V - execução de serviços técnicos, fiscalização, supervisão ou gerenciamento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

de obras e serviços;

VI - suprimento de docentes em salas de aula e de pessoal especializado nas áreas de saúde e informática;

VII - suprimento de pessoal em serviços de creches públicas, de docentes em salas de aula, nas áreas de saúde, nos casos de licença para repouso à gestante, maternidade, licença para tratamento de saúde, licença por motivo de doença em pessoa da família, licença para o trato de interesse particular, licença em caráter especial, exoneração, demissão, aposentadoria e falecimento.

(...)

Art. 4º As contratações serão feitas por tempo determinado e improrrogável, observados os seguintes prazos máximos:

I - seis meses, no caso dos incisos I e II do art. 2º;

II - doze meses, no caso dos incisos III e IV do art. 2º;

III - vinte e quatro meses, no caso dos incisos V, VI e VII, do art. 2º.

Parágrafo único. No caso dos incisos V, VI e VII, os contratos poderão ser prorrogados, desde que o prazo total não ultrapasse vinte e quatro meses. (destaques ausentes no texto de origem)

No que concerne aos registros contábeis, a unidade de instrução identificou que parte dos dispêndios com pessoal, R\$ 140.676,40, foram indevidamente escriturados no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (Documento TC n.º 04404/11). Essa conduta, além de prejudicar a análise dos inspetores da unidade técnica no tocante ao montante das despesas com pessoal e verificação de atendimento aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), compromete a confiabilidade dos dados contábeis, pois resulta na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da Urbe.

Acerca do emprego dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, segundo a verificação feita pelos especialistas deste Pretório de Contas e após a inclusão do valor proporcional pago com os encargos sociais relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP do período, ausentes no cálculo inicial, R\$ 30.840,66, verifica-se que, em 2009, a Comuna aplicou na remuneração e valorização dos profissionais do magistério o percentual de 58,59%, desrespeitando, portanto, o preconizado nos arts. 21 e 22 da lei que instituiu o referido fundo (Lei Nacional n.º 11.494, de 20 de junho de 2007), *verbatim*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

Art. 21. Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no art. 70 da Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

(...)

Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública. (grifos inexistentes no original)

Quanto ao Conselho Municipal de Educação e ao Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, o primeiro criado para exercer funções normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras do sistema educacional local e o segundo, para acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo, os peritos Tribunal mencionaram o seu precário funcionamento, haja vista que, no tocante ao período em análise, somente foram apresentadas as atas de reuniões realizadas nos meses de janeiro e fevereiro, fl. 128.

Especificamente no que tange ao Conselho do FUNDEB, é preciso assinalar que, por não possuírem estrutura administrativa própria, os conselhos precisam atuar junto ao governo municipal, que deve disponibilizar todos os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais, mensais e atualizados, relativos aos recursos repassados, ou recebidos, à conta do fundo, bem como os referentes às despesas realizadas, conforme estabelecem o art. 24, *caput* e § 10, e o art. 25, da já referida Lei Nacional n.º 11.494/2007, *verbo ad verbum*:

Art. 24. O acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos dos Fundos serão exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, por conselhos instituídos especificamente para esse fim.

(...)

§ 10. Os conselhos dos Fundos não contarão com estrutura administrativa própria, incumbindo à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios garantir infra-estrutura e condições materiais adequadas à execução plena das competências dos conselhos e oferecer ao Ministério da Educação os dados cadastrais relativos à criação e composição dos respectivos conselhos.

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

Art. 25. Os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais mensais, atualizados, relativos aos recursos repassados e recebidos à conta dos Fundos assim como os referentes às despesas realizadas ficarão permanentemente à disposição dos conselhos responsáveis, bem como dos órgãos federais, estaduais e municipais de controle interno e externo, e ser-lhes-á dada ampla publicidade, inclusive por meio eletrônico. (grifamos)

No que respeita à ausência de tombamento dos bens móveis pertencentes à Comuna, fl. 127, saliente-se que tal situação dificulta a regular fiscalização por parte deste Sinédrio de Contas, além de demonstrar falta de zelo pela coisa pública, tendo em vista não ser possível identificar com necessária clareza os bens de propriedade do Município, os responsáveis pela sua guarda e sua correta escrituração na contabilidade, evidenciando, conseqüentemente, o descumprimento ao disposto nos arts. 94, 95 e 96 da lei instituidora de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964), *ad litteram*:

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95. A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Outra falha constatada na instrução do feito diz respeito à inexistência de controles mensais individualizados dos gastos com veículo a serviço do Poder Executivo de Gurinhém/PB nos moldes descritos no art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (Resolução Normativa RN – TC – 05/2005), *verbis*:

Art. 1º Determinar aos Prefeitos, Dirigentes de Entidades da Administração Indireta Municipal e aos Presidentes de Câmaras Municipais, a implementação de sistema de controle, na forma estabelecida nesta Resolução, com relação a todos os veículos e as máquinas pertencentes ao Patrimônio Municipal, inclusive aqueles que se encontrarem à disposição ou locados de pessoas físicas ou jurídicas e cuja manutenção estejam a cargo da Administração Municipal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

§ 1º. (*omissis*)

§ 2º. Para cada veículo e máquina deverão ser implementados os controles mensais individualizados, indicando o nome do órgão ou entidade onde se encontra alocado, a quilometragem percorrida ou de horas trabalhadas, conjuntamente com os respectivos demonstrativos de consumo de combustíveis consumidos, e das peças, pneus, acessórios e serviços mecânicos utilizados, mencionando-se, ainda, as quantidades adquiridas, os valores e as datas das realizações das despesas, além da identificação, qualificação e assinatura do responsável pelas informações. (grifos nossos)

No que se refere às doações assistenciais a pessoas físicas, em 2009, a Urbe concedeu ajudas financeiras a carentes no montante de R\$ 7.503,37, segundo dados do Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES. Entrementes, como bem observaram os técnicos desta Sinédrio de Contas, fl. 128, tais dispêndios carecem do devido respaldo legal, haja vista não terem sido autorizadas por lei específica, consoante determina o art. 26, *caput*, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *ipsis litteris*:

Art. 26. A destinação de recursos para, direta ou indiretamente, cobrir necessidades de pessoas físicas ou déficits de pessoas jurídicas deverá ser autorizada por lei específica, atender às condições estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias e estar prevista no orçamento ou em seus créditos adicionais. (nossos grifos)

Acerca da ausência de norma local que discipline a concessão de diárias aos agentes políticos e servidores municipais, não obstante o entendimento dos analistas desta Corte que consideraram sanada a eiva inicialmente apontada em virtude da não realização de dispêndios dessa natureza no exercício *sub examine*, fl. 246, é necessário frisar que a Resolução Normativa RN – TC – 09/2001, que disciplina a comprovação do pagamento de diárias pelas administrações municipais, logo no seu art. 1º definiu o princípio da legalidade como meio de fundamentação para tais despesas, senão vejamos:

Art. 1º. - O pagamento de diárias atribuídas a Agentes Políticos (Prefeitos, Vice-Prefeitos, Vereadores) e servidores municipais deve fundamentar-se em norma legal prévia e específica, compatível com a Lei Orgânica Municipal e com a Lei Orçamentária Anual.

Logo, cabem recomendações à Administração Municipal no sentido de adotar as providências a seu cargo a fim de cumprir o ato normativo emanado desta Corte, resguardando-se com documentos que comprovem a sua efetiva atuação, notadamente no que tange ao envio do Projeto de Lei ao Poder Legislativo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

Por fim, no tocante aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Gurinhém/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2009, observa-se que a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 6.620.797,66, nela compreendidos os elementos de despesas 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 5.456.094,61), 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 1.024.026,65), bem como os gastos indevidamente registrados como 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 140.676,40), fls. 129/130.

Portanto, é fácil perceber que a soma das obrigações patronais empenhadas e pagas no período, R\$ 1.343.243,95, ficou aquém do montante efetivamente devido, R\$ 1.456.575,49, que corresponde a 22% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Carta Magna, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

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)

Uma vez que não houve dispêndios contabilizados no elemento 9 – SALÁRIO FAMÍLIA, resta uma diferença a recolher em favor do INSS da ordem de R\$ 113.331,54. Portanto, indo de encontro à conclusão dos inspetores da unidade técnica, fl. 262, independente do efetivo pagamento, o citado montante deveria ter sido empenhado e contabilizado dentro do exercício de sua competência. Nada obstante, cabe assinalar que o cálculo do valor exato da obrigação será realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas à Entidade de Previdência Federal.

Feitas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre as irregularidades, ao menos quatro das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Gurinhém/PB, Sr. Claudino César Freire, conforme disposto nos itens “2”, “2.5”, “2.6”, “2.7” e “2.10”, do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004, *in verbis*:

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

(...)

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

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

2.7. não aplicação dos recursos do FUNDEF, segundo o disposto na legislação aplicável, notadamente no tocante à Remuneração e Valorização do Magistério;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos; (grifos nossos)

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pelo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Gurinhém/PB durante o exercício financeiro de 2009, Sr. Claudino César Freire, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.150,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o gestor enquadrado no seguinte inciso do referido artigo, *verbatim*:

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

I – (*omissis*)

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

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

1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de Gurinhém/PB, Sr. Claudino César Freire, relativas ao exercício financeiro de 2009, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com apoio no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGUE IRREGULARES* as contas de gestão do Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2009, Sr. Claudino César Freire.

3) *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Claudino César Freire, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.

4) *FIXE* o prazo de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05971/10

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.

5) *FAÇA* recomendações no sentido de que o Alcaide não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

6) 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 da carência de pagamento ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de parte das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Gurinhém/PB, respeitantes à competência de 2009.

7) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 120/132 e 241/264, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 266/275, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 28 de Setembro de 2011



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO