



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: José Gil Mota Tito

Interessado: Djair Jacinto de Moraes

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 18/1993 – Ausência de equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias – Inexistência de harmonia entre o ativo e o passivo financeiros – Registros de pagamentos a instituições bancárias sem justificativas – Divergência entre as informações enviadas por meio eletrônico e as constatadas pela unidade técnica – Carência de implementação de alguns certames licitatórios – Contratação de profissionais para serviços típicos da administração pública sem concurso público – Aplicação insuficiente de recursos na remuneração dos profissionais do magistério – Ultrapassagem do limite de gastos com pessoal sem indicação das medidas corretivas – Ausência de sítio oficial na rede mundial de computadores – Carência de comprovação documental da escrituração da dívida nos balanços – Falta de recolhimento de encargos patronais devidos ao instituto de seguridade nacional – Não envio de relatório de gestão anual ao conselho de saúde municipal – Inexistência de inventário de bens patrimoniais – Ausência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas – Carência de medidas para a reparação de danos decorrentes de desvios de bens públicos – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvios de finalidades – Condutas ilegítimas e antieconômicas – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – Necessidade imperiosa de ressarcimento e imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débito e aplicação de multa. Fixações de prazos para recolhimentos. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00370/14

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE RIACHÃO DO BACAMARTE/PB, SR. JOSÉ GIL MOTA TITO*, relativa ao exercício financeiro de 2012, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com as ausências justificadas do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e dos Conselheiros Antônio Nominando Diniz Filho e Arthur Paredes Cunha Lima, bem como a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

convocação do Conselheiro Substituto Antônio Gomes Vieira Filho, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) *IMPUTAR* ao Prefeito Municipal de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, CPF n.º 033.333.104-49, débito no montante de R\$ 263.478,51 (duzentos e sessenta e três mil, quatrocentos e setenta e oito reais, e cinquenta e um centavos), sendo R\$ 262.560,57 atinente ao registro de pagamentos a instituições bancárias sem justificativa e R\$ 917,94 respeitante à carência de medidas para a reparação de danos decorrentes de desvios de bens públicos.

3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB, *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. José Gil Mota Tito, na importância de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais, e dezessete centavos).

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

6) *FAZER* recomendações no sentido de que o administrador municipal, Sr. José Gil Mota Tito, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB acerca da carência de pagamento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pelo Poder Executivo de Riachão do Bacamarte/PB durante o exercício financeiro de 2012.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

8) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da *Lex Legum*, *REMETER* cópias dos presentes autos 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, 30 de julho de 2014

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Umberto Silveira Porto
Vice-Presidente no exercício da Presidência

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

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de Governo e de Gestão do Mandatário e Ordenador de Despesas do Município de Riachão do Bacamarte/PB, relativas ao exercício financeiro de 2012, Sr. José Gil Mota Tito, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 11 de abril de 2013.

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 na Urbe, emitiram relatório inicial, fls. 165/266, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 217/2011, estimando a receita em R\$ 12.996.112,40, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 100% do total orçado; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 5.961.230,04; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 9.914.029,60; d) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 10.821.639,15; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 1.387.497,06; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 564.227,01; g) a quantia repassada pela Comuna ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi de R\$ 1.301.544,97, ao passo que a cota-parte recebida do fundo, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizaram R\$ 1.881.078,88; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 6.875.713,96; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 8.761.543,89.

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\$ 833.759,86, correspondendo a 7,70% da despesa orçamentária total; e b) os subsídios pagos no ano ao Prefeito e vice somaram R\$ 96.000,00 e R\$ 48.000,00, respectivamente, estando de acordo com os valores estabelecidos na Lei Municipal n.º 173/2008, quais sejam, R\$ 8.000,00 por mês para o primeiro e R\$ 4.000,00 mensais para o segundo.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 759.234,60, representando 40,36% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 2.106.414,11 ou 30,64% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.179.441,74 ou 17,15% da RIT; d) considerando o disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade alcançou o montante de R\$ 5.170.652,31 ou 59,02% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 4.855.373,76 ou 55,42% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

Quanto aos instrumentos de transparência exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade de instrução assinalaram que: a) os Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal; b) os Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte; e c) a Comuna não possui sítio oficial na rede mundial de computadores, bem como não dispõe de local destinado ao portal da transparência.

Ao final de seu relatório, a unidade técnica apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) manutenção de déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 907.609,55; b) ocorrência de déficit financeiro na quantia de R\$ 1.432.931,96; c) realização de despesas consideradas não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas na importância de R\$ 262.559,57; d) registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis; e) divergências entre as informações enviadas por meio físico e/ou eletrônico e as constatadas pela unidade técnica; f) não implementação de diversos procedimentos licitatórios no montante de R\$ 1.132.100,88; g) emprego de apenas 40,36% dos recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério; h) não elaboração do plano de saúde plurianual e da programação anual de saúde; i) gastos com pessoal do Poder Executivo correspondente a 55,42% da RCL; j) ausência de sítio oficial na rede mundial de computadores; k) carência de comprovação documental da escrituração da dívida nos balanços; l) repasse de recursos ao Poder Legislativo em desacordo com o disposto no art. 29-A, §2º, da Constituição Federal; m) não empenhamento da contribuição previdenciária do empregador no valor de R\$ 998.413,95; n) não envio de relatório de gestão anual ao conselho de saúde municipal; o) ausência dos registros analíticos de bens de caráter permanente quanto aos elementos necessários para a caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração; p) inexistência de controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços de veículos e máquinas; e q) desvio de bens públicos.

Processadas as devidas intimações, fls. 268/269, o Alcaide, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 270, deferido pelo relator, fls. 271/272, apresentou defesa, fls. 275/1.041, enquanto o responsável técnico pela contabilidade da referida Comuna em 2012, Dr. Djair Jacinto de Moraes, deixou transcorrer o prazo *in albis*.

O Chefe do Poder Executivo, Sr. José Gil Mota Tito, juntou documentos e argumentou, em síntese, que: a) o déficit orçamentário foi resultante da frustração na arrecadação de receitas previstas; b) a grande maioria do déficit financeiro diz respeito a contribuições previdenciárias, mas que foram incorporadas no parcelamento de débitos; c) os valores registrados no DEMONSTRATIVO DE ORIGEM E APLICAÇÃO DE RECURSOS NÃO CONSIGNADOS NO ORÇAMENTO correspondem a consignações de empréstimos dos servidores; d) não há desarmonia entre os saldos bancários informados no SAGRES e os existentes nos extratos; e) as divergências entre as informações enviadas por meio eletrônico e as constatadas pela unidade de instrução foram decorrentes das falhas técnicas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

f) após a apresentação de cópias de procedimentos licitatórios e de justificativas, os gastos não licitados correspondem ao valor de R\$ 127.325,00; g) a Comuna aplicou o montante de R\$ 1.165.522,58 dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério, equivalente a 61,90%; h) acostou cópia do plano de saúde plurianual e da programação anual de saúde; i) sem a inclusão de outras despesas pelos peritos desta Corte, os gastos com pessoal do Poder Executivo importaram em R\$ 4.725.882,87, representando 53,94% da RCL; j) no mês de janeiro de 2014, foi criado o sítio oficial eletrônico do Município; k) encartou aos autos o documento que fundamentou o registro contábil da dívida junto à entidade de previdência nacional; l) o repasse ao Poder Legislativo não ultrapassou o limite máximo de 7% da receita tributária mais as transferências do exercício anterior; m) a Urbe realizou o parcelamento de débitos das contribuições previdenciárias não recolhidas; n) a gestora do Fundo Municipal deixou de encaminhar ao Conselho de Saúde da Comuna o relatório anual; o) juntou ao álbum processual o registro analítico de bens; p) o controle dos gastos com combustíveis era efetuado manualmente; e q) os equipamentos de informática foram desaparecidos da ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL JOAQUIM DE ARAÚJO, no período de reforma do prédio.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame da referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 1.048/1.062, onde consideraram elididas as eivas pertinentes aos registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, a não elaboração do plano de saúde plurianual e da programação anual de saúde, bem assim ao repasse de recursos ao Parlamento em desacordo com o estabelecido no art. 29-A, §2º, da Constituição Federal. Em seguida, alteraram o montante não licitado de R\$ 1.132.100,88 para R\$ 404.492,16 e o percentual de aplicação dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério de 40,36% para 51,73%. Ao final, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial em relação às demais eivas apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, emitiu parecer, fls. 1.064/1.073, onde pugnou pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, relativas ao exercício financeiro de 2012, em face das irregularidades constatadas; b) irregularidade das contas de gestão do Sr. José Gil Mota Tito; c) atendimento parcial aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; d) imputação de débito ao ordenador de despesas no valor de R\$ 262.559,57; e) aplicação de multa ao gestor, nos termos do art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte, por transgressão a normas constitucionais e legais; f) remessa de recomendações à atual administração no sentido de conferir estrita observância às normas de gestão fiscal, em especial a Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 e a Lei Nacional n.º 8.666/93; e g) envio de representação à Procuradoria Geral de Justiça em virtude dos indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

Solicitação de pauta para a presente assentada, fl. 1.074, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 18 de julho do mesmo ano e a certidão de fl. 1.075.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, é importante destacar que as contas dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS se sujeitam a duplo julgamento, um político (CONTAS DE GOVERNO), pelo correspondente Poder Legislativo, e outro técnico-jurídico (CONTAS DE GESTÃO), pelo respectivo Tribunal de Contas. As CONTAS DE GOVERNO, onde os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS AGEM APENAS COMO MANDATÁRIOS, são apreciadas, inicialmente, pelos Sinédrios de Contas, mediante a emissão de PARECER PRÉVIO e, em seguida, remetidas ao parlamento para julgamento político (art. 71, inciso I, c/c o art. 75, cabeça, da CF), ao passo que as CONTAS DE GESTÃO, em que os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENAM DESPESAS, são julgadas, em caráter definitivo, pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II, c/c o art. 75, *caput*, da CF).

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

In casu, acerca da execução orçamentária, depreende-se dos autos, notadamente com base no BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, exclusivamente do Poder Executivo, administração direta e indireta, que as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 10.363.893,28, enquanto as receitas atingiram a quantia de R\$ 9.914.029,60, resultando em um déficit orçamentário na ordem de R\$ 449.863,68, representando 4,54% da receita total, R\$ 9.914.029,60. Destacamos que, se incluídas as contribuições previdenciárias patronais não contabilizadas no exercício em análise, devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS, na importância de R\$ 998.413,95, concorde mais adiante comentado, o desequilíbrio orçamentário corresponderia ao valor de R\$ 1.448.277,63 (R\$ 449.863,68 + R\$ 998.413,95) ou 14,61% da receita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

Ainda sob o descontrole das contas, constata-se que o BALANÇO PATRIMONIAL, também unicamente do Poder Executivo, administração direta e indireta, evidencia um déficit financeiro no montante de R\$ 1.429.007,31, uma vez que o ativo financeiro somava R\$ 762.254,96 e o passivo financeiro, R\$ 2.191.262,27. Considerando, da mesma forma, as despesas não contabilizadas no exercício em análise, na quantia de R\$ 998.413,95, o déficit ascende ao patamar de R\$ 2.427.421,26 (R\$ 1.429.007,31 + R\$ 998.413,95).

Essas situações deficitárias observadas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da tão festejada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *ad litteram*:

Art. 1º. (*omissis*)

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

No tocante ao tema licitação, os inspetores da unidade de instrução apontaram despesas não licitadas, cujo somatório alcança R\$ 404.492,66, e não R\$ 404.492,16, fls. 1.050/1.053, incluídos dispêndios com assessoria contábil em favor do Dr. Djair Jacinto de Moraes (R\$ 60.000,00) e com assessorias jurídicas em benefício dos Drs. Marcelo Antônio Raulino de Oliveira (R\$ 14.625,00) e Raoni Lacerda Vita (R\$ 24.000,00). Todavia, em que pese o posicionamento dos técnicos deste Sinédrio de Contas, guardo reservas em relação à possibilidade de utilização de certame licitatório para contratação dessas categorias de profissionais por considerar que as atividades por eles desempenhadas não se coadunam com esse expediente.

Na realidade, o gestor, Sr. José Gil Mota Tito, deveria ter realizado o devido concurso público para a admissão de funcionários da área técnica. Neste sentido, cumpre assinalar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, *verbum pro verbo*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

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)

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

Diante dessas colocações, tem-se que os dispêndios não licitados totalizam R\$ 305.867,66 (R\$ 404.492,66 – R\$ 98.625,00). Assim, é importante assinalar que a licitação é meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

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)

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, senão vejamos:

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

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

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

Ademais, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da 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, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

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; (grifamos)

Acerca do emprego dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, consoante destacado pela unidade técnica desta Corte, fls. 1.053/1.056, verifica-se que a Urbe despendeu com a remuneração dos profissionais do magistério o montante de R\$ 973.018,40, representando 51,73% da receita do fundo (R\$ 1.881.078,88).

Todavia, após a inclusão do valor proporcional pago com os encargos sociais relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP do período, R\$ 16.872,64, a aplicação passa a ser de R\$ 989.891,04 (R\$ 973.018,40 + R\$ 16.872,64) ou 52,62%, não atendendo, de qualquer forma, ao mínimo de 60% estabelecido no art. 60, inciso XII, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT da Carta Magna e no art. 22, *caput*, da lei que instituiu o referido fundo (Lei Nacional n.º 11.494, de 20 de junho de 2007), *ipsis litteris*:

Art. 60. (*omissis*)

I – (...)

XII – proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

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.

No que tange à ultrapassagem do limite dos gastos com pessoal, os especialistas identificaram que os dispêndios do Poder Executivo da Comuna ascenderam ao patamar de R\$ 4.855.373,76, valor este que não engloba os encargos previdenciários patronais, em obediência ao que determina o Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, o que representou 55,42% da Receita Corrente Líquida – RCL (R\$ 8.761.543,89), fl. 175, configurando nítida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

transgressão ao preconizado no art. 20, inciso III, alínea "b", da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *verbatim*:

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

I – (...)

III – na esfera municipal:

a) (*omissis*)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifos nossos)

Portanto, medidas deveriam ter sido adotadas pelo gestor da Comuna de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, em tempo hábil, para o retorno da despesa total com pessoal do Poder Executivo ao respectivo limite, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I a V, e do art. 23, *caput*, da LRF, *verbo ad verbum*:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (grifamos)

Entretanto, mesmo diante da ultrapassagem do limite da despesa total com pessoal, em consulta aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do Poder Executivo relativos aos 1º e 2º semestres do exercício subsequente, Documentos TC n.ºs 16779/12 e 02332/13, verificamos que não há indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, descumprindo o enunciado no art. 55, inciso II, da mencionada LRF, *verbum pro verbo*:

Art. 55. O relatório conterà:

I - comparativo com os limites de que trata esta Lei Complementar, dos seguintes montantes:

a) despesa total com pessoal, distinguindo a com inativos e pensionistas;

b) (...)

II - indicação das medidas corretivas adotadas ou a adotar, se ultrapassado qualquer dos limites. (destaques nossos)

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

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

I – (...)

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

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Entretanto, apesar do disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2006, onde o Tribunal já havia decidido exercer a competência que lhe fora atribuída a partir do exercício financeiro de 2006, este Colegiado de Contas, em diversas decisões, tem deliberado pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade, bem como a necessidade de uniformizar o seu entendimento acerca da matéria, cabendo, entretanto, a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

No tocante à ausência de sítio oficial na rede mundial de computadores, apesar do gestor alegar que tomou a iniciativa de implantar a página eletrônica da Comuna no exercício de 2014, concorde afirmação de fl. 287, no exercício de 2012, a sociedade não tinha acesso às informações da Urbe, evidenciando, assim, o descumprimento ao estabelecido na Lei Nacional n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que regula o acesso a informações, especialmente em seu artigo 8º, § 2º, *ipsis litteris*:

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

(...)

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). (destaques ausentes do texto original)

No que concerne à escrituração contábil, os analistas desta Corte identificaram algumas irregularidades, quais sejam: a) carência de escrituração de parte dos encargos patronais devidos à entidade de previdência nacional, no valor de R\$ 998.413,95, fl. 179; b) incorreta apuração da Receita Corrente Líquida – RCL constante no Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO, diante da falta de registro da receita corrente do Fundo Municipal de Saúde, fl. 183/184; c) ausência de contabilização em código próprio das transferências de recursos da Complementação da União ao FUNDEB, fl. 184; e d) carência de comprovação documental da escrituração da dívida nos balanços, fls. 186/187.

Os procedimentos adotados ou negligenciados pelo setor de contabilidade do Poder Executivo de Riachão do Bacamarte/PB, além de prejudicar a análise da unidade técnica deste Sinédrio de Contas, comprometem a confiabilidade dos dados contábeis, resultando,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

inclusive, na imperfeição das peças que compõem a prestação de contas em tela, que não refletiram a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da Comuna.

Significa dizer que 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, como também elaborou os balanços sem observar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos arts. 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU de 31 de dezembro do mesmo ano, *ad literam*:

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.

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Riachão de Bacamarte/PB, administração direta e indireta, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2012, cumpre assinalar que, consoante cálculo efetuado pelos peritos do Tribunal, fls. 179 e 187/188, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 4.855.373,76, que corresponde à soma das quantias registradas nos elementos de despesa 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 4.069.054,29) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 656.828,58), além da importância incorretamente contabilizada no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 129.490,89).

E, de acordo com os dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, foram pagos apenas R\$ 21.214,54 a título de contribuição patronal. Desta forma, os especialistas deste Tribunal apontaram a estimativa do montante não contabilizado no exercício, R\$ 998.413,95, haja vista a importância efetivamente devida à autarquia federal ter correspondido a R\$ 1.019.628,49 (R\$ 998.413,95 + R\$ 21.214,54), que equivale a 21% da remuneração paga (R\$ 4.855.373,76), consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Carta Constitucional, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “a”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício;

Art. 15. Considera-se:

I – empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

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

a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve; (destaques ausentes no texto de origem)

Em verdade, descontados os gastos com salário família, na quantia de R\$ 30.743,13, como também incluídas as obrigações patronais empenhadas e pagas no exercício de 2013, mas respeitantes à competência de 2012, R\$ 89.570,34, deixaram de ser recolhidas contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS no valor de R\$ 878.100,48



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

(R\$ 998.413,95 – R\$ 30.743,13 – R\$ 89.570,34). Importante frisar, no entanto, que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

De mais a mais, é oportuno destacar, também, que o parcelamento de débitos remanescentes informado pelo gestor, fl. 1.059, não teria o condão de elidir a mácula. Em verdade, serviria apenas para ratificá-la, pois, na época própria, o gestor não recolheu os valores devidos ao RGPS, ocasionando, inclusive, a incidência de encargos financeiros.

Portanto, em virtude de sua gravidade, a eiva em apreço, além de poder ser enquadrada como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constitui motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item “2.5” do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal. Ademais, acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, senão vejamos:

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

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (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. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

(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 Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Ato contínuo, os peritos do Tribunal constataram o não envio de Relatório de Gestão Anual ao Conselho de Saúde Municipal, fl. 189, para emissão de parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas instituídas na Lei Complementar Nacional n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, que dispõe, dentre outros, acerca das normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo, bem como a inexistência dos controles mensais individualizados dos gastos com veículos e máquinas a serviço do Poder Executivo de Riachão do Bacamarte/PB, fls. 189/190, concorde determina o art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o acompanhamento dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (Resolução Normativa RN – TC n.º 05/2005), *ad litteram*:

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.

§ 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. (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

Também compõe o elenco de eivas destacadas, a inexistência de inventário de bens patrimoniais pertencentes à Comuna, fl. 189. Nesse ponto, é imperioso observar que a desídia da Administração Municipal dificultou a regular fiscalização, além de demonstrar falta de zelo pela coisa pública. Diante da carência de um controle analítico, não foi possível identificar com necessária clareza e segurança os bens de propriedade da Urbe, os responsáveis pela sua guarda e sua correta escrituração na contabilidade, resultando no 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), *verbatim*:

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.

Nessas três últimas irregularidades comentadas, quais sejam, não envio do Relatório de Gestão Anual ao Conselho de Saúde Municipal, falta dos controles mensais individualizados dos gastos com veículos e máquinas, bem como carência de inventário de bens, ficou patente que a gestão municipal precisa adotar medidas corretivas indispensáveis para melhorar ou mesmo implantar todas as ações necessárias, não somente para atender às exigências legais, mas, sobretudo, para facilitar a gerência dos recursos públicos e otimizar as rotinas administrativas.

Outro item criticado pelos peritos do Tribunal corresponde aos registros de pagamentos a instituições bancárias sem justificativa no montante de R\$ 262.560,57. Consoante evidenciado no DEMONSTRATIVO DE ORIGEM E APLICAÇÃO DE RECURSOS NÃO CONSIGNADOS NO ORÇAMENTO, fl. 102, as contas EMPRÉSTIMO – BRADESCO, EM CONSIGNAÇÃO – EMPRÉSTIMO BB e EM CONSIGNAÇÃO – EMPRÉSTIMO CEF apresentam saldos negativos nas importâncias, respectivamente, de R\$ 143.550,10, R\$ 83.040,80 e R\$ 35.969,67, tendo em vista que as despesas extraorçamentárias ultrapassaram as receitas extraorçamentárias.

Consta nos autos a movimentação destas contas no exercício em análise, fls. 296/302, onde se verifica que as retenções das consignações de empréstimos (créditos) foram inferiores aos pagamentos aos bancos (débitos). Destacamos que, na conta EMPRÉSTIMO – BRADESCO (Código 00005), apesar da inexistência de retenções (receita extraorçamentária), houve o pagamento (despesa extraorçamentária) à referida instituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

bancária no valor de R\$ 50.000,00, sendo R\$ 20.000,00 no dia 30 de julho de 2012, e R\$ 30.000,00 no dia 09 de novembro de 2012, fl. 302. Desta forma, a quantia de R\$ 262.560,57, respeitante a soma dos saldos existentes ao final do exercício, deve ser imputada ao ordenador de despesas.

Essa despesa constitui, portanto, lançamento efetuado em flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de seu objeto. Logo, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que justifiquem o dispêndio público consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

Destarte, o artigo 70, parágrafo único, da Carta Constitucional, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre destacar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da *Lex Legum*, demandam, além da comprovação, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *verbum pro verbo*:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8)
(destaque ausente no texto de origem)

Visando aclarar o tema em disceptação, transcreve-se parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança – MS, *in verbis*:

Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (grifo nosso)

Já o eminente Ministro Marco Aurélio, relator na Segunda Turma do STF do Recurso Extraordinário n.º 160.381/SP, publicado no Diário da Justiça de 12 de agosto de 1994, página n.º 20.052, destaca, em seu voto, o seguinte entendimento: “O agente público não só tem que ser honesto e probo, mas tem que mostrar que possui tal qualidade. Como a mulher de César.”

Por fim, os peritos desta eg. Corte, durante diligência realizada na Comuna, constataram, fls. 192/193, que alguns equipamentos do laboratório de informática pertencentes à ESCOLA MUNICIPAL DE ENSINO INFANTIL E FUNDAMENTAL MANOEL JOAQUIM DE ARAÚJO, adquiridos no exercício de 2009 (Documento TC n.º 07682/14), não estavam na citada unidade de ensino, e identificaram um prejuízo ao erário na importância de R\$ 917,94, relativo ao desvio de 04 (quatro) mouses, 02 (dois) teclados, 04 (quatro) monitores e 05 (cinco) fones de ouvido.

O defendente, em sua contestação, apenas encartou aos autos declaração da Diretora da mencionada unidade escolar no exercício de 2014, Sra. Suzete Ribeiro da Silva Cunha, informando que os citados equipamentos desapareceram da referida escola no ano de 2012, no período de reforma do prédio, fl. 292, mas não adotou as devidas providências, especificamente no sentido de apurar a responsabilidade e, seguida, fazer retornar o montante aos cofres do Município. Diante do exposto, em decorrência da inércia da gestão, o valor de R\$ 917,94 igualmente deve ser atribuído ao administrador da Urbe.

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, quatro das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo bastante para emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Riachão do Bacamarte/PB, conforme disposto nos itens “2”, “2.5”, “2.7”, “2.10” e “2.11” do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

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;

(...)

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

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

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

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do Chefe do Poder Executivo da Comuna de Riachão do Bacamarte/PB durante o exercício financeiro de 2012, Sr. José Gil Mota Tito, resta configurada também a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 7.882,17, 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 nos seguintes incisos do referido artigo, *verbum pro verbo*:

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

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

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

1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do MANDATÁRIO de Riachão do Bacamarte/PB, relativas ao exercício financeiro de 2012, Sr. José Gil Mota Tito, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), *JULGUE IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO do Ordenador de Despesas da Comuna, concernentes ao exercício financeiro de 2012, Sr. José Gil Mota Tito.

3) *IMPUTE* ao Prefeito Municipal de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, CPF n.º 033.333.104-49, débito no montante de R\$ 263.478,51 (duzentos e sessenta e três mil, quatrocentos e setenta e oito reais, e cinquenta e um centavos), sendo R\$ 262.560,57 atinente ao registro de pagamentos a instituições bancárias sem justificativa e R\$ 917,94 respeitante à carência de medidas para a reparação de danos decorrentes de desvios de bens públicos.

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB, *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. José Gil Mota Tito, na importância de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais, e dezessete centavos).

6) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05243/13

art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

7) *FAÇA* recomendações no sentido de que o administrador municipal, Sr. José Gil Mota Tito, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB acerca da carência de pagamento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pelo Poder Executivo de Riachão do Bacamarte/PB durante o exercício financeiro de 2012.

9) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da *Lex Legum*, *REMETA* cópias dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba, para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 30 de Julho de 2014



Cons. Umberto Silveira Porto
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO