



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Manoel Marcelo de Andrade
Advogado: Dr. Raoni Lacerda Vita
Interessados: Antônio Farias Brito e outro

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 – Ultrapassagem do limite dos gastos com pessoal sem indicação de medidas corretivas – Repasse ao Poder Legislativo em valor inferior à proporção fixada no orçamento – Carência de comprovação das publicações dos relatórios resumidos de execução orçamentária e de gestão fiscal – Ausência de equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias do Poder Executivo – Inexistência de harmonia entre o ativo e o passivo financeiros – Não implementação de alguns certames licitatórios – Contratação de diversos profissionais para serviços típicos da administração pública sem concurso público – Realização indevida de procedimentos de inexigibilidade de licitação para contratação de bandas musicais – Diferença na movimentação financeira da conta específica do FUNDEB – Apresentação de índice de evasão escolar não justificado – Falta de funcionamento efetivo do conselho municipal de educação – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de parte das obrigações patronais devidas à previdência social – Ausência de controle dos bens pertencentes ao patrimônio da Comuna – Concessões de diárias sem formalização de processos específicos – Não implantação de sistema de controle interno na Urbe – Inexistência de controle mensais dos gastos com veículos e máquinas – Concessão de doações em desacordo com norma local – Dispêndios em favor do Ministério Público Estadual sem respaldo em instrumento de convênio – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – 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 de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débito e aplicação de multa. Fixações de prazos para recolhimentos. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00329/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE SERRA REDONDA/PB, SR. MANOEL MARCELO DE ANDRADE*, relativas ao exercício financeiro de 2010, acordam, por



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com a declaração de impedimento do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, vencida a proposta de decisão do relator no tocante à responsabilização do Alcaide pela importância concernente a dispêndios em favor da Procuradoria de Justiça da Comarca de Ingá/PB sem respaldo em instrumento de convênio, na conformidade dos votos dos Conselheiros Umberto Silveira Porto e André Carlo Torres Pontes, bem como dos Conselheiros Substitutos Antônio Cláudio Silva Santos e Antônio Gomes Vieira Filho, em sessão plenária realizada nesta data, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) *IMPUTAR* ao Prefeito Municipal de Serra Redonda/PB, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, débito no montante de R\$ 472.474,68 (quatrocentos e setenta e dois mil, quatrocentos e setenta e quatro reais, e sessenta e oito centavos), atinentes à diferença na movimentação financeira da conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB.
- 3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, 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) *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB.
- 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) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o administrador municipal, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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 ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de parte das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Serra Redonda/PB, respeitantes à competência de 2010.

8) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *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, 09 de maio de 2012

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 03457/11

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 Serra Redonda/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 05 de abril de 2011.

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 07 a 11 de novembro de 2011, emitiram relatório inicial, fls. 178/193, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 507/2009, estimando a receita em R\$ 9.463.000,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 2.830.438,59; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 8.103.209,78; d) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 8.591.993,53; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 744.544,61; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 824.068,49; g) a cota-parte recebida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizaram R\$ 2.046.050,99, ao passo que a quantia repassada pela Comuna ao fundo foi de R\$ 1.071.520,17; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 5.686.865,08; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 8.051.059,78.

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\$ 145.677,71, dos quais R\$ 110.370,17 foram pagos dentro do exercício; e b) os subsídios pagos ao Prefeito e ao vice somaram R\$ 90.000,00 e R\$ 42.000,00, respectivamente, e estão de acordo com os valores estabelecidos em norma local.

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\$ 1.360.563,29, representando 66,50% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.488.948,43 ou 26,18% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 927.230,30 ou 16,30% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluída a do Poder Legislativo, alcançou o montante de R\$ 5.067.285,42 ou 62,94% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 4.834.276,62 ou 60,05% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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; b) os RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) gastos com pessoal da Comuna correspondendo a 62,94% da RCL; b) dispêndios com pessoal do Poder Executivo representando 60,05% da RCL e sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem; c) repasse ao Poder Legislativo em desacordo com o estabelecido no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal; d) ausência de comprovação das publicações dos RREOs e RGFs do período; e) não envio da relação dos titulares das secretarias municipais com o respectivo número do Cadastro de Pessoas Físicas – CPF na prestação de contas; f) déficit na execução orçamentária do Poder Executivo representando 1,54% das receitas arrecadadas no exercício; g) déficit financeiro evidenciado no BALANÇO PATRIMONIAL no valor de R\$ 51.421,42; h) despesas não licitadas no montante de R\$ 248.375,05; i) realização indevida de procedimentos de inexigibilidade de licitação para contratação de bandas musicais; j) dispêndios irregulares com contratação de bandas musicais no total de R\$ 140.000,00; k) saldo a descoberto na conta do FUNDEB na importância de R\$ 472.474,68; l) apresentação de índice de evasão de alunos no percentual de 6,59%; m) inexistência do Conselho Municipal de Educação no período; n) admissão de servidores sem realização de concurso público; o) falta de recolhimento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na soma de R\$ 564.042,62; p) carência de controle patrimonial; q) concessão de diárias sem formalização de processos específicos; r) ausência de sistema de controle interno no âmbito do Poder Executivo; s) gastos com combustíveis insuficientemente comprovados no total de R\$ 245.551,09; t) despesas com doações financeiras insuficientemente justificadas na importância de R\$ 72.834,79; e u) dispêndios irregulares em favor do Ministério Público Estadual no valor de R\$ 2.325,00.

Processadas as devidas intimações e citações, fls. 194/197 e 200/201, o responsável técnico pela contabilidade da Comuna em 2010, Dr. Antônio Farias Brito, bem como o empresário, Sr. José de Anchieta Martins, deixaram o prazo transcorrer sem apresentar quaisquer esclarecimentos acerca das possíveis falhas a eles relacionadas.

Já o Alcaide, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 198, deferido pelo relator, fls. 203/204, encaminhou defesa e documentos, fls. 206/516, onde argumentou, em resumo, que: a) ao final de 2010, foi editado decreto determinando a redução das despesas com pessoal para o limite imposto na LRF; b) o repasse destinado ao Poder Legislativo em 2010 somou, na verdade, R\$ 361.600,00, dos quais R\$ 30.050,00, relativos ao mês de dezembro, somente foram repassados em 18 de janeiro de 2011; c) os RREOs e RGFs do período foram divulgados internamente, mediante afixação em quadros de avisos em locais de maior fluxo de pessoas, consoante declaração anexa; d) o relatório de gestão de todos os titulares das secretarias municipais, com o detalhamento de suas ações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

no exercício, encontra-se encartada aos autos; e) o déficit financeiro observado decorre do registro da receita pelo regime de caixa e da despesa pelo regime de competência; f) os dispêndios com assessorias técnicas, contábeis e jurídicas, com locação de equipamento e aquisições de medicamentos e material hospitalar, tidos como não licitados, têm respaldo em aditivos de contratos provenientes de procedimentos realizados no ano anterior, concorde atestam as cópias acostadas; g) na realidade, os gastos não licitados no período perfazem um montante de apenas R\$ 58.861,00, que representa 0,72% da despesa orçamentária total; h) a contratação de bandas musicais mediante inexigibilidade de licitação está sendo analisada pela Divisão de Auditoria de Licitações e Contratos – DILIC, nos autos do Processo TC n.º 00906/11; i) na movimentação diária da conta do FUNDEB ocorrem lançamentos que não foram considerados na análise inicial, tais como, recebimento de receita de restituição, ingresso de numerário mediante transferências financeiras de outras contas, transferência de valores para a conta do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e a quitação de RESTOS A PAGAR; j) vários fatores podem justificar a evasão escolar destacada na peça inicial, sem creditar o fato exclusivamente à administração municipal; k) foi juntado parecer sobre a gestão do FUNDEB em 2010, devidamente assinado por todos os integrantes e representantes do conselho; l) a contratação de pessoal sem concurso público decorreu de necessidade imediata para o desempenho de funções não contempladas no quadro de pessoal da Comuna ou para o preenchimento de cargos contemplados em concurso público que acabou de ser realizado na Urbe; m) o Município solicitou ao INSS o parcelamento de débitos previdenciários não quitados até então; n) a inexistência de controle patrimonial advém de administrações pretéritas e somente no decorrer da atual gestão será possível colocá-lo em prática; o) os gastos com diárias estão devidamente acompanhados do requerimento do servidor e da justificativa com indicação do destino, finalidade e período, concorde amostra em anexo; p) em breve, será criada a Secretaria de Controle Interno; q) o simples fato de não ter sido identificado o controle de abastecimento de veículos não elege condições para glosa de toda a despesa correspondente; r) a concessão de doações financeiras a pessoas carentes está devidamente comprovada mediante nota de empenho, visto da Secretaria de Ação Social, recibo do beneficiário com especificação da destinação, bem como documentos de identificação e comprovante de residência do beneficiado; e s) existe autorização legislativa para participação de um consórcio de colaboração entre Municípios que fazem parte da Comarca de Ingá/PB.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame da referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 521/539, onde consideraram elidida a eiva respeitante ao não envio de relação dos titulares das secretarias municipais com o respectivo número do CPF na prestação de contas. Em seguida, reduziram o montante das despesas não licitadas de R\$ 248.375,05 para R\$ 58.861,00 e diminuíram o valor dos dispêndios irregulares com contratação de bandas musicais de R\$ 140.000,00 para R\$ 91.000,00. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais máculas apontadas.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 541/551, opinou, em suma, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas anuais de responsabilidade do Sr. Manoel Marcelo de Andrade, referentes ao exercício financeiro de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

2010; b) declaração de atendimento parcial aos ditames da LRF por parte do sobredito gestor, também relativamente ao ano de 2010; c) aplicação da multa prevista art. 56, II, da Lei Orgânica desta Corte ao Alcaide, face à transgressão de normas legais e constitucionais; d) imputação de débito à autoridade responsável, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, nas quantias referentes às doações (R\$ 72.834,79) e ao saldo a descoberto na conta do FUNDEB (R\$ 472.474,68); e) envio de recomendação para estrita observância aos termos da Constituição Federal, sobretudo, no que tange aos princípios norteadores da Administração Pública, ressaltando-se aqui o da legalidade, o do controle, o da eficiência e o da boa gestão pública, conferindo, igualmente, obediência às normas consubstanciadas nas Leis Nacionais n.ºs 4.320/64 e 8.666/93, e restaurando a situação de legalidade em relação a servidores admitidos sem o devido concurso público; e f) encaminhamento de representação à Delegacia da Receita Federal, acerca das omissões verificadas nos presentes autos, referentes ao não recolhimento de contribuição previdenciária, a fim de que possa tomar as medidas que entender oportunas, à vista de suas competências.

Solicitação de pauta para a sessão do dia 09 de maio de 2012, conforme atesta o extrato da intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 27 de abril de 2012.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, impende comentar os dispêndios com pessoal do Município, que atingiram o patamar de R\$ 5.067.285,42, valor este que não contempla as obrigações patronais do exercício, em respeito ao disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, fls. 186/187. Assim, o gasto total com pessoal da Comuna (Poderes Executivo e Legislativo) em 2010 correspondeu a 62,94% da Receita Corrente Líquida – RCL do período, R\$ 8.051.059,78, superando, por conseguinte, o limite de 60% imposto pelo art. 19, inciso III, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), *in verbis*:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – (*omissis*)

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (grifos inexistentes no original)

Importa notar que o descumprimento do referido dispositivo decorreu das despesas com pessoal do Poder Executivo da Urbe, que ascenderam à soma de R\$ 4.834.276,62,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

importância que também não engloba os encargos previdenciários patronais, em obediência, da mesma forma, ao que determina o citado Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007. Ou seja, os dispêndios com pessoal, relativos ao Executivo, representaram 60,05% da RCL, o que configura nítida transgressão ao preconizado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da já citada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *verbatim*:

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

I – (*omissis*)

(...)

III – na esfera municipal:

a) (*omissis*)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

Portanto, medidas deveriam ter sido adotadas pelo Gestor da Comuna de Serra Redonda/PB, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, em tempo hábil, para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I a V, e do art. 23, *caput*, daquela norma, *verbo ad verbum*:

Art. 22. (*omissis*)

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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 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. (destaques ausentes no texto de origem)

É imperioso frisar que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da 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), *ad litteram*:

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.

§ 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.

Seguidamente, depreende-se dos autos, fl. 188, que o repasse ao Poder Legislativo, no montante de R\$ 331.050,00, foi enviado a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária Anual (Lei Municipal n.º 507/2009), pois a dotação fixada para a Câmara Municipal foi de R\$ 453.300,00 para uma receita prevista de R\$ 9.463.000,00. Como o valor efetivamente arrecadado no período atingiu a importância de R\$ 8.103.209,78, a transferência deveria ser de R\$ 388.143,75 (4,79% de R\$ 8.103.209,78), restando, portanto, configurada a possibilidade de configuração de crime de responsabilidade do Alcaide, conforme estabelecido no art. 29-A, § 2º, inciso III, da Constituição Federal, *verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

Art. 29-A. (*omissis*)

(...)

§ 2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:

I - (*omissis*)

III - enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária.
(nossos grifos)

Ato contínuo, segundo apuração feita pelos peritos do Tribunal, fls. 522/523, o administrador municipal não obteve êxito na tentativa de comprovar as publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do exercício, haja vista que os documentos encaminhados na defesa não foram acatados, fls. 222 e 396/516. Os técnicos da Corte asseveraram, inclusive, que os periódicos anexados aos autos apresentavam indícios de terem sido montados. Assim, a falta de publicação denota flagrante violação aos preceitos inseridos nos artigos 48, 52, *caput*, e 55, § 2º, da já mencionada LRF, prejudicando a transparência das contas públicas pleiteada na criação da norma, *ipsis litteris*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos.

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

(...)

Art. 55. (*omissis*)

(...)

§ 1º (*omissis*)

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico. (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

É necessário ressaltar, ainda, o descumprimento ao estabelecido no art. 3º, § 2º, da Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2009, que dispõe sobre o encaminhamento dos balancetes mensais, de informações complementares e dos demonstrativos exigidos pela LRF, por meio eletrônico, pelas unidades gestoras da administração pública direta e indireta do Estado e dos Municípios, senão vejamos:

Art. 3º – Os Gestores Públicos estaduais e municipais enviarão ao Tribunal de Contas do Estado, até o último dia do mês seguinte ao de referência, os balancetes mensais da administração direta e indireta abrangendo os atos de gestão praticados no mês a que se referirem, exclusivamente por meio eletrônico.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (CMD) e Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA) serão remetidos juntamente com o balancete a ser entregue no mês em que forem publicados, observados os prazos e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (grifos inexistentes no original)

Notadamente quanto aos RGFs, a carência de sua divulgação, nos prazos e condições estabelecidos, também constitui violação administrativa, consoante prevê o art. 5º, inciso I, da já citada Lei Nacional n.º 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais), e, da mesma forma, segundo §§ 1º e 2º transcritos alhures, será processada e julgada pelo Tribunal de Contas, e punível com multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, *verbum pro verbo*:

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

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

Entretanto, apesar do disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC – 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, tanto para presente irregularidade quanto para carência de adoção de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal, 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 Complementa Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Serra Redonda/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2010, cumpre assinalar que, concorde cálculo efetuado pelos técnicos deste Sinédrio de Contas, fl. 186, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 4.834.276,62, composto pelos dispêndios classificados nos elementos de despesas 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 3.043.309,66) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 1.377.098,48), bem como por aqueles incorretamente laçados no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 413.868,48).

Sendo assim, vê-se que a soma das obrigações patronais respeitantes à competência de 2010 empenhadas e pagas, segundo dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, R\$ 499.498,24, ficou aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 1.063.540,86, que corresponde a 22% da remuneração paga, 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 “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *in verbis*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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) (*omissis*)

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; (grifos nossos)

Na realidade, descontados os gastos com salários família do período, R\$ 78.634,74, deixaram de ser empenhadas, contabilizadas e pagas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 485.407,87, representando 49,28% do montante efetivamente devido pelo Executivo de Serra Redonda/PB em 2010, R\$ 984.906,11 (R\$ 1.063.540,86 – R\$ 78.634,74). Importante frisar, todavia, 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 todo modo, é necessário salientar que a eiva em comento, relacionada aos encargos securitários devidos pelo empregador e não pagos à Previdência Social, representa séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. Referida mácula, em virtude de sua gravidade, 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, acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eiva insanável, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbatim*:

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 Ribeiro, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

Logo depois, os técnicos deste Sinédrio de Contas apontaram a ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias. Concorde se observa nos dados do BALANÇO ORÇAMENTÁRIO do Poder Executivo, fl. 149, houve um déficit no orçamento no valor de R\$ 125.120,42, que representa 1,54% da receita orçamentária arrecadada no período, R\$ 8.103.209,78. Cumpre informar, por oportuno, que, com a adição dos encargos previdenciários devidos no ano e não empenhados nem contabilizados, R\$ 485.407,87, o déficit do Poder Executivo ascende a R\$ 610.528,29, que corresponde a 7,53% daquela receita.

Da mesma forma, a partir de uma análise das demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas, o relatório técnico inicial evidencia um déficit financeiro apurado no BALANÇO PATRIMONIAL do Poder Executivo, fl. 180, no montante de R\$ 51.421,42, uma vez que o ativo financeiro somava R\$ 502.129,21 e o passivo financeiro, R\$ 553.550,63.

Todas essas situações deficitárias observadas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da tão festejada LRF, qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *verbo ad verbum*:

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 analistas desta Corte acolheram as justificativas e os documentos trazidos aos autos pelo defendente e reduziram o montante das despesas não licitadas de R\$ 248.375,05 para R\$ 58.861,00, fls. 526/529. No entanto, os gastos apontados na peça inicial revelam alguns aspectos que precisam ser comentados. Primeiro porque nela foram computados dispêndios com assessoria técnica, em favor dos DRS. LUIZ CARLOS GOMES DE LIRA (R\$ 21.600,00) e CEILDO BENÍCIO DE ARAÚJO BARROS (R\$ 15.600,00), com assessoria jurídica em favor do DR. ANTÔNIO COSTA DE OLIVEIRA (R\$ 24.000,00) e com assessoria contábil em favor da empresa ANTÔNIO FARIAS BRITO – CONTABILIDADE E AUDITORIA S.S. (R\$ 42.000,00), perfazendo um total de R\$ 103.200,00.

Com efeito, em que pese o posicionamento final dos inspetores da unidade de instrução e as várias decisões deste Colegiado de Contas, admitindo a utilização de procedimento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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 Alcaide, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, 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 Carta Magna, *ad litteram*:

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, especificamente em relação a advogados e contadores, 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, *verbis*:

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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)

Já no que concerne à locação de equipamentos fisioterapêuticos ao credor RAIMUNDO TIMÓTEO JÚNIOR (R\$ 13.520,00), bem como às aquisições de material escolar à empresa DROGARIA DROGAVISTA LTDA. (R\$ 24.194,55) e de medicamentos da REDEPHARMA LTDA. (R\$ 48.599,50), não obstante o entendimento dos especialistas deste Pretório de Contas, é preciso salientar que procedimentos licitatórios realizados no ano anterior (2009) só poderiam respaldar despesas da competência de 2010 dentro dos casos excepcionais estabelecidos pela lei que institui normas para licitações e contratos, Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993 (art. 57, incisos I, II, IV e V).

Portanto, persistem como despesas não licitadas, em verdade, um total de R\$ 145.175,05 (R\$ 248.375,05 – R\$ 103.200,00). Sendo assim, cabe 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, senão vejamos:

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, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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. (grifamos)

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 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, *in verbis*:

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, *verbatim*:

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 03457/11

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (grifo inexistente no original)

Em harmonia com esse entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente Procurador do *Parquet* especializado, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 03501/09, *verbo ad verbum*:

Outrossim, cumpre denotar que ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da lei de licitações (...)

Ainda relacionada ao tema em apreço, os peritos do Tribunal destacaram a realização indevida das Inexigibilidades de Licitação n.ºs 02 e 04/2010 para a contratação de bandas musicais, com fundamento no art. 25, inciso III, da Lei Nacional n.º 8.666/93, considerando, por conseguinte, os referidos dispêndios irregulares, na quantia de R\$ 91.000,00, fls. 529/530. Cumpre informar que a Inexigibilidade n.º 01/2010, de mesmo objeto, está sendo analisada nos autos do Processo TC n.º 00906/11, razão pela qual deixou de integrar a irregularidade contida no presente caderno processual.

Concorde relato dos técnicos deste Sinédrio de Contas, fls. 180/181, os procedimentos foram instruídos com cartas de exclusividade conferidas pelos representantes das bandas à empresa intermediadora, com vigência apenas nos dias dos eventos e no âmbito do Município de Serra Redonda/PB. Todavia, o método adotado diverge do posicionamento do Tribunal de Contas da União – TCU (Acórdão n.º 96/2008), para o qual é necessária a apresentação de cópias dos contratos de exclusividade dos artistas com o empresário contratado, registrados em cartório. Esse instrumento difere, portanto, de simples carta conferindo exclusividade apenas para os dias correspondentes à apresentação dos artistas e restrita ao Município da realização dos eventos.

Em verdade, no caso *sub examine*, o contratado, SR. JOSÉ DE ANCHIETA MARTINS – ANCHIETA PROMOÇÕES E EVENTOS, teria atuado como mero intermediário, pois não dispunha da efetiva exclusividade vindicada no diploma legal. Destaque-se que, embora os analistas desta Corte tenham considerado as despesas irregulares, no entendimento do relator, persiste apenas o item respeitante à mácula no procedimento adotado para a contratação das bandas musicais.

Acerca da movimentação financeira da conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, em consonância com a apuração feita pelos inspetores da unidade de instrução em seu relatório inicial, fls. 182, e após a análise dos argumentos do interessado, fls. 530/532, persiste a diferença de R\$ 472.474,68 entre o saldo conciliado da conta do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

fundo (R\$ 32.613,91) e aquele calculado com base nos registros do SAGRES (R\$ 505.088,59), cabendo, portanto, a imputação ao administrador da Comuna.

É preciso deixar claro que os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados e, qualquer que seja o procedimento adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão, como à sua perfeita compreensão. Contudo, o interessado, por ocasião da defesa, não trouxe documentos que comprovassem a veracidade do saldo existente em conta.

Na área de educação, a unidade técnica identificou, durante a inspeção *in loco*, duas importantes máculas da Administração Municipal, fls. 183/184. A primeira diz respeito ao índice de evasão escolar dos alunos que, em 2010, atingiu o percentual de 6,59%, que merece ponderações diante das justificativas apresentadas na peça de defesa, fl. 218. A segunda corresponde à carência de funcionamento do Conselho Municipal de Educação – CME.

Importa notar que o documento acostado pelo defendente, fls. 276/278, corresponde a parecer do Conselho do FUNDEB, que se destina a acompanhar e controlar a repartição, transferência e aplicação dos recursos do fundo. O CME, por sua vez, é criado para exercer funções normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras do sistema educacional local. Logo, cabem recomendações à gestão da Comuna para que adote as providências necessárias ao regular funcionamento do referido conselho.

Sucessivamente, os especialistas deste Pretório de Contas assinalaram que 33,58% das despesas com pessoal do Poder Executivo (R\$ 5.333.774,86, incluídas as obrigações patronais), o que significa um gasto da ordem de R\$ 1.790.966,96, correspondem a contratações de pessoal para exercerem atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva. Dentre elas estão vigilantes, digitadores, médicos, fisioterapeutas, auxiliares de limpeza, etc. A prática adotada pela Administração Municipal configura burla, igualmente, ao instituto do concurso público, inserido no art. 37, inciso II, da Lei Maior, já transcrito alhures.

Também compõe o elenco de eivas destacadas a inexistência de controle dos bens patrimoniais pertencentes à Urbe, fl. 189, fato confirmado pelo próprio gestor em sua defesa, fl. 219. Nesse caso, é importante assinalar que a desídia da Administração Municipal dificulta a regular fiscalização, além de demonstrar falta de zelo pela coisa pública. Diante da carência de um controle analítico, não é possível identificar com necessária clareza e segurança os bens de propriedade do Município, os responsáveis pela sua guarda e sua correta escrituração na contabilidade, resultando no descumprimento ao disposto nos arts. 94, 95 e 96 da 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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.

No que tange à concessão de diárias, os peritos do Tribunal revelaram que as despesas dessa natureza realizadas pela Urbe durante o ano de 2010 ascenderam a R\$ 9.850,00, mas, segundo constatação feita *in loco*, elas foram realizadas sem a formalização de processos específicos, fl. 189. Portanto, cabe destacar que a Resolução Normativa RN – TC n.º 09/2001 estabelece os requisitos necessários ao referido procedimento em seu art. 2º, *verbis*:

Art. 2º. - Deverão ser formalizados processos em relação ao objetivo de cada concessão de diárias, instruídos, pelo menos, com os documentos e informações a seguir indicados:

I - requerimento do agente interessado, indicando o objetivo do deslocamento, a duração deste último, a quantidade e o valor total de diárias solicitado e, finalmente, o dispositivo legal em que se apóia o pedido;

II - indicação do meio de transporte a ser utilizado;

III - deferimento do pedido, confirmando ou retificando expressamente a quantidade de diárias e o respectivo valor;

IV - nota ou comprovante de empenho ou de subempenho da despesa e recibo do interessado;

V - declaração do interessado confirmando a realização da viagem, sempre que possível acompanhada de comprovantes de despesas de transporte e hospedagem pertinentes.

Parágrafo único – Na hipótese de não coincidência entre a quantidade de diárias concedida e a de dias de efetivo deslocamento, serão juntados aos processos correspondentes os dados e documentos relativos à redução do período inicialmente considerado e devolução de diárias não utilizadas ou, alternativamente, à ampliação do período e à complementação do valor devido.

Neste sentido, merece transcrição, por oportuno, o pronunciamento da digna representante do Ministério Público junto a esta Corte de Contas, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 02855/01, *ipsis litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

Todavia, a concessão desse benefício não se realizará de forma aleatória, visando apenas à mitigação da robustez das fases da despesa pública previsto na Lei Federal n.º 4.320/64, mas sim através de processos específicos instruídos com documentação comprobatória do direito adquirido do credor (requerimento próprio, descrição minudente do objetivo do deslocamento, duração exata, meio de transporte utilizado, recibos relativos à hospedagem e alimentação), senão vejamos: (...)

Ainda no rol dos desmandos administrativos verificados, encontra-se a não implementação de sistema de controle interno, fl. 189, informação também ratificada pelo defendente, fl. 220, que alegou estar em vias de criação da respectiva secretaria. A existência de controle interno por parte do Poder Executivo foi prevista, inicialmente, nos arts. 76 a 80, da já mencionada Lei Nacional n.º 4.320/64. Em seguida, a previsão de existência e manutenção desse controle no âmbito municipal foi destacada nos arts. 31 e 74, incisos I a IV, da Constituição Federal, bem como no art. 54, parágrafo único, da LRF, respectivamente, senão vejamos:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 54. (*omissis*)

(...)

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20. (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

concessão de diárias, não implementação do sistema de controle interno, ausência do controle de gastos com veículos e máquinas, bem como a ausência de cadastro prévio das pessoas beneficiadas com ajudas financeiras, ficou patente que a gestão municipal precisa adotar medidas corretivas urgentes para melhorar ou mesmo implantar todos os controles necessários, não somente para atender às exigências legais, mas, sobretudo, para facilitar a gerência dos recursos públicos e otimizar as rotinas administrativas.

Por fim, merecem relevo as despesas em favor da Procuradoria de Justiça da Comarca de Ingá/PB sem celebração de convênio entre a Urbe e o Estado na soma de R\$ 2.325,00, fl. 190. É imprescindível assinalar que, para que os Municípios possam colaborar com o custeio de despesas de incumbência de outros entes federados, são necessárias não somente a autorização na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e na Lei Orçamentária Anual – LOA, mas também a existência de convênio ou instrumento congênere, concorde dispõe o art. 62 da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *in verbis*:

Art. 62. Os Municípios só contribuirão para o custeio de despesas de competência de outros entes da Federação se houver:

- I - autorização na lei de diretrizes orçamentárias e na lei orçamentária anual;
- II - convênio, acordo, ajuste ou congênere, conforme sua legislação.

Acerca dos institutos dos convênios administrativos, o mestre Hely Lopes Meirelles, *in* Direito Administrativo Brasileiro, 28 ed, São Paulo: Malheiros, 2003, p. 386, assim se pronunciou:

Convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para realização de objetivos de interesse comum dos partícipes.

Como o Sr. Manoel Marcelo de Andrade, em sua defesa, fl. 221, não logrou êxito em comprovar a existência de acordo vigente no período em apreço, considera-se a despesa ilegítima, consoante destacou o digno representante do Ministério Público de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *verbatim*:

Está indicado nos autos que a Prefeitura realizou o pagamento de benefícios diversos a autoridades públicas e/ou repartições públicas durante o exercício. Tais despesas são ilegítimas, em primeiro lugar, por se caracterizarem como estranhas ao Executivo Municipal (não há sequer um convênio que autorize tais gastos). Além disso, a manutenção desses pagamentos repercute na própria imparcialidade necessária ao desempenho das atividades que são cometidas àqueles órgãos e agentes administrativos. Em terceiro lugar, essas despesas ferem princípio básico da Administração



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

Pública: a impessoalidade, inculpada no art. 37 da CF/88. Irregulares que são os dispêndios, é caso de imputação do referido débito ao Prefeito Municipal.

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, seis das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Serra Redonda/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.5", "2.6", "2.10", "2.11" e "2.12", do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *verbo ad verbum*:

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;

(...)

2.10. 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;

2.12. não publicação e não encaminhamento ao Tribunal dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), nos termos da legislação vigente; (nossos grifos)

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pelo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Serra Redonda/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, resta configurada a necessidade imperiosa também 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 nos seguintes incisos do referido artigo, *ad literam*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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;

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 Prefeito Municipal de Serra Redonda/PB, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, relativas ao exercício financeiro de 2010, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGUE IRREGULARES* as contas de gestão do Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2010, Sr. Manoel Marcelo de Andrade.

3) *IMPUTE* ao Prefeito Municipal de Serra Redonda/PB, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, débito no montante de R\$ 474.799,68 (quatrocentos e setenta e quatro mil, setecentos e noventa e nove reais, e sessenta e oito centavos), sendo R\$ 472.474,68 atinentes à diferença na movimentação financeira da conta específica do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB e R\$ 2.325,00 concernentes a dispêndios em favor da Procuradoria de Justiça da Comarca de Ingá/PB sem respaldo em instrumento de convênio.

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, 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) *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03457/11

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 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) *ENVIE* recomendações no sentido de que o administrador municipal, Sr. Manoel Marcelo de Andrade, 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 ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS de parte das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Serra Redonda/PB, respeitantes à competência de 2010.

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

É a proposta.

Em 9 de Maio de 2012



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL