



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Josival Júnior de Souza

Advogados: Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda e outro

Procurador: André Luis de Oliveira Escorel

Interessados: Ricardo Medeiros de Queiroz e outros

Advogados: Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – CONTAS DE GESTÃO – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – 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 – AÇÕES E OMISSÕES REVELADORAS DE GRAVES DESCONTROLES GERENCIAIS E DE PREJUÍZO AO ERÁRIO – IRREGULARIDADE – IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E APLICAÇÃO DE MULTA – FIXAÇÕES DE PRAZOS PARA RECOLHIMENTOS – RECOMENDAÇÕES – REPRESENTAÇÕES. A constatação de incorreções graves de natureza funcional com danos mensuráveis enseja, além da imputação de débito, da imposição de penalidade e de outras deliberações correlatas, a irregularidade das contas do Prefeito, por força do disciplinado no art. 16, inciso III, alíneas “b” e “c”, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB.

ACÓRDÃO APL – TC – 00790/16

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ANTIGO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE BAYEUX/PB, SR. JOSIVAL JÚNIOR DE SOUZA*, relativa ao exercício financeiro de 2011, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) Por unanimidade, 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 – LOTCE/PB), *JULGAR IRREGULARES* as mencionadas contas.
- 2) Por maioria, vencidas as divergências dos Conselheiros Arnóbio Alves Viana e André Carlo Torres Pontes, que votaram pela não atribuição de dívida ao antigo Alcaide, *IMPUTAR* ao então Prefeito do Município de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, CPF n.º 425.478.814-20, débito no montante de R\$ 13.010,18 (treze mil, dez reais, e dezoito centavos), correspondente a 282,77 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, atinente a contabilizações no exercício de valores no REALIZÁVEL do BALANÇO PATRIMONIAL sem as comprovações documentais das despesas originárias.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

3) Por maioria, *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a devida comprovação do seu efetivo adimplemento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito, Sr. Expedito Pereira de Souza, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, 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) Por unanimidade, com alicerce no que aponta o art. 56 da LOTCE/PB, *APLICAR MULTA* ao antigo Chefe do Poder Executivo, Sr. Josival Júnior de Souza, CPF n.º 425.478.814-20, na importância de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais, e dezessete centavos), correspondente a 171,31 UFRs/PB.

5) Por unanimidade, *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 as devidas demonstrações dos seus efetivos cumprimentos 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 adimplemento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) Por unanimidade, *ENCAMINHAR* cópia da presente deliberação aos membros da Comissão de Saúde da Câmara Municipal de Bayeux/PB no exercício de 2011, Sra. Célia Domiciano Dantas e Srs. José João do Nascimento e Roni Peterson de Andrade Alencar, subscritores de denúncia formulada em face do Sr. Josival Júnior de Souza, para conhecimento.

7) Por unanimidade, *ENVIAR* recomendações no sentido de que o atual Gestor da Comuna de Bayeux/PB, Sr. Expedito Pereira de Souza, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Por unanimidade, com amparo no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* ao Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux/PB, Sr. Gilson Luiz da Silva, sobre a falta de transferência de parcela significativa das obrigações previdenciárias devidas pelo empregador, respeitante ao pessoal vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à competência de 2011.

9) Por unanimidade, também com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REPRESENTAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB acerca da carência de pagamento da maioria dos encargos patronais incidentes sobre as remunerações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

pagas pelo Poder Executivo do Município de Bayeux/PB, devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2011.

10) Por unanimidade, do mesmo modo, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETER* cópias dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 14 de dezembro de 2016

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente

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 03246/12

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de GOVERNO e de GESTÃO do antigo MANDATÁRIO e ORDENADOR DE DESPESAS do Município de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, relativas ao exercício financeiro de 2011, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 10 de abril de 2012.

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 13 a 17 de maio de 2013, emitiram relatório inicial, fls. 178/209, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 1.206/2011, estimando a receita em R\$ 91.334.000,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 40% do total orçado; b) durante o exercício, o Poder Executivo foi autorizado a abrir créditos suplementares e especiais nas quantias de R\$ 36.533.600,00 e R\$ 80.000,00, respectivamente, sendo abertos créditos nas importâncias de R\$ 18.853.925,20 e R\$ 80.000,00, nesta ordem; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 84.543.441,37; d) o dispêndio orçamentário realizado no período, sem ajustes, atingiu o montante de R\$ 79.018.074,00; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 32.359.629,60; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 37.921.946,49; 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\$ 7.456.825,80, ao passo que a cota-parte recebida do fundo, acrescida dos rendimentos de aplicações financeiras, totalizou R\$ 21.607.455,43; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 44.985.871,96; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 80.750.888,71.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) não ocorreram despesas com obras e serviços de engenharia; b) os subsídios pagos no ano ao antigo Prefeito, Sr. Josival Júnior de Souza, somaram R\$ 180.000,00; e c) a quitação dos estipêndios do vice-Prefeito, Sr. José Domiciano Cabral, foram efetivados apenas no mês de janeiro de 2011, na importância de R\$ 7.500,00.

No tocante aos gastos condicionados, os analistas desta Corte verificaram que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 15.298.792,96, representando 70,80% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 11.068.549,76 ou 24,60% da RIT; c) o Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 6.608.405,93 ou 14,69% da RIT; d) considerando as obrigações patronais previdenciárias, a despesa total com pessoal da municipalidade alcançou o montante de R\$ 65.029.025,77 ou 80,53% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 62.555.843,99 ou 77,47% da RCL.

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; e b) os RGFs referente aos três quadrimestres do período analisado foram encaminhados a esta Corte.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: 1) ultrapassagem dos limites dos gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo; 2) repasse de recursos ao Poder Legislativo em desacordo com o disposto constitucionalmente; 3) ausência de comprovação de publicação dos RREOs e RGFs; 4) abertura de créditos adicionais sem indicação da fonte de recursos no valor de R\$ 161.536,52; 5) não envio de decretos de abertura de créditos adicionais ao Tribunal; 6) realização de despesas sem autorização legislativa no total de R\$ 5.968.010,61; 7) não contabilização de dispêndios no montante de R\$ 10.941.221,79; 8) cobrança indevida de contribuição social na soma de R\$ 1.459.843,94; 9) ocorrência de déficit orçamentário na importância de R\$ 5.239.606,33 e de déficit financeiro na quantia de R\$ 4.087.603,81; 10) saldo não comprovado no valor de R\$ 96.809,09; 11) ausência de justificativa para despesas evidenciadas no BALANÇO FINANCEIRO na ordem de R\$ 6.232,52; 12) lançamento de dispêndios não comprovados no BALANÇO PATRIMONIAL no valor de R\$ 51.864,35; 13) incorreta elaboração dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL e dos DEMONSTRATIVOS DAS VARIACIONES PATRIMONIAIS, DAS DÍVIDAS FLUTUANTE e FUNDADA; 14) crescimentos acentuados das dívidas flutuante e fundada em relação ao exercício anterior; 15) realização indevida de inexigibilidades; 16) fracionamento de despesas para o mesmos objetos; 17) gastos não licitados no total de R\$ 6.246.921,72; 18) aplicação de unicamente 24,60% da receita de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino; 19) emprego de apenas 14,69% de recursos em ações e serviços públicos de saúde; 20) escrituração indevida de despesas; 21) retenção indevida de imposto municipal sobre a folha de pagamento na soma de R\$ 405.069,00; 22) contratação de servidores sem concurso público; 23) lançamento de gastos com assessorias sem demonstração das serventias realizadas na importância de R\$ 338.847,50; 24) pagamentos de despesas orçamentárias sem documentos comprobatórios na quantia de R\$ 449.286,04; 25) concessões de ajudas financeiras não comprovadas e sem previsão legal no total de R\$ 110.031,00; 26) abandono de veículos municipais; 27) devolução indevida de recursos de convênios no montante de R\$ 168.395,20; 28) superfaturamento de despesa com locação de retroescavadeira na soma de R\$ 54.000,00; 29) falta de controle em diversas áreas e não implantação do sistema de controle interno; 30) quitação excessiva e em duplicidade de gastos com coleta e transporte de resíduos sólidos no total de R\$ 486.900,73; 31) não localização de equipamentos adquiridos no valor de R\$ 78.434,00; 32) falta de recolhimento de obrigações patronais devidas à autarquia de seguridade nacional na importância de R\$ 3.206.782,51 e ao instituto de previdência municipal na quantia de R\$ 3.156.826,65; 33) dispêndios com contribuições securitárias não comprovadas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

no montante de R\$ 1.390.397,98; 34) não disponibilização do termo de parcelamento firmado junto à Receita Federal do Brasil – RFB; 35) prática reiterada de fracionamento de despesas previdenciárias junto à autarquia de previdência local sem autorização legislativa; 36) contabilização indevida de encargos securitários devidos pelo empregador; e 37) adoção de medidas inviabilizadoras da situação financeira do instituto próprio de previdência. Ademais, os analistas da Corte registraram, como observação, a procedência da denúncia acerca do envio da Lei Orçamentária de 2011 ao Poder Legislativo fora do prazo estipulado na Lei Orgânica do Município e na Constituição Federal.

Processada a intimação do antigo Prefeito do Município de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, e efetuadas as citações do responsável técnico pela contabilidade da referida Comuna, Dr. Ricardo Medeiros de Queiroz, do contratado, Sr. Alexandre Silva Andrade, do empresário IRAMILTON SÁTIRO DA NÓBREGA – ME e das sociedades GPA GESTÃO E PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO LTDA., NITAY CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA - ME, RWR CONSULTORIA & ASSESSORIA LTDA. - EPP, AMBIENTAL CONSULTORES ASSOCIADOS - ME, EDÍSIO SOUTO ADVOCACIA - EPP e RI MARKETING LTDA., nas pessoas de seus representantes legais, fls. 213, 215, 217, 224, 227/229, 345, 347/348, 351, 354, 1.417, 1.419, 1.920, 1.923 e 1.927, o contratado, Sr. Alexandre Silva Andrade, e as empresas RWR CONSULTORIA & ASSESSORIA LTDA. – EPP e AMBIENTAL CONSULTORES ASSOCIADOS – ME não apresentaram quaisquer justificativas.

A sociedade EDÍSIO SOUTO ADVOCACIA, por meio do Dr. José Edísio Simões Souto, ofereceu defesa, fls. 230/270, onde encartou documentos e alegou, sinteticamente, que esta Corte de Contas já se manifestou sobre a possibilidade de contratação de serviços técnicos de assessoria jurídica mediante inexigibilidade.

Os representantes da empresa NITAY CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA., Sras. Héli da Cavalcanti de Brito e Ivonete de Brito Menezes, e Sr. Christian de Lima Brito, salientaram, de maneira sucinta, fls. 271/280, 281/307 e 308/341, que realizaram serviços, dentre outros, de orientação aos servidores responsáveis pelo controle interno, de acompanhamento e auditoria dos dados informados nos demonstrativos contábeis e de monitoramento das despesas relativas à manutenção e desenvolvimento de ensino, às ações e serviços públicos de saúde e ao FUNDEB.

O Sr. Josival Júnior de Souza, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 219, deferido pelo relator, fls. 220/221, encartou documentos e assinalou, sumariamente, fls. 356/1.411, que: a) os gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo representaram, respectivamente, 57,09% e 54,67% da RCL; b) no cálculo do repasse ao Legislativo, a unidade técnica não considerou a receita de contribuição para o custeio do serviço de iluminação pública; c) os RREOs e RGFs foram publicados no periódico de imprensa oficial do Município; d) não houve abertura de crédito adicional sem a indicação das fontes de recursos e sem autorização legislativa; e) a estimativa de obrigações patronais não recolhidas não pode ser computada como despesa realizada; f) a cobrança de contribuição social tem respaldo nas Leis Municipais n.ºs 1.033/2006 e 1.068/2007; g) ocorreram superávits orçamentário e financeiro; h) o extrato da Conta n.º 98.34315 demonstra o saldo de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

R\$ 96.809,09; i) as dívidas previdenciárias foram incluídas em parcelamento especial; j) é pacífico o entendimento acerca da regularidade de contratação de assessoria contábil e auditoria por meio de inexigibilidades; k) a empresa KELDMA AGUIAR JUNKINGS é distribuidora exclusiva no Estado da Paraíba da DINÂMICA GRÁFICA E EDITORA LTDA.; l) dos dispêndios listados como não licitados, alguns foram precedidos de licitação e outros podem ser contratados mediante dispensas ou inexigibilidades; m) após os necessários ajustes a Comuna aplicou 29,22% e 17,11% dos recursos de impostos e transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino e em ações e serviços públicos de saúde, respectivamente; n) a incorreta contabilização de salário-família e salário-maternidade é falha de caráter formal; o) a Comuna não mais efetua a retenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN sobre a folha de pagamentos dos contratados por excepcional interesse público; p) em função da necessidade emergencial, houve a contratação de servidores por tempo determinado; q) a Lei Municipal n.º 1.038/2007 ampara a destinação de recursos a pessoas carentes; r) a indicação de superfaturamento na locação de retroescavadeira é frágil; s) o aluguel de caminhões e máquinas pesadas tinha por objetivo atender situações não contempladas pelos serviços de coleta de lixo realizada pelo CONSÓRCIO MARQUISE & SERQUIP; t) na caracterização do pagamento em excesso no recolhimento de lixo, os técnicos da Corte não consideraram as coletas manuais de difícil acesso; u) é de competência da RFB o levantamento das dívidas previdenciárias devidas pela Urbe; e v) o parcelamento de débitos junto ao instituto de previdência local foi efetivado.

A sociedade RI MARKETING LTDA., por meio do seu representante, Sr. Ruy Barbosa Dantas, apresentou contestações, onde juntou documentos e argumentou, em síntese, fls. 1.424/1.649 e 1.742/1.919, que os serviços de publicidade têm respaldo contratual e estão devidamente demonstrados.

O representante da empresa GPA GESTÃO E PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO LTDA., Sr. Marcelo de Souza Pereira, bem como o Sr. Iramilton Sátiro da Nóbrega, vieram aos autos, fls. 1.657/1.675 e fls. 1.677/1.741, nesta ordem, para demonstrar os serviços prestados ao Município de Bayeux/PB.

Já o Dr. Ricardo Medeiros de Queiroz, após solicitação de dilatação de prazo, fl. 1.929, deferida pelo relator, fls. 1.930/1.931, disponibilizou documentos e, após repisar algumas alegações do Chefe do Executivo, justificou, em síntese, fls. 1.938/5.512, que: a) o Município reconheceu a dívida previdenciária através da formalização dos parcelamentos; b) os certames licitatórios para objetos idênticos ocorreram em períodos diversos, afastando a hipótese de fracionamento de despesas; c) os serviços executados pelo empresário IRAMILTON SÁTIRO DA NÓBREGA – ME e pelas sociedades GPA GESTÃO E PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO LTDA., NITAY CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA - ME, RWR CONSULTORIA & ASSESSORIA LTDA. - EPP, AMBIENTAL CONSULTORES ASSOCIADOS - ME, EDÍSIO SOUTO ADVOCACIA - EPP e RI MARKETING LTDA. estão demonstrados; d) os documentos comprobatórios confirmam a regularidade dos dispêndios orçamentários na soma de R\$ 449.286,04; e) as concessões de ajudas financeiras para pagamento de alugueis de moradias foram destinadas a pessoas carentes atingidas por enchentes na Urbe; f) a devolução de parte dos recursos de convênios decorreu da utilização indevida e a restituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

de outras parcelas é concernente à regularização de ajustes firmados na gestão anterior; e g) as ações de controle interno são de competência da Secretaria de Gestão e Controladoria.

Encaminhados os autos aos inspetores da DIAGM V, estes, após o exame das referidas peças processuais de defesas, emitiram relatório, fls. 5.516/5.596, onde consideraram elididas as eivas respeitantes à ultrapassagem do limite dos gastos com pessoal do Município, ao repasse de recursos ao Poder Legislativo em desacordo com o disposto constitucionalmente, à comprovação de publicação dos RREOs e RGFs, à cobrança indevida de contribuição social na soma de R\$ 1.459.843,94, ao saldo não comprovado na quantia de R\$ 96.809,09, à ausência de justificativa de despesas evidenciadas no BALANÇO FINANCEIRO na ordem de R\$ 6.232,52, à incorreta elaboração dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL e da DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS, à realização indevida de inexigibilidades, ao lançamento de gastos com assessorias sem demonstração das serventias realizadas na importância de R\$ 338.847,50, ao abandono de veículos, a não localização de equipamentos adquiridos no valor de R\$ 78.434,00, a dispêndios com contribuições securitárias não comprovadas no montante de R\$ 1.390.397,98, a não disponibilização do termo de parcelamento firmado junto à RFB, à prática reiterada de fracionamento de dívidas previdenciárias junto à autarquia de previdência local sem autorização legislativa e à aplicação insuficiente na manutenção e desenvolvimento do ensino, diante da alteração do percentual de 24,60% para 25,51% da RIT. Seguidamente, reduziram os gastos com pessoal do Executivo de 62,21% para 54,82% da RCL, a abertura de créditos adicionais sem indicação da fonte de recursos de R\$ 161.536,52 para R\$ 31.663,52, a realização de despesas sem autorização legislativa de R\$ 5.968.010,61 para R\$ 2.888.979,18, a não contabilização de dispêndios de R\$ 10.941.221,79 para R\$ 7.051.237,44, o déficit orçamentário de R\$ 5.239.606,33 para R\$ 1.349.621,98, o desequilíbrio financeiro de R\$ 4.087.603,81 para R\$ 197.619,46, os percentuais de crescimentos das dívidas fluante e fundada, os dispêndios não licitados de R\$ 6.246.921,72 para R\$ 1.020.563,47, os pagamentos de despesas orçamentárias sem documentos comprobatórios de R\$ 449.286,04 para R\$ 350.850,26, a quitação excessiva com coleta e transporte de resíduos sólidos de R\$ 486.900,73 para R\$ 167.933,73, a falta de recolhimento de obrigações patronais devidas à autarquia de seguridade nacional de R\$ 3.206.782,51 para R\$ 2.287.156,67 e ao instituto de previdência municipal de R\$ 3.156.826,65 para R\$ 1.875.101,59, bem como modificaram o percentual empregado em ações e serviços públicos de saúde de 14,69% para 14,83% da RIT. Por fim, mantiveram *in totum* as demais pechas constatadas.

Ato contínuo, após solicitação do Ministério Público Especial, fls. 5.598/5.603, os peritos deste Pretório de Contas confeccionaram relatório complementar, fls. 5.605/5.609, onde esclareceram algumas máculas e reduziram o excesso de gastos com coleta e transporte de resíduos sólidos de R\$ 167.933,73 para R\$ 131.623,53.

Devidamente chamado ao feito, o então Alcaide, após novo pedido de prorrogação de lapso temporal, fl. 5.612, deferido pelo relator, fls. 5.613/5.614, encartou documentos e destacou, sumariamente, fls. 5.618/6.554, que: a) algumas despesas indicadas como não licitadas foram objeto de prévios certames licitatórios; b) os documentos encartados atestam a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

realização dos dispêndios que totalizam R\$ 350.850,26; c) os recibos assinados pelos beneficiários demonstram a regularidade das concessões de auxílios financeiros; e d) são frágeis os parâmetros utilizados para caracterizar o excesso de pagamento pelo serviço de coleta de resíduos sólidos.

Seguidamente, os especialistas da unidade de instrução, fls. 6.560/6.580, após exame da peça defensiva, diminuíram os dispêndios não licitados de R\$ 1.020.563,47 para R\$ 689.391,42 e o pagamento de despesas orçamentárias sem documentos comprobatórios de R\$ 350.850,26 para R\$ 316.370,80, conservando sem alterações as demais eivas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se manifestar conclusivamente acerca da matéria, fls. 6.582/6.604, pugnou, em resumo, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do MANDATÁRIO de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, relativas ao exercício de 2011; b) julgamento irregular das CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS, Sr. Josival Júnior de Souza; c) declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF; d) imputação de débito ao Sr. Josival Júnior de Souza, no valor de R\$ 51.864,35, por despesas registradas no BALANÇO PATRIMONIAL sem comprovação; e) aplicação de multa ao referido administrador, nos termos dos arts. 55 e 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB; f) instauração de processo de inspeção especial para apurar a regularidade da contratação da empresa RUMOS CONSTRUÇÕES AMBIENTAIS LTDA. e respectivas despesas; g) remessa de representação ao Ministério Público estadual e à Receita Federal do Brasil – RFB; e h) envio de recomendações ao atual Chefe do Poder Executivo no sentido de cumprir, fidedignamente, os preceitos da Carta Magna e demais legislações dispositivas sobre a gestão pública.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 07 de dezembro de 2016, fl. 6.605, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 01 de novembro de 2016 e a certidão, fls. 6.606/6.607, e adiamentos sucessivos para a assentada do dia 12 de dezembro do corrente e para o presente pregão, consoante atas.

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 ao 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

DESPESAS, são julgadas, em caráter definitivo, pelo Pretório 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 Areópago de Contas exerce, plenamente, sua jurisdição, apreciando, como dito, de forma definitiva, as referidas contas, esgotados os pertinentes recursos.

In casu, no que tange aos gastos condicionados, consoante cálculos efetuados pela unidade técnica desta Corte, constata-se que o Município despendeu, no exercício, R\$ 6.608.405,93 ou 14,83% do somatório das receitas de impostos e das transferências constitucionais, R\$ 44.569.806,32, em ações e serviços públicos de saúde, fls. 5.553/5.559. Contudo, após a inclusão do valor proporcional pago com encargos sociais relativos ao Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP do período, R\$ 230.672,50, a aplicação passa a ser de R\$ 6.839.078,43 (R\$ 6.608.405,93 + R\$ 230.672,50), ou 15,34% da receita de impostos e transferências constitucionais (R\$ 44.569.806,32), atendendo, assim, ao disciplinado no art. 7º da Lei Complementar Nacional n.º 141, de 13 de janeiro de 2012, *in verbis*:

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal. (grifos ausentes no texto original)

No que diz respeito à insuficiência de alguns elementos documentais comprobatórios da realização de diversos dispêndios orçamentários na soma de R\$ 316.370,80, a exemplo de cópia de cheque, recibo ou nota fiscal, fls. 6.566/6.570, consoante posicionamento do Ministério Público Especial, não existem elementos robustos para imputação do débito, diante dos diversos documentos encartados ao presente feito pelo antigo gestor da Comuna de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, fls. 6.472/6.474, 6.483/6.488, 6.490/6.494, 6.496/6.500, 6.504/6.508, 6.510/6.529 e 6.531/6.546.

No tocante à execução dos serviços de limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos no Município de Bayeux/PB, os técnicos desta Corte, ao final da instrução, mantiveram, como irregularidade, o pagamento ao CONSÓRCIO MARQUISE & SERQUIP no valor de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

R\$ 131.623,53. Cumpre informar, inicialmente, que os analistas do Tribunal, num comparativo entre o valor pago, R\$ 2.614.929,64, e o total devido com base no Relatório Geral de Pesagens, R\$ 2.446.995,91, destacaram um excesso na ordem de R\$ 167.933,73. Para tanto, consideraram em seu levantamento o lixo domiciliar/comercial, o lixo diversificado, a poda e a varrição/capinagem (Documento TC n.º 13409/13).

Após exame da defesa e nova diligência efetuada no período de 18 a 19 de junho de 2015, a unidade de instrução também considerou a coleta manual de resíduos em áreas de difícil acesso, mas apenas na quantia de R\$ 36.310,20 e não na soma de R\$ 216.352,60, como requerido pelo antigo Prefeito, uma vez que este tipo de coleta seria apenas realizado por uma pessoa, ao invés dos seis declarados nas notas fiscais emitidas pelo referido consórcio, fls. 1.293, 1.295, 1.297, 1.299, 1.301, 1.303, 1.305, 1.307, 1.309, 1.311, 1.313 e 1.315, reduzindo, portanto, o excesso de R\$ 167.933,73 para R\$ 131.623,53 (R\$ 167.933,73 – R\$ 36.310,20).

Todavia, não obstante o entendimento dos inspetores deste Pretório de Contas, em conformidade com o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, fica evidente que a conclusão dos peritos da Corte está apoiada em frágeis indícios, ante da ausência de demonstração de que a coleta manual de resíduos em áreas de difíceis acessos era efetuada apenas por um trabalhador, pois as declarações verbais de alguns servidores não servem como prova para confirmar suas conclusões, tornando-se, para tanto, imprescindível as apresentações de evidências documentais. Assim, tendo em vista a falta de elementos capazes de contradizer os serviços descritos nas notas fiscais, o suposto excesso não merece subsistir.

Por outro lado, temos que os despesas com servidores do Poder Executivo atingiram o patamar de R\$ 44.266.877,31, valor este que não contempla as obrigações patronais do exercício em respeito ao disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, fls. 5.516/5.519. Ou seja, os dispêndios com pessoal relativos ao Executivo representaram 54,82% da Receita Corrente Líquida – RCL, o que configura nítida transgressão ao preconizado no art. 20, inciso III, alínea “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), *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. (grifo nosso)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

Portanto, medidas deveriam ter sido adotadas pelo ex-gestor da Comuna de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, em tempo hábil, para o retorno do gasto com pessoal do Poder Executivo aos respectivos limites, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I a V, e do art. 23, caput, daquela norma, *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 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)

Ademais, verifica-se que as ultrapassagens continuaram nos quadrimestres seguintes, conforme Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do ano de 2012 (Documentos TC n.ºs 11344/12, 21872/12 e 02353/13). Portanto, 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 Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

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.

Entretanto, apesar do disciplinado nos parágrafos 1º e 2º do art. 5º da Lei de Crimes Fiscais, bem como no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2006, onde o Tribunal decidiu exercer a competência que lhe fora atribuída a partir do exercício financeiro de 2006, este Colegiado de Contas, em diversas deliberações, tem decidido pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade, cabendo, todavia, a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Ato contínuo, concorde destacado pelos peritos do Tribunal, o Sr. Josival Júnior de Souza não enviou, juntamente com a prestação de contas, os atos para aberturas de créditos adicionais (Decretos n.ºs 01, 06, 10, 11, 12, 46 e 78), impedindo, assim, a análise detalhada da movimentação orçamentária da Comuna. Em sua defesa, a referida autoridade anexou a cópia do Decreto n.º 01, de 01 de dezembro de 2011, que abriu crédito suplementar em favor da Câmara Municipal no montante de R\$ 307.536,52. Todavia, a unidade técnica não acatou o mencionado decreto, fl. 581, pois o mesmo não se harmoniza em numeração, data e valor com os decretos informados no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES.

Quanto à abertura e utilização de créditos adicionais, ficou evidente que os créditos abertos para a Câmara Municipal de Bayeux/PB alcançou R\$ 257.536,52, ao passo que foi indicada como fonte de recursos apenas a soma de R\$ 225.873,00, não havendo, portanto, indicação como fonte a quantia de R\$ 31.663,52, violando, assim, o estabelecido no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, como também ao instituído no art. 43, da lei que estatuiu 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 4.320/64), *verbatim*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

Art. 167. São vedados:

I – (...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para acorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa. (grifos nossos)

Seguidamente, consoante avaliação dos técnicos desta Corte, verifica-se que a Lei Orçamentária Anual – LOA, Lei Municipal n.º 1.206, de 02 de fevereiro de 2011, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares em até o limite de 40% da despesa fixada, R\$ 91.334.000,00, correspondente, assim, a R\$ 36.533.600,00. E, conforme informado no relatório inicial dos analistas do Tribunal, não obstante o montante aberto ter sido de apenas R\$ 18.853.925,20, ficou evidenciado que, parte das despesas com pessoal, em que pese a sua natureza orçamentária, foram escrituradas de forma extraorçamentária, R\$ 2.888.979,18.

Acerca deste assunto, é importante enfatizar que a LOA é o instrumento de planejamento da administração pública onde são previstas as receitas e fixadas as despesas orçamentárias que servirão para a materialização das ações e dos objetivos de governo. Especificamente sobre as despesas orçamentárias, constata-se que elas dependem de autorização legislativa e não podem ser executadas sem a abertura formal de créditos orçamentários correspondentes. Já em relação às despesas extraorçamentárias, verifica-se que estas independem de autorização legislativa e correspondem à restituição de valores recebidos de forma transitória.

Nesta linha de raciocínio, vale enfatizar o posicionamento do doutrinador Heilio Kohama, *in Contabilidade Governamental – Teoria e Prática*, 6ª ed., São Paulo, Atlas, 1998, p. 110, *in verbis*:

Despesa Orçamentária é aquela cuja realização depende de autorização legislativa. Não pode se realizar sem crédito orçamentário correspondente; em outras palavras, é a que integra o orçamento, despesa discriminada e fixada no orçamento público.

Segundo o disposto na Lei Federal n.º 4.320/64, deverá ser observada a discriminação por elementos, em cada unidade administrativa ou órgão do governo. Constitui Unidade Orçamentária o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias. Em casos excepcionais, serão consignadas dotações a unidades administrativas subordinadas ao mesmo órgão.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

(...)

Despesa Extra-orçamentária é aquela paga à margem da lei orçamentária e, portanto, independente de autorização legislativa, pois se constitui em saídas do passivo financeiro, compensatórias de entradas no ativo financeiro, oriundas de receitas extra-orçamentárias, correspondendo à restituição ou entrega de valores recebidos, como cauções, depósitos, consignações e outros.

Devemos, ainda, a título de informação, mencionar os resgates relativos às operações de crédito por antecipação de receita, ou seja, empréstimos e financiamentos cuja liquidação deve ser efetuada em prazo inferior a 12 (doze) meses, que também são considerados extra-orçamentários, pois constituem saídas compensatórias de entradas, no ativo e passivo financeiro, respectivamente.

No tocante ao tema licitação, além da constatação de fracionamento das aquisições de produtos de mesma natureza (gêneros alimentícios, hortifrutigranjeiros, computadores e materiais de limpeza), decorrentes da falta de planejamento, fl. 189, os analistas deste Pretório de Contas ressaltaram, após examinarem as defesas apresentadas, que os dispêndios tidos como não licitados pelo ex-Prefeito, Sr. Josival Júnior de Souza, totalizaram R\$ 689.391,42, fls. 6.560/6.566. Entretanto, dentre os gastos listados, devem ser excluídas as despesas com locações de imóveis (R\$ 39.572,00) e com assessoria jurídica (R\$ 20.000,00), senão vejamos.

No que diz respeito à locação de imóveis junto aos credores CARLOS BATISTA FIDELIS, na importância R\$ 9.360,00, ELIENE BRANDÃO DA SILVA, na soma de R\$ 19.040,00, e FABIANO BARROS CABRAL, no valor de R\$ 11.172,000, totalizando R\$ 39.572,00, não obstante a manifestação dos analistas desta Corte, é essencial enfatizar que o aluguel de imóveis pode ser enquadrado na hipótese de dispensa de licitação, consoante previsto no art. 24, inciso X, da Lei de Licitação e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), palavra por palavra:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I – *(omissis)*

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (destaque ausente do texto original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

Entretantes, não consta nos autos o respectivo procedimento de dispensa devidamente formalizado, nos termos do art. 26, parágrafo único, incisos I a IV, da citada norma, *ad literam*:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I – caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II – razão da escolha do fornecedor ou executante;

III – justificativa do preço.

IV – documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados.

No que tange à despesa com o DR. JOHNSON ABRANTES (assessoria jurídica), R\$ 20.000,00, bem como aos dispêndios em que a unidade de instrução acatou os procedimentos efetivados em favor dos credores EDÍSIO SOUTO ADVOCACIA (serviços advocatícios), R\$ 33.000,00, GPA GESTÃO E PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO LTDA. (consultoria técnica na área administrativa e de gestão), R\$ 37.000,00, NITAY CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA. (consultoria e assessoria pública e social), R\$ 47.300,00, RWR CONSULTORIA E ASSESSORIA LTDA. (consultoria e assessoria técnica contábil, administrativa e financeira), R\$ 36.080,00, e CENCAP – CENTRO DE CONTABILIDADE PÚBLICA LTDA. (assessoria contábil), R\$ 64.800,00, em que pese o posicionamento dos especialistas da Corte, guardo reservas tanto em relação à necessidade de realização de licitação, quanto à contratação direta destes serviços. Primeiro, por vislumbrar a impossibilidade de utilização de certame licitatório para as serventias advocatícias, concorde entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ipsis litteris*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

Segundo, diante da constatação de que estas despesas não se coadunam com a hipótese de inexigibilidade, tendo em vista não se tratar, no caso em comento, de atividades extraordinárias ou de serventias singulares do Executivo. Na realidade, a Comuna de Bayeux/PB deveria ter realizado o devido concurso público para a admissão de funcionários da área técnica. Neste diapasão, cumpre assinalar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, *verbum pro verbo*:

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

I – (*omissis*)

II – a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (grifamos)

Comungando com o mencionado entendimento, merece destaque o brilhante parecer exarado nos autos do Processo TC n.º 01150/05 pela ilustre Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, que evidencia a necessidade de realização de concurso público para as atividades públicas contínuas e permanentes, *verbis*:

Assim, devido ao caráter de contratação de serviços contábeis para realizar atividade contínua e permanente, deve ser realizado concurso público para contratação de contadores para a prestação dos serviços contratados, de acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, vedada a contratação de escritório de contabilidade (pessoa jurídica) para realização do contrato com o ente público, excetuados os casos especiais de singularidade comprovada.

Também abordando o tema em disceptação, o insigne Procurador do Ministério Especial, Dr. Márcio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara uma das facetas dessa espécie de procedimento adotado por grande parte dos gestores municipais, *ad literam*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

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. (grifos nossos)

Nesta esteira, da mesmo forma, trazemos à baila a Súmula n.º 002 do eg. Tribunal de Contas de Mato Grosso – TCE/MT, que estabelece a necessidade de criação do cargo de contador através de lei e de seu provimento mediante concurso público, independentemente da carga horária de trabalho, *ipsis litteris*:

O cargo de contador deve ser criado por lei e provido por meio de concurso público, independentemente da carga horária de trabalho.

Portanto, a não implementação de certames licitatórios atinge a soma retificada de R\$ 629.819,42 (R\$ 689.391,42 – R\$ 39.572,00 – R\$ 20.000,00), sendo imperioso ressaltar que a licitação é meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nessa linha, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do Ministério Público Especial, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbo ad verbum*:

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 03246/12

Merece ênfase, pois, que a não realização dos procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *ad literam*:

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 de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/93). Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos renunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, pode consistir em crime previsto no art. 89 do próprio Estatuto das Licitações e Contratos Administrativos, *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 também pode ensejar ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

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

I – (...)

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

Igualmente inserida no elenco de máculas apontadas na instrução do feito encontra-se a admissão de funcionários sem o prévio concurso, diante da existência de 1.358 contratados por excepcional interesse público para exercerem atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva e 227 comissionados, representando 56,49%% do total de servidores. Especificamente acerca dos gastos com contratação temporária no exercício *sub examine*, constata-se no SAGRES que o total empenhado apenas pelo Poder Executivo, sem a inclusão do Fundo Municipal de Saúde, equivale a R\$ 9.218.761,93, o que configura burla ao instituto do certame público, conforme insculpido no já citado art. 37, II, da Carta Magna.

Outra eiva imposta ao antigo Chefe do Executivo de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, corresponde à retenção do Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN sobre as remunerações devidas pelos contratados por excepcional interesse público, cujo montante alcançou R\$ 405.069,00 (Documento TC n.º 13140/13), indo de encontro ao insculpido no art. 2º, inciso II, da Lei Complementar Nacional n.º 116, de 31 de julho de 2003, palavra por palavra:

Art. 2º O imposto não incide sobre:

I – (...)

II – a prestação de serviços em relação de emprego, dos trabalhadores avulsos, dos diretores e membros de conselho consultivo ou de conselho fiscal de sociedades e fundações, bem como dos sócios-gerentes e dos gerentes-delegados;

No que diz respeito a concessões de ajudas financeiras para pagamento de alugueis de moradias para pessoas carentes atingidas por enchentes na Urbe, ao final da instrução, os especialistas desta Corte concluíram, fls. 6.570/6.572, além das ausências de cadastros de beneficiários, de pareceres da assistência social e da totalidade dos recibos assinados pelas pessoas beneficiadas, pela inexistência de norma local autorizadora, haja vista que a Lei Municipal n.º 1.038/07 não contempla esta modalidade de doação.

O Ministério Público Especial, diante da situação de emergência ocasionada pelas fortes chuvas que deixaram centenas de desabrigados no Município, entendeu que o instrumento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

normativo autorizador das concessões não seria a referida lei municipal, mas a Lei Orgânica da Assistência Social (Lei Nacional n.º 8.742/93), que prevê a concessão de benefícios eventuais aos cidadãos em estado de vulnerabilidade. Ademais, o *Parquet* especializado destacou a impossibilidade de exigência de cadastro e comprovação de carência dos beneficiários, frente à situação anormal vivenciada na Urbe no ano de 2011, bem como pela regularidade das despesas, diante dos recibos estarem devidamente identificados.

No entanto, não obstante a posição do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao compulsar os dados do SAGRES, verifica-se que este tipo de ajuda financeira era outorgado pela Comuna de Bayeux/PB desde o ano de 2006 e não eventualmente, razão pela qual fica evidente que o auxílio não é uma excepcionalidade, devendo, portanto, ser exigido, além do cadastro de beneficiários, previsão legal e regulamentação. Por outro lado, em que pese a ausência de juntada da totalidade dos recibos, os diversos documentos anexados demonstram e identificam, por amostragem, as pessoas beneficiárias, fls. 2.310/2.329, 2.473/3.455 e 3.505/3.564, razão pela qual não cabe imputação de débito.

No que tange à regularização de recursos de convênios indevidamente aplicados, na soma de R\$ 168.395,20, apesar do responsável da área contábil afirmar que algumas restituições foram decorrentes da utilização indevida de recursos e que outras parcelas devolvidas são concernentes a regularização de ajustes firmados na gestão anterior, não constam maiores esclarecimentos acerca dos motivos das referidas devoluções com recursos da Comuna ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE, ao Fundo Nacional de Assistência Social – FNAS e ao Fundo Nacional de Saúde – FNS. Desta forma, fazendo a devida censura, comungo com o entendimento do Ministério Público Especial para também afastar a imposição de débito.

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Bayeux/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2011, cumpre assinalar que, consoante cálculo efetuado pelos peritos do Tribunal, fls. 202, a base de cálculo previdenciária, excluídas algumas vantagens, ascendeu ao patamar de R\$ 13.608.811,79. Desta forma, a importância efetivamente devida à autarquia federal foi de R\$ 3.013.453,63, que corresponde a 22,1434% da remuneração paga, percentual este que leva em consideração o Fator Acidentário de Prevenção – FAP da Urbe (1,0717) e o 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, *ad literam*:

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

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:

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

Descontadas as obrigações patronais escrituradas no período, que importaram em R\$ 726.296,96, a Comuna deixou de empenhar no exercício a soma de R\$ 2.287.156,67 (R\$ 3.013.453,63 – R\$ 726.296,96). Entretanto, do montante lançado, foi recolhido um valor de R\$ 724.597,55, restando, portanto, um total não pago de R\$ 2.288.856,08 (R\$ 3.013.453,63 – R\$ 724.597,55). De todo modo, é importante destacar 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 da Previdência Social – RGPS.

No que respeita às contribuições devidas ao Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux/PB, a unidade técnica do Tribunal verificou, do total devido ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS no ano de 2011, R\$ 5.406.408,84, a carência de contabilização e transferência do somatório de R\$ 1.875.101,59, fls. 5.584/5.589. Tal fato, conjugado com a constatação de que a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

autarquia municipal apresenta uma situação financeira precária, fls. 204/205, inviabiliza a manutenção do instituto de previdência municipal, merecendo, além das devidas reprimendas, a comunicação ao atual gestor da entidade, Sr. Gilson Luiz da Silva, para que o mesmo adote medidas visando receber os valores do Poder Executivo Municipal.

Logo, é necessário salientar que as máculas em comento representam 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. Referidas irregularidades, em virtude de suas gravidades, além de poderem ser enquadradas como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constituem 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, diante dos encargos moratórios, 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 CANDIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

AGRAVOS REGIMENTAIS. 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 35.039/BA, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Em virtude da carência de empenhamento e contabilização de parte das obrigações patronais devidas em 2011 ao RGPS (R\$ 2.287.156,67) e ao RPPS (R\$ 1.875.101,59), bem como da escrituração de forma extraorçamentária de despesa com pessoal (R\$ 2.888.979,18), já comentados, ocorreram reflexos negativos na análise da prestação de contas, notadamente na imperfeição dos DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS, inclusive da composição da dívida, fls. 183/184 e 186, que, a despeito da conclusão dos peritos da Corte, fls. 5.532/5.533, deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do Poder Executivo de Bayeux/PB. Ou seja, o setor contábil não registrou as informações na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, mas, especialmente, no art. 50, inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), que estabelece o regime de competência para a despesa pública, *verbum ad verbum*:

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

I – (*omissis*)

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa. (grifamos)

Ainda na temática de lançamentos contábeis, os inspetores do Tribunal assinalaram as algumas situações, quais sejam, lançamento de dispêndios com pessoal no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA, no montante de R\$ 97.800,00 (Documento TC n.º 13022/13), a escrituração de despesas com salário-família e salário-maternidade nos elementos 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO, no total de R\$ 168.010,93, fl. 194, e a contabilização em elemento de despesa impróprio de encargos securitários em favor do instituto de previdência local, R\$ 631.630,97, fl. 204. Referidas constatações comprometeram, portanto, a confiabilidade dos registros contábeis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

Logo depois, concorde evidenciado pelos técnicos deste Areópago de Contas, fls. 5.527/5.529, verifica-se, com base no BALANÇO ORÇAMENTÁRIO do Poder Executivo, que as despesas orçamentárias (R\$ 46.951.376,37), após inclusão dos encargos patronais não contabilizados em favor da autarquia nacional (R\$ 2.287.156,67) e do instituto local (R\$ 1.875.101,59), bem como dos dispêndios com pessoal lançados de forma extraorçamentária (R\$ 2.888.979,18), totalizaram R\$ 54.002.613,81, enquanto as receitas apenas do Executivo atingiram a quantia de R\$ 52.652.991,83, resultando em um déficit orçamentário na ordem de R\$ 1.349.621,98 (R\$ 54.002.613,81 – R\$ 52.652.991,83).

Ainda acerca do descontrole das contas, os especialistas do Tribunal, após análise da defesa, fls. 5.527/5.529, constataram, desta feita a partir do exame do BALANÇO PATRIMONIAL, em relação exclusivamente ao Poder Executivo, um déficit financeiro, após ajustes no Passivo Financeiro, na ordem de R\$ 197.619,46. Essas situações deficitárias caracterizam, deste modo, o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da tão festejada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *verbis*:

Art. 1º. (*omissis*)

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

No que concerne aos aumentos expressivos das dívidas fluante e fundada da Comuna em relação ao ano anterior, após a diminuição das despesas com pessoal que deixaram de ser contabilizadas no sistema orçamentário de R\$ 5.968.010,61 para R\$ 2.888.979,18, bem como a redução das obrigações patronais não contabilizadas devidas ao RPPS, que passou de R\$ 3.156.826,65 para R\$ 1.875.101,59, constata-se que os acréscimos das dívidas fluante (R\$ 6.449.812,39) e fundada (R\$ 16.035.195,33), representaram, respectivamente, 81,67% e 69,56% em relação aos seus valores assentados no início do exercício R\$ 7.897.377,01 e R\$ 23.052.024,39.

No rol das imperfeições administrativas, a unidade técnica identificou ainda a inexistência de controle de gastos com veículos, de merenda, de material didático e de expediente, além da falta de inventário de bens, fl. 199. Assim, além de dificultar a regular fiscalização do Tribunal, ficou caracterizada a falta de transparência e de maior zelo com os bens públicos,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

fazendo-se necessário o envio de recomendações à atual Administração Municipal no sentido de adotar rotinas administrativas, com vistas a não repetição das eivas em comento.

Em termos de dispêndios censurados, encontra-se o registro de créditos lançados no REALIZÁVEL do ATIVO FINANCEIRO do BALANÇO PATRIMONIAL (Documento TC n.º 12231/13, fl. 02), onde os peritos deste Sinédrio de Contas destacaram que a soma de R\$ 51.864,35 não estava demonstrada. Referidos créditos dizem respeito a SALDOS das contas PAGAMENTOS ANTECIPADOS, R\$ 4.435,61, DEVEDORES DIVERSOS, R\$ 45.873,04, e RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS, R\$ 1.555,70, fls. 5.436, cujos lançamentos foram efetivados em contrapartida de dispêndios anteriormente escriturados de origem desconhecida.

Entrementes, apenas a MOVIMENTAÇÃO efetuada no ano de 2011 nas mencionadas contas deve se atribuída ao gestor neste momento, pois o saldo anterior ao exercício *sub examine* foi oriundo de fatos contábeis efetivados em anos pretéritos. Desta forma, apenas os DÉBITOS realizados nas contas RESPONSABILIDADES FINANCEIRAS (PAGAMENTOS INDEVIDOS), no total de R\$ 1.002,00, fl. 5.438, e DEVEDORES DIVERSOS (BANCO ITAÚ S/A), no valor de R\$ 12.008,18, fl. 5.443, cujo somatório alcança R\$ 13.010,18, devem ser imputados ao então Prefeito, ante a carência de compensação ou restituição do montante registrado.

Neste último item comentado, resta evidenciado desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios que justifiquem a efetiva realização de seus objetos. Deste modo, concorde entendimento uníssono da doutrina e da jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O artigo 70, parágrafo único, da Carta Magna, 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.

Dignos de referência são os ensinamentos dos festejados doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, *in* Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 125, *verbo ad verbum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determina a despesa.

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, 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, *ad litteram*:

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 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (nosso grifo)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *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. (grifamos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

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."

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, cinco das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo suficiente para emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do Prefeito Municipal de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, conforme disposto nos itens "2", "2.5", "2.6", "2.10" e "2.11" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *verbum pro verbo*:

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;
(grifos ausentes do texto original)

Feitas estas colocações, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do antigo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Bayeux/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sr. Josival Júnior de Souza, além de outras deliberações, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais, e dezessete centavos), prevista no art. 56, incisos II e III, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

de julho de 1993), atualizada pela Portaria n.º 018, de 24 de janeiro de 2011, publicada no Diário Eletrônico do TCE/PB do dia 26 de janeiro do mesmo ano, *in verbis*:

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 – TCE/PB:

1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do MANDATÁRIO da Urbe de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, relativas ao exercício financeiro de 2011, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político, apenas com repercussão sobre a elegibilidade ou inelegibilidade da citada autoridade.

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 – LOTCE/PB), *JULGUE IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS da Comuna de Bayeux/PB, concernentes ao exercício financeiro de 2011, que, *in casu*, foi o próprio Alcaide, Sr. Josival Júnior de Souza.

3) *IMPUTE* ao então Prefeito do Município de Bayeux/PB, Sr. Josival Júnior de Souza, CPF n.º 425.478.814-20, débito no montante de R\$ 13.010,18 (treze mil, dez reais, e dezoito centavos), correspondente a 282,77 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, atinente a contabilizações no exercício de valores no REALIZÁVEL do BALANÇO PATRIMONIAL sem as comprovações documentais das despesas originárias.

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 adimplemento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito, Sr. Exedito Pereira de Souza, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03246/12

do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) Com alicerce no que aponta o art. 56 da LOTCE/PB, *APLIQUE MULTA* ao antigo Chefe do Poder Executivo, Sr. Josival Júnior de Souza, CPF n.º 425.478.814-20, na importância de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais, e dezessete centavos), correspondente a 171,31 UFRs/PB.

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 as devidas demonstrações dos seus efetivos cumprimentos 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 adimplemento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

7) *ENCAMINHE* cópia da presente deliberação aos membros da Comissão de Saúde da Câmara Municipal de Bayeux/PB no exercício de 2011, Sra. Célia Domiciano Dantas e Srs. José João do Nascimento e Roni Peterson de Andrade Alencar, subscritores de denúncia formulada em face do Sr. Josival Júnior de Souza, para conhecimento.

8) *ENVIE* recomendações no sentido de que o atual Gestor da Comuna de Bayeux/PB, Sr. Expedito Pereira de Souza, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

9) Com amparo no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* ao Presidente do Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores Públicos do Município de Bayeux/PB, Sr. Gilson Luiz da Silva, sobre a falta de transferência de parcela significativa das obrigações previdenciárias devidas pelo empregador, respeitante ao pessoal vinculado ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à competência de 2011.

10) Igualmente, com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REPRESENTE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB acerca da carência de pagamento da maioria dos encargos patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Bayeux/PB, devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2011.

11) Do mesmo modo, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETA* cópias dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

É a proposta.

Assinado 18 de Janeiro de 2017 às 07:42



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Assinado 16 de Dezembro de 2016 às 12:54



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Assinado 16 de Dezembro de 2016 às 16:52



Sheyla Barreto Braga de Queiroz
PROCURADOR(A) GERAL