



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03246/09**

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: José Alberto Soares Barbosa

Advogados: Dr. Aroldo Martins Sampaio e outros

Interessados: Hades Kleystson Gomes Sampaio e outros

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 – Incompatibilidade entre informações constantes na lei orçamentária anual enviada ao Tribunal e a norma publicada em periódico oficial – Carência de implementação de vários procedimentos de licitação – Contratação de profissionais para serviço típico da administração pública sem concurso público – Falta de publicação de aditivo contratual – Elaboração de certames licitatórios para justificar despesas realizadas – Ausência de registro da dívida consolidada da Comuna – Diferença entre o valor empenhado e o registrado no SAGRES como receita da entidade recebedora – Pagamento de juros e multas por atraso no recolhimento de obrigações previdenciárias – Excesso no pagamento de obra executada para edificação de sala de reuniões – Inexistência de comprovação de serviços advocatícios – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – 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. Fixação de prazo para recolhimento. Aplicação de multa. Assinação de lapso temporal para pagamento. Recomendações. Representação.

ACÓRDÃO APL – TC – 00884/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO EX-ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE BOA VISTA/PB, SR. JOSÉ ALBERTO SOARES BARBOSA*, relativas ao exercício financeiro de 2008, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, com a declaração de impedimento do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03246/09**

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 ex-Prefeito Municipal de Boa Vista/PB, Sr. José Alberto Soares Barbosa, débito no montante de R\$ 27.299,00 (vinte e sete mil, duzentos e noventa e nove reais), sendo R\$ 13.128,12 concernentes à diferença entre a quantia empenhada para o instituto de previdência local e a registrada no SAGRES como receita da entidade, e R\$ 14.170,88 relativos ao excesso no pagamento de obra executada para edificação de sala de reuniões, respondendo solidariamente por este último valor a CONSTRUTORA CARNEIRO DANTAS LTDA.

3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Edvan Pereira Leite, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar 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) *APLICAR MULTA* ao ex-Chefe do Poder Executivo, Sr. José Alberto Soares Barbosa, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – 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, 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 atual administrador municipal, Sr. Edvan Pereira Leite, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 1.246/1.259, 1.275/1.277, 1.659/1.666 e 1.668/1.671, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 1.673/1.679, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 03246/09**

**TCE – Plenário Ministro João Agripino**

João Pessoa, 03 de novembro de 2011

Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes  
**No Exercício da Presidência**

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo  
**Relator**

Presente:  
**Representante do Ministério Público Especial**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03246/09

#### RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do ex-Prefeito e ex-Ordenador de Despesas do Município de Boa Vista/PB, relativas ao exercício financeiro de 2008, Sr. José Alberto Soares Barbosa, protocolizadas neste Tribunal em 03 de abril de 2009, após a devida postagem em 31 de março do mesmo ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal IV – DIAGM IV, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada no período de 19 a 23 de abril de 2010, emitiram relatório inicial e complementar, fls. 1.246/1.259 e 1.275/1.277, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas no prazo legal; b) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 326/2008, estimando a receita em R\$ 9.740.000,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 25% do total orçado; c) a Lei Municipal n.º 338/2008 alterou o percentual para a abertura de créditos adicionais suplementares de 25% para até 35% das despesas fixadas; d) as Leis Municipais n.ºs 328 e 331/2008 autorizaram a abertura de créditos adicionais especiais no valor de R\$ 21.042,58; e) durante o exercício, os créditos adicionais suplementares e especiais abertos totalizaram, respectivamente, R\$ 3.344.043,37 e R\$ 21.042,58; f) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 10.005.087,78; g) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 9.680.054,13; h) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 973.656,28; i) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 927.247,56; j) a quantia repassada pela Comuna ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi de R\$ 1.479.372,34, ao passo que a cota-parte recebida do fundo, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizaram R\$ 1.578.606,78; k) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 8.491.786,99; e l) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 10.019.120,26.

Em seguida, os técnicos da DIAGM IV destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia somaram R\$ 257.008,39, sendo R\$ 241.422,83 pagos dentro do exercício; e b) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 6.000,00 e R\$ 3.000,00 mensais pela Lei Municipal n.º 270, de 01 de dezembro de 2004.

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\$ 994.135,33, representando 62,98% da cota-parte recebida no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 2.672.617,90 ou 31,47% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 1.667.924,00 ou 19,64% da RIT; d) considerando o que determina o Parecer Normativo PN – TC – 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançaram o montante de R\$ 4.158.822,69 ou 41,51% da RCL; e e) da mesma



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03246/09**

forma, os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 3.849.380,28 ou 38,42% 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 do 1º ao 5º bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal e as publicações de todos os relatórios do período foram conferidas; e b) os RGFs referentes aos dois semestres do ano analisado também foram encaminhados a esta Corte, com a comprovação da divulgação da peça respeitante ao primeiro semestre.

Ao final do relatório complementar, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) não envio do RREO do sexto bimestre ao Tribunal; b) ausência de comprovação da publicação do RGF do segundo semestre em periódico oficial; c) incompatibilidade entre informações constantes na Lei Orçamentária Anual – LOA e na norma publicada; d) déficit orçamentário equivalente a 0,85% da receita orçamentária arrecadada pelo Poder Executivo; e) despesas não licitadas no montante de R\$ 332.182,40; f) adulteração de procedimentos licitatórios implementados; g) falta de registro da dívida consolidada; h) diferença de R\$ 13.128,12 entre o valor empenhado como obrigações patronais para o instituto de previdência local e o registrado no Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES como receita da entidade; i) pagamento de juros e multas por atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias na soma de R\$ 2.959,62; j) realização de dispêndios sem comprovação da execução dos serviços na importância de R\$ 22.664,51; k) contratação de pessoas para execução do mesmo serviço e com comprovação insuficiente na quantia de R\$ 49.000,00; e l) pagamento de despesas sem comprovação das serventias no valor de R\$ 19.200,00.

Processadas as devidas citações, fls. 1.278/1.294, 1.602/1.620, 1.626/1.632, 1.635/1.637 e 1.650/1.655, a prestadora de serviço da Urbe em 2008, Sra. Gilvanira Maria Gomes Lucena, bem como os advogados contratados pela Comuna naquele período, Dr. Dhélio Jorge Ramos Pontes, Dr. Edson Vicente Dias Corrêa e Dra. Jucimara Cavalcante Andrade, deixaram o prazo transcorrer sem apresentar quaisquer esclarecimentos sobre as eivas que envolvem as suas contratações.

Por sua vez, o prestador de serviço, Sr. Paulo Roberto Diniz de Oliveira, apresentou defesa, fls. 1.295/1.297, onde argumentou que: a) em razão do pequeno quadro de funcionários da área administrativa e financeira, o Município necessitou contratar técnicos que atuassem naquelas áreas; b) além de auxiliar na realização de licitações, seu trabalho também consistia em auxiliar setores da administração para verificação de vários procedimentos; c) muitas pessoas podem comprovar a sua presença regular no Município, bem como os serviços que prestou; e d) não há como confundir licitação e gestão administrativa com serviços de contabilidade prestados por outra pessoa contratada.

Já o antigo Prefeito da Urbe, Sr. José Alberto Soares Barbosa, apresentou contestação, fls. 1.308/1.600, onde juntou documentos e alegou, em síntese, que: a) sua gestão encerrou



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03246/09**

em 31 de dezembro de 2008, ficando a responsabilidade pelo envio do RREO – 6º bimestre e pela comprovação da publicação do RGF – 2º semestre ao Tribunal para o atual gestor, Sr. Edvan Pereira Leite; b) a incompatibilidade entre a LOA e a sua publicação deve ter sido provocada por um equívoco na juntada da documentação enviada ao Tribunal; c) considerando o excesso de arrecadação de R\$ 330.760,26, bem como os saldos financeiros inicial e final do exercício, respectivamente, R\$ 318.306,63 e R\$ 283.463,13, não há que se falar em déficit orçamentário; d) parte dos contratos tiveram respaldo em licitações e foram devidamente aditivados, cobrindo, portanto, boa parcela das diferenças elencadas como não licitadas; e) a SRA. GILVANIRA MARIA GOMES LUCENA SAMPAIO foi contratada através da Inexigibilidade de Licitação n.º 02/2008 para prestar consultoria e assessoria administrativa e financeira; f) não houve fraude em licitações, mas apenas um erro do setor contábil ao lançar os empenhos correspondentes aos certames realizados sem observar as datas de homologação e assinatura dos respectivos contratos; g) a confissão da dívida com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foi feita pelo setor que emite a folha de pessoal, que deixou de comunicar o fato ao setor de contabilidade para o devido registro do débito; h) de acordo com as Guias da Previdência Social – GPSs, não houve pagamento de juros e multas no montante apontado no relatório inicial; i) os pagamentos feitos à CONSTRUTORA CARNEIRO DANTAS LTDA. (R\$ 22.664,51) referem-se à fundação, colunas, laje, piso e escada, concorde planilha e fotos anexadas; j) os serviços prestados pela SRA. GILVANIRA MARIA GOMES LUCENA SAMPAIO e pelo SR. PAULO ROBERTO DINIZ DE OLIVEIRA eram diferentes; e k) os serviços advocatícios questionados (R\$ 19.200,00) correspondem a consultorias e assessorias jurídicas prestadas em períodos distintos por diversos advogados, formalizados em consultas técnicas telefônicas, pareceres e orientações sobre normas públicas.

Ato contínuo, o Contador do Município em 2008, Dr. Hades Kleystson Gomes Sampaio, apresentou justificativas, fls. 1.623/1.624, alegando que sua responsabilidade profissional dizia respeito às questões de natureza meramente contábil, no registro de receitas e despesas, de acordo com os documentos comprobatórios apresentados pelo contratante, razão pela qual não pode ser culpado por omissão de informações que não lhe foram apresentadas, como a falta de escrituração da dívida consolidada.

Por fim, foi acostada a defesa da CONSTRUTORA CARNEIRO DANTAS LTDA., através da sua representante legal, Sra. Maria José Ferreira de A. Albuquerque, fls. 1.638/1.647, na qual também juntou documentos e esclareceu que: a) o projeto inicial para a construção de uma sala de reuniões, no valor de R\$ 22.664,51, foi falho, razão pela qual foi solicitada a reformulação da planilha de orçamento com um aditivo de R\$ 7.344,56 para que a obra fosse concluída; b) em 02 de julho de 2009, foi solicitada ao atual Prefeito uma dilatação do prazo para a execução da obra, que não foi concedida; e c) os valores recebidos pelos serviços prestados eram compatíveis com os praticados no mercado.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame de todas as peças de defesa, emitiram relatório, fls. 1.659/1.666, onde consideraram elididas as seguintes máculas: a) não envio do RREO do sexto bimestre ao Tribunal; b) ausência de comprovação da publicação do RGF do segundo semestre em periódico oficial; c) déficit



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03246/09

orçamentário equivalente a 0,85% da receita orçamentária arrecadada pelo Poder Executivo; e d) contratação de pessoas para execução do mesmo serviço e com comprovação insuficiente na quantia de R\$ 49.000,00. Em seguida, reduziram o montante dos dispêndios não licitados de R\$ 332.182,40 para R\$ 201.428,19, bem como sugeriram que o item respeitante aos dispêndios sem comprovação da execução dos serviços (construção de 01 sala de reuniões), na importância de R\$ 22.664,51, fosse analisado pela Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP. Ao final, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

Seguidamente, em atendimento ao despacho do relator, fl. 1.667, os peritos da DICOP, após inspeção *in loco* realizada em 08 de agosto de 2011, elaboraram relatório complementar, fls. 1.668/1.671, onde concluíram que, além da falta de alguns documentos relativos à obra a cargo da CONSTRUTORA CARNEIRO DANTAS LTDA., houve um excesso de pagamento na ordem de R\$ 14.170,88.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 1.673/1.679, pugnou, em suma, pela: a) declaração de atendimento aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; b) emissão de parecer sugerindo ao Poder Legislativo de Boa Vista a reprovação das contas *sub examine*; c) irregularidade dos gastos não licitados, sem imputação de débito, em face da ausência de danos materiais causados ao erário, e regularidade das demais, ressalvado o item seguinte; d) irregularidade das despesas excessivas com obras e imputação de débito solidariamente contra o Sr. José Alberto Soares Barbosa e a empresa CONSTRUTORA CARNEIRO DANTAS LTDA., correspondente ao valor atualizado das despesas danosas ao erário; e) aplicação de multas contra o gestor pelas despesas sem a cautela da Lei de Licitações e pelo dano ao erário em razão das despesas não licitadas (R\$ 201.428,19), da fraude em procedimentos licitatórios e dos dispêndios sem comprovação da execução dos serviços (R\$ 14.170,88), com fulcro no art. 17, inciso VIII, da Constituição Federal, e nos artigos 55 e 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93; e f) recomendação de diligências no sentido de prevenir a repetição ou corrigir, quando cabível, as falhas acusadas no exercício de 2008.

Solicitação de pauta, conforme fls. 1.680/1.681 dos autos.

É o relatório.

### PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, foi objeto de crítica no relatório inicial, fl. 1.258, uma das peças de planejamento para o exercício financeiro de 2008, qual seja, a Lei Municipal n.º 326/2008, que dispõe sobre o orçamento para o período em tela, encaminhada a esta Corte para análise, fls. 204/209. A referida norma não guardava compatibilidade com a sua publicação no Diário dos Municípios, fls. 179/180, notadamente no tocante aos valores previstos para as TRANSFERÊNCIAS CORRENTES e para as DEDUÇÕES DA RECEITA CORRENTE. Contudo, é importante informar que, em inspeção



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03246/09**

*in loco*, os peritos do Tribunal obtiveram uma nova cópia da Lei Orçamentária Anual – LOA, fls. 588/593, esta compatível com a publicação constante nos autos, fls. 179/180.

Seguidamente, os técnicos deste Sinédrio de Contas destacaram a carência de registro de débito confessado com o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, fl. 1.170, no DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA. A falha caracteriza a omissão de obrigações assumidas pela Comuna, que deveria ter adotado providências para o levantamento do débito municipal antes da feitura e da divulgação dos demonstrativos, configurando, portanto, um certo desprezo da autoridade responsável aos preceitos estabelecidos na lei instituidora de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei Nacional n.º 4.320/64).

É preciso frisar que as discrepâncias geradas, não só prejudicaram a análise dos inspetores da unidade técnica, como também comprometeram a confiabilidade da escrituração contábil. Isto significa que o contador responsável em 2008 não lançou as informações na forma prevista nos artigos 83 a 106, da Lei Nacional n.º 4.320/64, como também não observou todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos artigos 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU de 31 de dezembro do mesmo ano, *in verbis*:

Art. 2º - Os Princípios Fundamentais de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional de nosso País. Concernem, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o Patrimônio das Entidades.

Art. 3º - São Princípios Fundamentais de Contabilidade:

- I) o da ENTIDADE;
- II) o da CONTINUIDADE;
- III) o da OPORTUNIDADE;
- IV) o do REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL;
- V) o da ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA;
- VI) o da COMPETÊNCIA e
- VII) o da PRUDÊNCIA.

No que concerne ao tema licitação, os analistas desta Corte mantiveram como dispêndios não licitados a importância de R\$ 201.428,19, fls. 1.660/1.661, dos quais R\$ 10.800,00 dizem respeito a gastos acima do montante contratado mediante Inexigibilidade de Licitação n.º 02/2008 com serventias técnicas pagas a SRA. GILVANIRA MARIA GOMES L. SAMPAIO (R\$ 22.000,00), bem como R\$ 16.200,00 correspondem a dispêndios de mesma natureza e não licitados em favor do SR. PAULO ROBERTO DINIZ DE OLIVEIRA.





## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 03246/09**

Entretanto, não obstante o posicionamento da unidade de instrução, reconhecendo a necessidade do certame, bem como as várias decisões deste Colegiado de Contas, admitindo a utilização de procedimento de inexigibilidade de licitação para as contratações desses serviços, guardo reservas em relação a ambos os entendimentos por considerar que tais despesas não se coadunam com aquelas hipóteses.

*In casu*, o ex-gestor, Sr. José Alberto Soares Barbosa, deveria ter realizado o devido concurso público para a contratação 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 Constitucional, *verbatim*:

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

I - (*omissis*)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com 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, reportamo-nos à jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *verbo ad verbum*:

AÇÃO POPULAR – PROCEDÊNCIA – PRESSUPOSTOS. Na maioria das vezes, a lesividade ao erário público decorre da própria ilegalidade do ato praticado. Assim o é quando dá-se a contratação, por município, de serviços que poderiam ser prestados por servidores, sem a feitura de licitação e sem que o ato tenha sido precedido da necessária justificativa. (STF – 2ª Turma – RE n.º 160.381/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, Diário da Justiça, 12 ago. 1994, p. 20.052)

Também inserida na lista das despesas não licitadas pelos especialistas deste Pretório de Contas estão as aquisições de combustíveis e lubrificante quitadas com respaldo em termo aditivo ao contrato proveniente da Tomada de Preços n.º 04/2007, R\$ 23.162,13. Portanto, em que pese o entendimento dos peritos do Tribunal, o aditivo, divulgado no Quadro de Avisos da Prefeitura Municipal, fls. 1.467/1.468, deve ser considerado, mantendo-se, entretanto, a falha pela sua não publicação, por contrariar o disposto no art. 61, parágrafo único, da Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993, *ad literam*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 03246/09**

Art. 61. (*omissis*)

Parágrafo único. A publicação resumida do instrumento de contrato ou de seus aditamentos na imprensa oficial, que é condição indispensável para sua eficácia, será providenciada pela Administração até o quinto dia útil do mês seguinte ao de sua assinatura, para ocorrer no prazo de vinte dias daquela data, qualquer que seja o seu valor, ainda que sem ônus, ressalvado o disposto no art. 26 desta Lei. (nosso grifo)

Assim sendo, tem-se que as despesas não licitadas perfazem, na realidade, um total de R\$ 151.266,06, dos quais R\$ 87.000,00 referem-se a dispêndios integralmente realizados antes dos certames licitatórios que pretendiam justificá-los (Tomada de Preços n.º 03/2008 e Convites n.ºs 018 e 026/2008, fls. 1.248/1.249). Logo, é importante assinalar que a licitação é meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

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

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

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03246/09

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. (grifos inexistentes no original)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/93, sendo necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos renunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, senão vejamos:

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

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

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

Ademais, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *verbum pro verbo*:

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 03246/09

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

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

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

No que se refere ao pagamento de juros e multas decorrentes do atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS na soma de R\$ 2.959,62, fls. 1.175/1.177, constata-se certa desídia do administrador público municipal em efetuar os pagamentos nos prazos legalmente estabelecidos, evidenciando descontrole acerca das atividades administrativas desenvolvidas no Município. Contudo, inexistente, no caso em tela, comprovação de dolo, fato que enseja o envio de recomendações ao atual Prefeito Municipal de Boa Vista/PB, Sr. Edvan Pereira Leite, no sentido de cumprir tempestivamente os compromissos assumidos, evitando, assim, a incidência de encargos quando da quitação regular das obrigações.

No que diz respeito às contribuições previdenciárias devidas ao Fundo dos Servidores Municipais de Boa Vista – FUSEM, os técnicos deste Sinédrio de Contas constataram que o Poder Executivo empenhou no elemento 13 – OBRIGAÇÕES PATRONAIS, em nome do instituto de previdência local, o montante de R\$ 274.932,23, fls. 1.265/1.273. Entretanto, a quantia registrada como receita de contribuição patronal da entidade no Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES foi de R\$ 261.804,11. Assim, fica evidente a contabilização de dispêndios não comprovadas na soma de R\$ 13.128,12 (R\$ 274.932,23 – R\$ 261.804,11), fl. 1.276.

Dentre os dispêndios censurados pelos analistas desta Corte, encontra-se, ainda, o excesso de pagamento à CONSTRUTORA CARNEIRO DANTAS LTDA. pela obra de construção de uma sala de reuniões para os beneficiários do Programa Bolsa Família na importância de R\$ 14.170,88, concorde relatório técnico elaborado pelos inspetores da Divisão de Controle de Obras Públicas – DICOP, fls. 1.668/1.671. Como agravante, foi mencionada a não apresentação de alguns documentos respeitantes à obra, quais sejam, plantas do projeto arquitetônico, planilhas orçamentárias, Anotação de Responsabilidade Técnica – ART de projeto e execução, bem como o termo aditivo no valor de R\$ 7.344,56, que não está explícito na Planilha de Remanejamento de Serviços Executados.

*In casu*, o registro das despesas acima destacadas representa flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03246/09

elementos comprobatórios da sua efetiva realização. E, concorde entendimento uníssono da doutrina e 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 Constituição Federal, 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.

Especificamente no caso dos gastos com obras, merece transcrição o disposto no artigo 113 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/93), que estabelece a necessidade do administrador público comprovar a legalidade, a regularidade e a execução da despesa, sempre com base no interesse público, *verbatim*:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. (destaque ausente no texto de origem)

Da mesma forma, 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*:

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.

Além disso, em ambos os casos, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03246/09

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)

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

Por fim, os especialistas deste Pretório de Contas identificaram despesas com serviços advocatícios pagos ao DR. DHÉLIO JORGE RAMOS (R\$ 8.000,00), à DRA. JUCIMARA CAVALCANTI ANDRADE (R\$ 8.000,00) e ao DR. EDSON VICENTE DIAS CORREA (R\$ 3.200,00) no total de R\$ 19.200,00, sem a comprovação dos serviços executados pelos



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03246/09

mencionados profissionais, fl. 1.258. De fato, a mácula deve permanecer no que respeita à carência de demonstração das serventias realizadas pelos advogados, pois não foram acostados aos autos pareceres, petições ou quaisquer outras peças comprobatórias. No entanto, é inegável que o Município necessita de profissionais para atender às demandas administrativas e judiciais, e, não sendo constatada a presença de outros causídicos, descabe a imputação do débito.

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, três das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do ex-Prefeito Municipal de Boa Vista/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.5" e "2.10", do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *ipsis litteris*:

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;

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos; (grifos inexistentes no original)

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pelo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Boa Vista/PB durante o exercício financeiro de 2008, Sr. José Alberto Soares Barbosa, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 2.805,10, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o ex-gestor enquadrado nos seguintes incisos do referido artigo, senão vejamos:

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

I – (*omissis*)

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



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 03246/09

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 ex-Prefeito Municipal de Boa Vista/PB, Sr. José Alberto Soares Barbosa, relativas ao exercício financeiro de 2008, 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 ex-Ordenador de Despesas do Comuna no exercício financeiro de 2008, Sr. José Alberto Soares Barbosa.
- 3) *IMPUTE* ao ex-Prefeito Municipal de Boa Vista/PB, Sr. José Alberto Soares Barbosa, débito no montante de R\$ 27.299,00 (vinte e sete mil, duzentos e noventa e nove reais), sendo R\$ 13.128,12 concernentes à diferença entre a quantia empenhada para o instituto de previdência local e a registrada no SAGRES como receita da entidade, e R\$ 14.170,88 relativos ao excesso no pagamento de obra executada para edificação de sala de reuniões, respondendo solidariamente por este último valor a CONSTRUTORA CARNEIRO DANTAS LTDA.
- 4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. Edvan Pereira Leite, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar 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.
- 5) *APLIQUE MULTA* ao ex-Chefe do Poder Executivo, Sr. José Alberto Soares Barbosa, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/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, 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





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 03246/09**

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 atual administrador municipal, Sr. Edvan Pereira Leite, 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, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 1.246/1.259, 1.275/1.277, 1.659/1.666 e 1.668/1.671, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 1.673/1.679, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.