



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04183/11

Objeto: Recurso de Reconsideração
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Impetrante: Josalba Azevedo Alcântara Oliveira
Advogada: Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa
Procurador: Flávio Augusto Cardoso Cunha
Interessado: Fábio Emílio Maranhão e Silva

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – FUNDO ESPECIAL – ORDENADORA DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – IRREGULARIDADE – IMPUTAÇÃO DE DÉBITO E IMPOSIÇÃO DE PENALIDADE – FIXAÇÕES DE PRAZOS PARA RECOLHIMENTOS – RECOMENDAÇÕES – REPRESENTAÇÕES – INTERPOSIÇÃO DE RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – REMÉDIO JURÍDICO ESTABELECIDO NO ART. 31, INCISO II, C/C O ART. 33, AMBOS DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – SUPRESSÃO DA IMPUTAÇÃO DE DÉBITO – REDUÇÃO DA COIMA APLICADA – AFASTAMENTO DE MÁCULA REMANESCENTE E AMENIZAÇÃO DE OUTRA – CONHECIMENTO E PROVIMENTO PARCIAL DO RECURSO. O afastamento do dano mensurado com a permanência de eivas significativas enseja a eliminação da dívida, a diminuição da multa e a manutenção da irregularidade das contas de gestão, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, e das demais deliberações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 02328/17

Vistos, relatados e discutidos os autos do *RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO* interposto pela Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipú/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, em face da decisão desta Corte de Contas, consubstanciada no *ACÓRDÃO AC1 – TC – 02580/15*, de 18 de junho de 2015, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 29 de junho do mesmo ano, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da *1ª CÂMARA* do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB*, em sessão realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) *TOMAR* conhecimento do recurso, diante da legitimidade da recorrente e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *DAR-LHE* provimento parcial, para eliminar a imputação de débito atribuída à antiga Gestora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipú/PB, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, no montante de R\$ 172.479,88 ou 4.196,59 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, bem como diminuir a penalidade imposta de R\$ 4.150,00 ou 100,97 UFRs/PB para R\$ 1.000,00 ou 24,33 UFRs/PB da data da decisão, reconhecendo, ademais, o afastamento da pecha atinente à apresentação de receitas extraorçamentárias sem justificativa,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04183/11

R\$ 959.434,71, e a redução do montante das despesas não licitadas de R\$ 318.787,18 para R\$ 11.393,28.

2) *REMETER* os presentes autos à Corregedoria deste Sinédrio de Contas para as providências que se fizerem necessárias.

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

TCE/PB – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 19 de outubro de 2017

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
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 DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04183/11

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Esta eg. Câmara, em sessão realizada no dia 18 de junho de 2015, através do *ACÓRDÃO AC1 – TC – 02580/15*, fls. 85/103, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 29 de junho do mesmo ano, fls. 105/106, ao analisar as CONTAS DE GESTÃO da ORDENADORA DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde – FMS de São Miguel de Taipú/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, decidiu: a) julgar irregulares as referidas contas; b) imputar à antiga Administradora do citado fundo, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, débito no valor de R\$ 172.479,88 ou 4.196,59 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, sendo a quantia de R\$ 39.088,30 concernente ao registro de despesas extraorçamentárias não demonstradas e a soma de R\$ 133.391,58 atinente ao lançamento de dispêndios com folha de pessoal sem comprovação; c) fixar o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento do montante imputado aos cofres públicos municipais; d) aplicar multa à referida autoridade na quantia de R\$ 4.150,00 ou 100,97 UFRs/PB; e) assinar o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade; f) enviar recomendações à Gestora do fundo, Sra. Rosiani Palmeira Videres; e g) efetuar as devidas representações à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB e à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado.

A supracitada decisão teve como base as seguintes irregularidades remanescentes: a) encaminhamento da prestação de contas sem a totalidade dos documentos exigidos em resolução do Tribunal; b) apresentação em demonstrativo contábil de receitas extraorçamentárias sem justificativas no valor de R\$ 959.434,71; c) escrituração de despesas extraorçamentárias não demonstradas na soma de R\$ 39.088,30; d) inexistência de harmonia entre o ativo e o passivo financeiros na quantia de R\$ 37.263,50; e) ausência de implementação de vários certames licitatórios no montante de R\$ 318.787,18; f) carência de informações mensais individualizadas dos gastos com veículos; g) falta de empenhamento, contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas ao instituto de previdência nacional na importância de R\$ 126.704,72; e h) lançamentos de dispêndios com folhas de pessoal sem comprovações no total de R\$ 133.391,58.

Não resignada, a Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira interpôs, em 14 de julho de 2015, recurso de reconsideração. A referida peça processual está encartada aos autos, fls. 107/2.238, 2.241/4.372 e 4.375/6.506, onde a impetrante encartou documentos e alegou, resumidamente, que: a) esta Corte de Contas prorrogou o prazo para o encaminhamento da prestação de contas; b) os registros das receitas e das despesas extraorçamentárias estão regulares; c) o período de crise e de retração na arrecadação pública prejudicou as principais receitas municipais; d) houve prévia licitação para todos os dispêndios listados como não licitados; e) os documentos encartados comprovam o controle dos gastos com veículos; f) a administração do fundo não pode ser responsabilizada por atos de gestão do Município, que tem a obrigação de recolher os encargos previdenciários; e g) as folhas de pagamentos correspondem aos valores empenhados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04183/11

Ato contínuo, o álbum processual foi encaminhado aos técnicos do antigo Grupo Especial de Auditoria – GEA, que, com base na referida peça recursal, emitiram relatório, fls. 6.511/6.522, onde opinaram, preliminarmente, pelo conhecimento da reconsideração, e, quanto ao mérito, pelo seu provimento parcial, no sentido de excluir a eiva pertinente à apresentação em demonstrativo contábil de receitas extraorçamentárias sem justificativas, R\$ 959.434,71, de reduzir o montante das despesas não licitadas de R\$ 318.787,18 para R\$ 11.393,28, bem como de diminuir o débito imputado de R\$ 172.479,88 para R\$ 133.391,58, sendo este valor remanescente relacionado ao lançamento de dispêndios com folha de pessoal sem comprovação.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 6.524/6.529, pugnou, da mesma forma, pelo conhecimento do recurso e, no mérito, pelo seu provimento parcial, a fim de abrandar a imputação de débito de R\$ 172.479,88 para R\$ 133.391,58, em virtude dos esclarecimentos atinentes às despesas extraorçamentárias, além de afastar as máculas referentes às despesas não licitadas e à apresentação em demonstrativo contábil de receitas extraorçamentárias sem justificativas, devendo-se ser mantidos, na íntegra, os demais termos da decisão combatida.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fl. 6.530, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 05 de outubro de 2017 e a certidão de fl. 6.531.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Recurso de reconsideração contra decisão do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB é remédio jurídico – *remedium juris* – que tem sua aplicação própria indicada no art. 31, inciso II, c/c o art. 33, ambos da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o meio pelo qual o responsável ou interessado, ou o Ministério Público junto ao Tribunal, dentro do prazo de 15 (quinze) dias, interpõe pedido, a fim de obter a reforma ou a anulação da decisão que refuta ofensiva a seus direitos, e será apreciado por quem houver proferido o aresto guerreado.

In limine, constata-se que o recurso interposto pela Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Saúde – FMS de São Miguel de Taipú/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, atende aos pressupostos processuais de legitimidade e tempestividade, sendo, portanto, passível de conhecimento por esta eg. Câmara. Entretanto, quanto ao aspecto material, verifica-se que os argumentos e os documentos apresentados pela recorrente são capazes apenas de eliminar o débito imposto,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04183/11

eliminar uma mácula remanente e abrandar outra, como também, como consequência, reduzir a coima aplicada, conforme demonstrado a seguir.

Com efeito, no tocante à falta de justificativas dos registros de receitas extraorçamentárias (CONSIGNAÇÕES – OUTRAS, R\$ 22.703,87, e OUTRAS OPERAÇÕES, R\$ 936.730,84) e de despesas extraorçamentárias (CONSIGNAÇÕES – OUTRAS, R\$ 20.931,76, e OUTRAS OPERAÇÕES, R\$ 18.156,54), consoante entendimento dos inspetores da Corte e do Ministério Público Especial, os argumentos e documentos apresentados atestam a regularidade dos lançamentos evidenciados no Balanço Financeiro do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipú/PB. Desta forma, a imputação de débito de R\$ 39.088,30 (R\$ 20.931,76 + R\$ 18.156,54), concernente aos dispêndios extraorçamentários, atribuída à responsabilidade da antiga Administradora, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, deve ser afastada.

Agora que concerne à escrituração de gastos com folhas de pessoal sem comprovação na soma de R\$ 133.391,58, resultante da divergência entre o contabilizado nos elementos de despesas 04 – Contratação por Tempo Determinado e 11 – Vencimentos e Vantagens Fixas (Pessoal Civil), R\$ 963.406,60 (janeiro a dezembro de 2010), e o informado no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES (Relatório da Folha de Pagamento/Vantagens/Orçamentário e Extraorçamentário), R\$ 830.015,02, ao compulsar o Documento TC n.º 19307/12, verifica-se que o FMS apenas informou no Relatório da Folha de Pagamento as competências de março a dezembro de 2010, deixando de lançar os meses de janeiro e fevereiro do ano em análise.

Destarte, em que pese a falha da gestão do Fundo Municipal de Saúde em não incluir no Relatório da Folha de Pagamento estes meses (janeiro e fevereiro), nesta fase recursal, a mencionada autoridade encartou todos os documentos comprobatórios concernentes a este período faltante, fls. 1.373/1.376, 1.377/1.381, 1.386/1.392, 1.395/1.400, 1.401/1.408, 1.409/1.415, 1.416/1.421, 1.426/1.430, 1.431/1.436, 1.437/1.440, 1.441/1.445, 1.448/1.453, 1.761/1.766, 1.767/1.770, 1.775/1.780, 1.787/1.792, 1.793/1.797 e 1.783/1.786. Deste modo, o débito imposto, no montante de R\$ 133.391,58, também deve ser suprimido.

Por outro lado, acerca da situação de desequilíbrio financeiro do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipú/PB, inobstante as alegações trazidas neste momento pela antiga Administradora do FMS, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, ficou evidente, em que pese o pequeno valor envolvido, um deficiente planejamento por parte da gestão do fundo durante o exercício de 2010 (art. 1º, § 1º, da Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), tendo em vista a presença de um déficit financeiro apurado no Balanço Patrimonial no total de R\$ 37.263,50, resultado da diferença entre o Ativo Financeiro, R\$ 53.932,00, e o Passivo Financeiro, R\$ 91.195,50.

Outras eivas que também não merecem reformas dizem respeito ao encaminhamento da prestação de contas sem a totalidade dos documentos exigidos na Resolução Normativa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04183/11

RN – TC – 03/10 e à carência de dados mensais individualizados acerca dos gastos com veículos, em desacordo com a Resolução Normativa RN – TC – 05/2005. Quanto à primeira situação, a Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira não se pronunciou acerca das ausências de informações dos convênios realizados no exercício ou ainda vigentes, da relação da frota dos veículos, do controle das entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado e do inventário de bens móveis e imóveis. Já em relação ao domínio das despesas com veículos, os especialistas da Corte enfatizaram, fl. 6.517, que os documentos encartados pela mencionada autoridade, fls. 1.869/2.238, não comprovam a existência do controle reclamado.

Em pertinência à realização de despesas sem licitação, no montante de R\$ 318.787,18, após a apresentação dos procedimentos licitatórios realizados no exercício em análise, fls. 118/695, os técnicos deste Pretório de Contas mantiveram apenas a quantia de R\$ 11.393,28, fls. 6.516/6.517, respeitante aos dispêndios em favor da empresa DENTAL REAL (C. VELOSO). Para tanto, verificaram que o certame disponibilizado, efetuado na modalidade Convite, foi homologado em 19 de novembro de 2009, fl. 609, e, portanto, diante da natureza do gasto, qual seja, aquisição de material odontológico (Contrato n.º 51/2009, fls. 611/613), não poderia amparar as despesas realizadas no exercício de 2010, haja vista que a duração dos contratos ficaria adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, ao comentar a matéria, apontou que a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), em seu art. 57, inadmite contrato que extrapole o exercício financeiro. Todavia, destacou a existência de entendimentos doutrinários que interpretam o referido dispositivo legal no sentido de que a vigência dos contratos seria de um ano, em regra, ressalvadas as hipóteses de prorrogações válidas. Desta forma, ao reconhecer a possibilidade de continuidade da vigência do Contrato n.º 51/2009, durante o exercício de 2010, o *Parquet* pugnou pela regularidade da importância apontada como não licitada (R\$ 11.393,28).

Em regra, consoante disciplinado no *caput* do art. 57 da Lei Nacional n.º 8.666/93, a duração dos contratos administrativos deve ser adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, o qual coincide com o ano civil. Desta forma, indo de encontro ao posicionamento do Ministério Público especializado, o prazo de execução contratual estipulado na norma deve ser respeitado. Nesta esteira, trazemos à baila as lições de Joel de Menezes Niebuhr, no trabalho denominado Licitação Pública e Contrato Administrativo, 3ª ed., Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, fl. 766, senão vejamos:

A propósito, a inconveniência da regra entabulada no *caput* do art. 57 da Lei n.º 8.666/93 é que, em regra, o prazo de execução de todos os contratos firmados não deve ir para além de 31 de dezembro. Isso faz com que o prazo de execução de muitos contratos encerre-se na mesma data, 31 de dezembro, e que a Administração precise dar início a novo contrato



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04183/11

também na mesma data, 1º de janeiro. Pode-se pressupor, até por aqueles pouco habituados à realidade da Administração Pública, que o fim do ano é algo próximo de um pesadelo, com o vencimento simultâneo da grande maioria dos contratos.

Também mesma linha de pensamento, socorremo-nos aos ensinamentos de Lucas Rocha Furtado, na obra Curso de Licitações e Contratos Administrativos, 5ª ed. Revista, atualizada e ampliada, Belo Horizonte: Editora Fórum, 2013, fl. 471, *verbo ad verbum*:

Dado que o orçamento vigora durante o ano civil, nenhum contrato administrativo poderá ter prazo de vigência com termo final ultrapassando o dia 31 de dezembro do ano em que tenha tido início sua vigência – ressalvadas as hipóteses indicadas nos incisos do art. 57, que poderão ser celebrados com prazos superiores ao do exercício financeiro. A regra do *caput* do art. 57 causa inúmeros transtornos à administração dos contratos celebrados pelo poder público, especialmente às comissões de licitação e aos pregoeiros, em razão de que a grande maioria das licitações deve ser programada tendo como paradigma referida data (31 de dezembro). É necessário que haja planejamento de modo a que, encerrando-se os contratos da fatídica data, já tenha sido realizada a licitação de modo a que não haja solução de continuidade para importantes contratos firmados pelo poder público.

Desta forma, concorde enfatizado pelos analistas deste Tribunal, o total pendente de licitação, R\$ 11.393,28, deve ser mantido, diante da ausência de procedimento licitatório que dê amparo contratual para os gastos realizados com aquisição de material odontológico no ano de 2010.

No que diz respeito à falta de contabilização (R\$ 94.493,77) e pagamento (R\$ 126.704,72) de obrigações patronais devidas ao instituto de seguridade nacional, a Administradora do Fundo Municipal de Saúde durante o ano de 2010, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, alegou, em suma, que o FMS não teria a obrigação de recolher encargos previdenciários, haja vista que referida responsabilidade seria do Poder Executivo de São Miguel de Taipú/PB. Todavia, consoante manifestação do Ministério Público Especial, apesar dos fundos não terem personalidade jurídica própria, isso não retira os deveres dos gestores, previstos em suas leis instituidoras, de arcar com determinadas despesas. Assim, a eiva em apreço não merece reforma.

Por fim, após o processamento do recurso, fica patente que as impropriedades remanentes, notadamente em relação ao último item comentado, ainda comprometem a regularidade das contas da antiga Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipú/PB, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira. Todavia, em razão da supressão do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04183/11

débito atribuído a então Gestora do fundo, a penalidade aplicada deve ser reduzida de R\$ 4.150,00 para R\$ 1.000,00, remanescendo, ainda, além do julgamento irregular das contas, com fulcro no art. 16, inciso III, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB, as demais decisões consignadas no Acórdão AC1 – TC – 02580/15.

Ex positis, proponho que a 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA – TCE/PB:

1) *TOME* conhecimento do recurso, diante da legitimidade da recorrente e da tempestividade de sua apresentação, e, no mérito, *DÊ-LHE* provimento parcial, para eliminar a imputação de débito atribuída à antiga Gestora do Fundo Municipal de Saúde de São Miguel de Taipú/PB, Sra. Josalba Azevedo Alcântara Oliveira, no montante de R\$ 172.479,88 ou 4.196,59 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, bem como diminuir a penalidade imposta de R\$ 4.150,00 ou 100,97 UFRs/PB para R\$ 1.000,00 ou 24,33 UFRs/PB da data da decisão, reconhecendo, ademais, o afastamento da pecha atinente à apresentação de receitas extraorçamentárias sem justificativa, R\$ 959.434,71, e a redução do montante das despesas não licitadas de R\$ 318.787,18 para R\$ 11.393,28.

2) *REMETA* os presentes autos à Corregedoria deste Sinédrio de Contas para as providências que se fizerem necessárias.

É a proposta.

Assinado 25 de Outubro de 2017 às 09:43



Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE

Assinado 25 de Outubro de 2017 às 08:17



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR

Assinado 25 de Outubro de 2017 às 10:29



Manoel Antonio dos Santos Neto

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO