



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: José Ivanilson Barros Gouveia

Interessados: Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS e outros

Advogada: Dra. Calina Grace de Arruda Castelo Branco Melo

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – GESTOR DE FUNDO ESPECIAL – 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 – Sonegação de informações e documentos aos peritos do Tribunal – Inconformidades nas celebrações de parcerias com organizações sociais – Transferências de recursos para entidades sem comprovação das serventias realizadas – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas à previdência social – Ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias retidas da remuneração dos segurados – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – Ações e omissões que geraram prejuízo ao Erário – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputações de débitos e aplicações de multas. Fixações de prazos para recolhimentos. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 02540/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SOLEDADE, SR. JOSÉ IVANILSON BARROS GOUVEIA*, relativas ao exercício financeiro de 2006, acordam, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão realizada nesta data, com a ausência justificada do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e a convocação do Conselheiro Substituto Antônio Gomes Vieira Filho, por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

2) *IMPUTAR* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade em 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, débito na importância de R\$ 1.228.993,54 (um milhão, duzentos e vinte e oito mil, novecentos e noventa e três reais e cinquenta e quatro centavos), concernentes a despesas insuficientemente comprovadas em favor do Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS (R\$ 753.784,35), do Centro de Geração de Empregos – CEGEPO (R\$ 463.318,86) e da Fundação Médico Hospitalar de Soledade (R\$ 11.890,33), respondendo solidariamente pelos montantes transferidos ao CADS, R\$ 753.784,35, ao CEGEPO, R\$ 463.318,86, e à Fundação Médico Hospitalar de Soledade, R\$ 11.890,33, as citadas instituições e os seus representantes legais, respectivamente, Sra. Cícera Allana Gonçalves Costa, Sr. Erivaldo Saraiva Feitosa e Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos.

3) *IMPOR PENALIDADE* ao gestor do fundo, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, na quantia de R\$ 122.899,35 (cento e vinte e dois mil, oitocentos e noventa e nove reais e trinta e cinco centavos), equivalente a 10% da soma que lhe foi imputada, com arrimo no art. 55 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.

4) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para que o administrador do Fundo Municipal de Saúde de Soledade em 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, efetue o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado e da coima imposta, bem como para que os representantes legais do CADS, Sra. Cícera Allana Gonçalves Costa, do CEGEPO, Sr. Erivaldo Saraiva Feitosa, e da Fundação Médico Hospitalar de Soledade, Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos, devolvam as somas que lhes foram atribuídas, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. José Bento Leite do Nascimento, 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) *APLICAR MULTAS INDIVIDUAIS* ao gestor do Fundo de Saúde do Município de Soledade durante o exercício de 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, e aos representantes legais do Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS, Sra. Cícera Allana Gonçalves Costa, do Centro de Geração de Empregos – CEGEPO, Sr. Erivaldo Saraiva Feitosa, e da Fundação Médico Hospitalar de Soledade, Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos, nas importâncias singulares de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), desta feita com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB.

6) *ASSINAR* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamentos voluntários destas últimas penalidades 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 comprovações 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 cumprimento da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

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) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o atual administrador do Fundo de Saúde da Comuna de Soledade 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 Carta Magna, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca das ausências de recolhimento de obrigações patronais e de contribuições previdenciárias efetivamente retidas dos segurados, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Soledade/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2006.

9) Igualmente com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 617/626 e 696/697, dos pareceres do Ministério Público Especial, fls. 633/634, 693/694 e 699/706, 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.

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

João Pessoa, 08 de novembro de 2012

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das contas de gestão do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Soledade, relativas ao exercício financeiro de 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, protocolizadas neste eg. Tribunal em 09 de abril de 2007, após sua devida postagem no dia 02 de abril do referido ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada na Comuna de Soledade/PB, emitiram relatório inicial, fls. 617/626, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) a Lei Municipal n.º 60, de 20 de outubro de 1994, instituiu o Fundo Municipal de Saúde – FMS com o objetivo de criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde; e c) os recursos auferidos pelo fundo em 2006 foram provenientes da União, R\$ 1.747.586,81, e da Comuna, R\$ 286.330,37, perfazendo um total de R\$ 2.033.917,18.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da DIAGM VI destacaram que: a) o orçamento municipal para 2006 estimou a receita do fundo em R\$ 1.550.837,00 e fixou a despesa em igual valor; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 1.566.220,38; c) a receita efetivamente recebida pelo FMS no período ascendeu, como mencionado, à soma de R\$ 2.033.917,18; d) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R\$ 2.065.619,50; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro totalizou R\$ 78.862,19; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano foi no valor de R\$ 53.574,19; g) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 27.208,15; e h) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 27.208,15 e um passivo financeiro NULO.

Ao final de seu relatório, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) presunção de débito previdenciário em virtude de parcerias firmadas com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs; b) realização de despesas sem comprovação no montante de R\$ 1.313.635,12, sendo R\$ 11.890,33 com a Fundação Médico Hospitalar de Soledade, R\$ 547.958,31 com o Centro de Geração de Empregos – CEGEPO e R\$ 753.786,48 com o Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS; c) inconsistências nas parcerias firmadas com o CEGEPO e com o CADS; d) sonegação de documentos e informações aos especialistas da Corte; e) carência de pagamento de obrigações patronais na soma de R\$ 33.929,05; e f) apropriação da importância de R\$ 1.405,75, concernente às contribuições securitárias dos servidores remunerados com recursos do FMS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

Realizada a devida citação do gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade durante o exercício financeiro de 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, fls. 627/630, este deixou o prazo transcorrer *in albis*.

O Ministério Público Especial pugnou, em preliminar, fls. 633/634, pelo chamamento ao feito das OSCIPs, nas pessoas dos seus representantes legais, e, em seguida, pelo retorno do caderno processual à unidade de instrução a fim de informar se alguma parte das despesas sem comprovação, tratadas nos presentes autos, já foi objeto de imputação de débito na prestação de contas anuais do Prefeito Municipal de Soledade/PB, também referente ao exercício financeiro de 2006, haja vista constar no relatório exordial, fls. 617/626, informações acerca do exame de tais gastos nas contas de responsabilidade do Alcaide.

Processadas as citações do Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS, na pessoa da Sra. Cícera Allana Gonçalves Costa, fls. 637/639 e 648/650, e do Centro de Geração de Empregos – CEGEPO, na pessoa do Sr. Erivaldo Saraiva Feitosa, fls. 640/641, 646/647, ambos não apresentaram quaisquer documentos ou justificativas para as eivas destacadas na peça inicial, respeitantes às aludidas entidades.

Efetuada a citação da Fundação Médico Hospitalar de Soledade, inicialmente de forma indevida na pessoa do Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, fls. 636, 642, 645, 651, 654 e 658/659, e, em seguida, na pessoa da Sra. Maria do Carmo Arruda Melo, fls. 660 e 690, esta apresentou petição através da advogada, Dra. Calina Grace de Arruda Castelo Branco Melo, fls. 661/672, destacando, em síntese, que não respondia pela referida fundação desde o dia 09 de maio de 2005 e que o responsável pela administração da mencionada entidade era o Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos, concorde ata encartada ao feito.

Realizada nova citação da Fundação Médico Hospitalar de Soledade, desta feita na pessoa do Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos, fls. 675/676, 679/680 e 684/686, este não apresentou quaisquer esclarecimentos acerca da utilização dos recursos repassados pelo gestor do FMS para a mencionada fundação.

Ato contínuo, o *Parquet* de Contas requereu o retorno do caderno processual à unidade de instrução para esclarecer se as despesas tidas como irregulares com OSCIPs já tinham sido objeto de exame nos autos do Processo TC n.º 02545/07, que tratou das contas anuais do Prefeito Municipal respeitantes ao exercício de 2006, com vistas a evitar imputação de débito em dobro, fls. 693/694.

Em novel posicionamento, fls. 696/697, os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal IV – DIAGM IV mencionaram que os valores não comprovados com repasses efetuados pelo antigo Alcaide para o Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS, R\$ 36.486,04, eram despesas diversas das realizadas sem demonstração pelo gestor do FMS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

O Ministério Público junto ao Tribunal, ao se pronunciar conclusivamente acerca da matéria, fls. 699/706, pugnou, resumidamente, pela (o): a) irregularidade das contas do Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, gestor do Fundo Municipal de Saúde; b) imputação de débito solidariamente ao Sr. José Ivanilson Barros Gouveia e ao representante legal do CEGEPO no valor de R\$ 547.958,31, em face de despesas não comprovadas; c) imputação de débito solidariamente ao Sr. José Ivanilson Barros Gouveia e ao representante legal do CADS na quantia de R\$ 753.786,46, pelos gastos sem suficiente demonstração; d) imputação de débito ao Sr. José Ivanilson Barros Gouveia na soma de R\$ 11.890,00, em virtude dos dispêndios não comprovados com a Fundação Médico Hospitalar de Soledade; e) aplicação da multa prevista no art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do Tribunal ao administrador do fundo de saúde em 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia; f) envio de determinação ao Município de Soledade/PB para suspensão dos termos de parcerias firmados com o CEGEPO e com o CADS, abstendo-se de efetuar repasse de qualquer verba pública ou de realizar pagamento à OSCIPs, com fundamento nos questionados instrumentos; g) encaminhamento de representação à autarquia previdenciária competente acerca dos eventuais ativos previdenciários sem recolhimento devido; e h) remessa de cópia dos presentes autos ao Ministério Público do Estado da Paraíba a fim de que, diante dos indícios da prática de ato de improbidade e de ilícito penal, possa adotar as medidas que entender cabíveis, à vista de suas competências.

Solicitação de pauta, conforme fls. 707/708 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, cabe destacar que os fundos especiais são modos de descentralização de recursos públicos, cujos valores devem ser aplicados exclusivamente nas finalidades previstas nas leis que os instituíram. Trata-se, conseqüentemente, de maneira de gestão com característica nitidamente financeira, tendo em vista que, para sua existência, mister se faz a abertura de uma conta específica. Neste sentido, dignos de referência são os ensinamentos dos eminentes professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *in* A Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 133, *in verbis*:

(...) fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

Portanto, pode-se concluir que os fundos são criados, basicamente, para fortalecer a musculatura econômica de determinados órgãos ou entidades, visando a consecução de objetivos previamente definidos. Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação dos festejados doutrinadores Flávio da Cruz (Coordenador), Aduino Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rui Rogério Naschenweng Barbosa, *in* Comentários à Lei 4.320, 3 ed, São Paulo: Atlas, 2003, p. 286, *verbatim*:

(...) fundo é uma forma de gestão de recursos, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, mas como ente contábil, ou seja, um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.

É importante realçar que a Constituição Federal definiu em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe a lei complementar estabelecer condições para criação e funcionamento de fundos, vindo o art. 167, inciso IX, determinar a necessidade de prévia autorização legislativa para a sua instituição, *verbo ad verbum*:

Art. 165. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – (*omissis*)

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 167. São vedados:

I – (...)

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

Como se sabe, com a promulgação da atual Carta Magna, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada como lei complementar, suprimindo, por conseguinte, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

exigência contida no citado art. 165, § 9º, inciso II, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad litteram*:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE – FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: (...) (STF – Tribunal Pleno – ADI-MC n.º 1726/DF, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, 30 abr. 2004, p. 27) (destaque ausente no texto de origem)

Na verdade, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possui dispositivos que tratam especificamente dos fundos especiais, são os artigos 71 a 74, *verbum pro verbo*:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Também é importante repisar que a Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea “b”, estabelece que as normas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplavam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*.

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) (*omissis*)

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo inexistente no original)

Da mesma forma, o art. 50, inciso I, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, definiu que os fundos devem seguir as normas de contabilidade pública, no que tange a escrituração individualizada de suas contas, senão vejamos:

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

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (nossos grifos)

In casu, após análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, relativas ao exercício financeiro de 2006, revelam graves irregularidades remanescentes. Com efeito, os analistas do Tribunal evidenciaram que, quando da realização de diligência *in loco* na Urbe, a citada autoridade e o contador do fundo à época, Dr. Sérgio Marcos Torres da Silva, mesmo devidamente notificados para apresentar vários documentos essenciais a instrução da matéria, fls. 86/88 e 304, não encaminharam as peças requeridas nem apresentaram quaisquer justificativas.

Neste sentido, cumpre assinalar que a Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado – LOTCE/PB,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

determina em seu art. 42, cabeça, que nenhum documento ou informação poderá ser sonegado em inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto, e, caso ocorra, deve-se assinar prazo para apresentação, sob pena de aplicação de multa, conforme dispõe os seus §§ 1º e 2º, *in verbis*:

Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

§ 1º - No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Prefeito, ao Secretário Estadual ou Municipal, supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

§ 2º - Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no art. 56, inciso IV, desta Lei.

Em relação ao procedimento adotado para a celebração de parcerias com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, os especialistas deste Pretório de Contas detectaram a falta de diversos documentos exigidos pela legislação, com vistas a dar respaldo à contratação de organizações sociais pelo Poder Público, dentre os quais se encontram os certificados de qualificação das entidades como OSCIPs emitidos pelo Ministério da Justiça, a lei local autorizando a contratação das citadas entidades, o estudo de impacto orçamentário-financeiro exigido pela Lei Complementar Nacional n.º 101/2000, o ato de criação de comissão de avaliação previsto no Decreto n.º 3100/1999, dentre outros.

Ademais, de acordo com a apuração feita pelos técnicos da unidade de instrução, fls. 622/624, as OSCIPs seriam responsáveis pela gerência de programas de saúde financiados com recursos federais (Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, Programa de Saúde da Família – PSF e Programa de Atenção Psicossocial – CAPS), mediante o pagamento das folhas do pessoal envolvidos nos citados programas, revelando, assim, a utilização de artifício para a contratação indireta de servidores, onde as OSCIPs figuravam como meras intermediárias.

Ao repassar para o Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS e para o Centro de Geração de Empregos – CEGEPO a competência de administrar a prestação dos serviços de saúde, o Município se esquivou de obrigações originárias da contratação de pessoal, tais como, necessidade de realização de concurso público, pagamento de salário igual ou superior ao mínimo nacional vigente e dos respectivos encargos trabalhistas. Como bem citaram os analistas desta Corte, fl. 620, uma futura comprovação da totalidade dos gastos com as OSCIPs incorreria no aumento significativo da dívida previdenciária da Urbe, além



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

dos próprios dispêndios com pessoal, comprometendo, possivelmente, o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF.

Dentre os gastos censurados pelos peritos do Tribunal restaram os supostos serviços executados pela Fundação Médico Hospitalar de Soledade e pelas Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs, haja vista que as prestações de contas dos recursos repassados às citadas instituições não foram apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade à época, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, no montante corrigido de R\$ 1.228.993,54, sendo R\$ 11.890,33 para a Fundação Médico Hospitalar de Soledade, R\$ 463.318,86 para o CEGEPO e R\$ 753.784,35 para o CADS.

Neste sentido, é importante destacar que os valores acima mencionados estão devidamente retificados, pois foram excluídas do somatório considerado pelos analistas da Corte para o CEGEPO, R\$ 547.958,31, duas quantias em duplicidade, quais sejam, R\$ 45.690,32 (Cheque n.º 852675) e R\$ 38.949,13 (Cheque n.º 852687), bem como modificado o cálculo dos técnicos do Tribunal para o CADS, de R\$ 753.786,48 para R\$ 753.784,35, notadamente diante da alteração da importância atinente ao Empenho n.º 856, datado de 30 de dezembro de 2006, que totalizou, em verdade, R\$ 40.554,32 e não R\$ 40.556,45.

Por tudo ora exposto, a irregularidade em questão revela flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de dispêndios na soma de R\$ 1.228.993,54. Assim, 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 Lei Maior, 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. Logo, 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.

Nesse contexto, merece transcrição o disposto no artigo 113 da Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/1993), que estabelece a necessidade do administrador público comprovar a legalidade, a regularidade e a execução da despesa, sempre com base no interesse público, *verbum pro verbo*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

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. (grifo inexistente no original)

De mais a mais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da *Lex Legum*, 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, *verbatim*:

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) (destaque ausente no texto de origem)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *verbo ad verbum*:

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. (nosso grifo)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

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."

No que tange aos encargos patronais devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, cumpre esclarecer que a folha de pagamento do pessoal vinculado ao fundo ascendeu ao patamar de R\$ 161.566,90, não havendo, contudo, qualquer empenhamento, contabilização nem pagamento de obrigações patronais com valores do Fundo Municipal de Saúde de Soledade, cuja quantia devida à Autarquia Previdenciária Federal foi da ordem de R\$ 33.929,05 (21% de R\$ 161.566,90), segundo cálculos dos técnicos da Corte, também fl. 44, caracterizando nítida transgressão ao disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea "a", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), *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:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

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

a) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve; (grifamos)

No que concerne à parcela previdenciária dos segurados, o DEMONSTRATIVO DA RECEITA E DESPESA EXTRAORÇAMENTÁRIA, fl. 69, informa que no ano de 2006 existiram receitas classificadas como CONSIGNAÇÕES INSS e como CONSIGNAÇÕES PREVIDENCIÁRIAS SAÚDE, nos valores, respectivamente, de R\$ 19.966,07 e R\$ 1.405,75, ocorrendo apenas o registro do recolhimento de CONSIGNAÇÕES INSS. Todavia, é imperioso asseverar que a apuração da quantia exata deverá ser realizada pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao INSS.

De todo modo, cabe destacar que referidas irregularidades, ausência de recolhimento de obrigações devidas pelo empregador e retidas dos empregados, em virtude de suas gravidades, além de poderem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constituem motivos suficientes para o julgamento irregular das contas, pois acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbum pro verbo*.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

Assim, diante da conduta implementada pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB durante o exercício financeiro de 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição de multas. A primeira, no valor de R\$ 2.805,10, que também deverá ser aplicada individualmente aos representantes legais do Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS, Sra. Cícera Allana Gonçalves Costa, do Centro de Geração de Empregos – CEGEPO, Sr. Erivaldo Saraiva Feitosa, e da Fundação Médico Hospitalar de Soledade, Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos, pela transgressão a disposições normativas do direito objetivo pátrio, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), *ipsis litteris*.

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;

A segunda, na quantia de R\$ 122.899,35, correspondendo a 10% do montante que foi imputado ao Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, R\$ 1.228.993,54, haja vista os danos causados ao erário municipal, estando a supracitada penalidade devidamente estabelecida no art. 55 da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE/PB, senão vejamos:

Art. 55. Quando o responsável for julgado em débito, o Tribunal poderá condená-lo a repor ao Erário o valor atualizado do dano acrescido de multa de até 100% cem por cento) do mesmo valor.

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

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 18/1993, **JULGUE IRREGULARES** as contas de gestão do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Soledade no exercício financeiro de 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia.

2) **IMPUTE** ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade em 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, débito na importância de R\$ 1.228.993,54 (um milhão, duzentos e vinte e oito mil, novecentos e noventa e três reais e cinquenta e quatro centavos), concernentes a despesas insuficientemente comprovadas em favor do Centro de Assistência e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

Desenvolvimento Social – CADS (R\$ 753.784,35), do Centro de Geração de Empregos – CEGEPO (R\$ 463.318,86) e da Fundação Médico Hospitalar de Soledade (R\$ 11.890,33), respondendo solidariamente pelos montantes transferidos ao CADS, R\$ 753.784,35, ao CEGEPO, R\$ 463.318,86, e à Fundação Médico Hospitalar de Soledade, R\$ 11.890,33, as citadas instituições e os seus representantes legais, respectivamente, Sra. Cícera Allana Gonçalves Costa, Sr. Erivaldo Saraiva Feitosa e Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos.

3) *IMPONHA PENALIDADE* ao gestor do fundo, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, na quantia de R\$ 122.899,35 (cento e vinte e dois mil, oitocentos e noventa e nove reais e trinta e cinco centavos), equivalente a 10% da soma que lhe foi imputada, com arrimo no art. 55 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para que o administrador do Fundo Municipal de Saúde de Soledade em 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, efetue o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado e da coima imposta, bem como para que os representantes legais do CADS, Sra. Cícera Allana Gonçalves Costa, do CEGEPO, Sr. Erivaldo Saraiva Feitosa, e da Fundação Médico Hospitalar de Soledade, Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos, devolvam as somas que lhes foram atribuídas, cabendo ao atual Prefeito Municipal, Sr. José Bento Leite do Nascimento, 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 MULTAS INDIVIDUAIS* ao gestor do Fundo de Saúde do Município de Soledade durante o exercício de 2006, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, e aos representantes legais do Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS, Sra. Cícera Allana Gonçalves Costa, do Centro de Geração de Empregos – CEGEPO, Sr. Erivaldo Saraiva Feitosa, e da Fundação Médico Hospitalar de Soledade, Sr. Claudino Egídio de Assis Ramos, nas importâncias singulares de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais, e dez centavos), desta feita com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB.

6) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamentos voluntários destas últimas penalidades 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 comprovações 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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 02537/07

7) *ENVIE* recomendações no sentido de que o atual administrador do Fundo de Saúde da Comuna de Soledade 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 Carta Magna, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca das ausências de recolhimento de obrigações patronais e de contribuições previdenciárias efetivamente retidas dos segurados, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Soledade/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2006.

9) Igualmente com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 617/626 e 696/697, dos pareceres do Ministério Público Especial, fls. 633/634, 693/694 e 699/706, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.