TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03911/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Maria Auxiliadora Correia de Melo
Advogada: Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa
Interessado: José Maria Herculano da Silva

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – GESTORA DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADORA DE DESPESAS – APRECIAÇÃO 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 – Encaminhamento da prestação de contas em desacordo com resolução do Tribunal – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Insuficiência financeira para saldar os compromissos de curto prazo – Divergência entre a transferência registrada pelo Executivo e a receita contabilizada pelo fundo – Inconsistência entre a quantia lançada em demonstrativo contábil e a soma das guias de recolhimentos enviadas – Não apresentação das portarias de nomeações dos integrantes do Conselho Municipal de Assistência Social – Falta de implementação de alguns procedimentos licitatórios – Deficiência no controle mensal dos gastos individualizados com veículos – Carência de recolhimento de encargos patronais devidos ao instituto de seguridade nacional e de contribuições previdenciárias retidas dos servidores – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade, *ex vi* do disposto no art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993. Irregularidade. Aplicação de multa. Fixação de prazo para pagamento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 01861/13

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ITABAIANA – FMAS, SRA. MARIA AUXILIADORA CORREIA DE MELO*, relativas ao exercício financeiro de 2010, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da *1ª CÂMARA* do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com as ausências justificadas do Conselheiro Presidente Arthur Paredes Cunha Lima e do Conselheiro Substituto Antônio Gomes Vieira Filho, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do voto do relator a seguir, em:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03911/11

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.

2) *APLICAR MULTA* à antiga gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana – FMAS, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, no valor de R$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.

3) *ASSINAR* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que a atual administradora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana – FMAS, Sra. Fabiana Vasconcelos Rodrigues de Melo, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB, acerca das ausências de recolhimentos de obrigações patronais e de contribuições previdenciárias retidas dos segurados, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Itabaiana/PB com recursos do FMAS durante o exercício financeiro de 2010.

6) Igualmente, com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETER* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria 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, 11 de julho de 2013

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03911/11

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em Exercício

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
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03911/11

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das contas de gestão da ordenadora de despesas do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana – FMAS, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 13 de abril de 2011.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada na Urbe no período de 07 a 11 de maio de 2012, emitiram relatório inicial, fls. 31/38, constatando, sumariamente, que: a) a Lei Municipal n.º 290, de 27 de dezembro de 1995, instituiu o Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS com o objetivo de proporcionar recursos e meios para o funcionamento das ações na área de assistência social; e b) as receitas estabelecidas para o fundo estão previstas no art. 2º da citada norma local.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais, os técnicos da DIAGM V destacaram que: a) o orçamento municipal para 2010 estimou a receita do FMAS em R$ 1.980.000,00 e fixou a despesa em igual valor; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares na quantia de R$ 605.272,00; c) os valores efetivamente recebidos pelo fundo ascenderam à soma de R$ 1.682.293,05, sendo R$ 679.179,68 de receitas correntes, R$ 60.000,00 de receitas de capital e R$ 943.113,37 de receitas intraorçamentárias; d) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R$ 1.762.419,86; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro atingiu a importância de R$ 380.673,62; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R$ 299.721,59; g) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R$ 3.800,43; h) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R$ 4.928,67 e um passivo financeiro da ordem de R$ 385.238,25; e i) as despesas com pessoal totalizaram R$ 695.444,64, sendo R$ 647.946,64 registrados como vencimentos e vantagens fixas e R$ 47.498,00 lançados como contratação por termo determinado.

Em seguida, os analistas desta Corte, mencionando a necessidade de melhor atenção para o controle da dívida flutuante, apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) envio da prestação de contas em desacordo com a Resolução Normativa RN – TC – 03/2010; b) ausência de contabilização de receitas no valor de R$ 20.000,00; c) déficit na execução orçamentária na importância de R$ 80.126,81; d) ausência das portarias de nomeações dos representantes do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS; e) abertura de créditos adicionais sem edição de decreto na quantia de R$ 10.995,00; f) insuficiência financeira na soma de R$ 380.309,58; g) realização de despesas sem licitação no montante de R$ 133.366,53; h) inconsistência entre a despesa registrada no balanço financeiro e sua respectiva comprovação; i) retenção de contribuições securitárias dos empregados sem o correspondente recolhimento à Receita Federal do Brasil – RFB no valor de R$ 43.687,43; j) falta de contabilização de obrigações patronais

devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na importância de R$ 141.021,08; e k) carência de controle de combustíveis, descumprindo os ditames previstos na Resolução Normativa RN – TC – 05/2005.

Realizadas as intimações da antiga gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana/PB, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, e do responsável técnico pela contabilidade do referido fundo no ano de 2010, Dr. José Maria Herculano da Silva, fls. 40/41, este não se manifestou acerca das possíveis irregularidades contábeis, enquanto aquela, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 42, deferido pelo relator, fls. 44/45, encaminhou a sua contestação.

A Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo alegou, resumidamente, fls. 48/581, que: a) o controle dos materiais constante no almoxarifado, a documentação relacionada à composição do CMAS e o Decreto n.º 23/2010 foram anexados ao feito; b) o valor de R$ 20.000,00 foi contabilizado por meio da Guia n.º 378 e constou nos dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES; c) a crise mundial e as dívidas históricas herdadas da gestão anterior contribuíram, de forma categórica, para o déficit orçamentário; d) o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público assevera que a redução de recursos acarreta a diminuição patrimonial e que o ente governamental está sujeito apenas a 03 (três) situações (superávit, déficit ou equilíbrio); e) a insuficiência financeira foi motivada pelos RESTOS A PAGAR dos exercícios financeiros de 2008, 2009 e 2010, bem como pelas CONSIGNAÇÕES; f) a administração local adotou as devidas providências para a regularização do passivo financeiro; g) as despesas junto aos credores AUTO POSTO MISTURÃO, CONSTRUNOVA CONSTRUÇÕES E INST. LTDA. e O & L VIAGENS E TURISMO estavam respaldadas pelo Pregão Presencial n.º 11/2010, pela Tomada de Preços n.º 01/2009 e pelo Pregão Presencial n.º 04/2010, respectivamente; h) as compras realizadas às empresas PANIFICADORA SANTA MARIA e SALDÃO MARAVILHA foram de pequena monta e de acordo com as necessidades do FMAS; i) os comprovantes de recolhimentos esclarecem a suposta inconsistência entre os gastos registrados e os pagamentos de consignações efetuados; j) as contribuições retidas dos segurados foram recolhidas no ano de 2011; k) os técnicos do Tribunal não levaram em consideração as pessoas que já contribuem em outras entidades e o fato das despesas previdenciárias atinentes à competência de dezembro de 2010 somente serem quitadas em janeiro de 2011; e l) o não cumprimento das conformidades estabelecidas na Resolução Normativa RN – TC – 05/2005 não induz à falta de controle dos gastos com veículos.

Encaminhados os autos aos especialistas da DIAGM V, estes, após esquadrinharem a mencionada contestação, emitiram relatório, fls. 584/593, onde consideraram elidida a eiva relacionada à abertura de créditos adicionais sem decreto. Além disso, reduziram o montante das despesas não licitadas de R$ 133.366,53 para R$ 67.707,17. E, por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

PROCESSO TC N.º 03911/11

O Ministério Público Especial, ao se manifestar acerca da matéria, fls. 595/601, pugnou, em síntese, pela (o): a) irregularidade das contas em apreço; b) aplicação de multa à gestora do FMAS no exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56 da Lei Orgânica desta Corte (LC n.º 18/1993); c) envio de recomendação à atual gestão do citado fundo municipal no sentido de guardar estrita observância aos dispositivos constitucionais e infraconstitucionais, bem como de providenciar maior controle da dívida flutuante, com vistas ao equilíbrio das contas; d) encaminhamento de informações à Receita Federal do Brasil – RFB para providências que entender necessárias quanto à ausência de recolhimento integral e repasse de contribuições previdenciárias; e e) remessa de cópia dos autos à Procuradoria Geral de Justiça para as medidas cabíveis.

Solicitação de pauta para a presente sessão, fl. 602, conforme atestam o extrato da intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 28 de junho de 2013 e a certidão de fl. 603.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO 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, consequentemente, 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.

Portanto, pode-se concluir que os fundos são criados, basicamente, para fortalecer a musculatura econômica de determinados órgãos ou entidades, visando à consecução de objetivos previamente definidos. Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação dos festejados doutrinadores Flávio da Cruz (Coordenador), Adauto 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, suprindo, por conseguinte, a exigência contida no citado art. 165, § 9º, inciso II, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad literam*:

> 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

PROCESSO TC N.º 03911/11

> 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 de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplam, 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:

PROCESSO TC N.º 03911/11

> 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 à 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 a análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pela ex-gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana – FMAS, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, revelaram várias irregularidades remanescentes. Com efeito, conforme destacado pelos peritos do Tribunal, fl. 31, verifica-se que nas informações encaminhadas eletronicamente no dia 13 de abril de 2011 pela referida autoridade e pelo responsável técnico pela contabilidade em 2010, Dr. José Maria Herculano da Silva, não constou o controle de entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado e que a documentação pertinente somente foi acostada aos autos quando da apresentação de defesa ocorrida no dia 28 de junho de 2012, fls. 66/271.

Assim, resta evidente a não observância das determinações indicadas no art. 15, inciso X, da resolução desta Corte que estabelece normas para prestações de contas anuais dos poderes e órgãos da administração pública direta, indireta, estadual e municipal (Resolução Normativa RN – TC – 03/2010), *in verbis*:

> Art. 15. A prestação de contas anual de gestores de Autarquias, Fundações Públicas, Fundos Especiais e Órgãos de Regime Especial, Estaduais e Municipais, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:
>
> I - (...)

PROCESSO TC N.º 03911/11

> X – Controle referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado; (grifamos)

Em relação à execução orçamentária, consoante exposto pelos inspetores da unidade de instrução, fls. 32/33, evidencia-se a ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas, tendo em vista que o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, fl. 13, apresentou um déficit no valor de R$ 80.126,81, equivalente a 4,76% das receitas registradas no período, R$ 1.682.293,05. Da mesma forma, a partir da análise, desta feita, do BALANÇO PATRIMONIAL, fl. 20, os especialistas deste Sinédrio de Contas detectaram um déficit financeiro no montante de R$ 380.309,58, visto que o ativo financeiro somou apenas R$ 4.928,67 e o passivo financeiro ascendeu ao elevado patamar de R$ 385.238,25.

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

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

Quanto aos registros efetuados pela contabilidade, os técnicos da Corte constataram a divergência entre as informações prestados ao Tribunal pelo Poder Executivo e pelo FMAS, notadamente no tocante ao valor das receitas intraorçamentárias, pois no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES consta as transferências intraorçamentárias do Executivo para o mencionado fundo na soma de R$ 963.113,37, no entanto, a prestação de contas do FMAS destacou como escriturado apenas o montante de R$ 943.113,37, vide fl. 13, existindo, portanto, uma diferença de R$ 20.000,00.

Além deste fato, também foi verificada a inconsistência no real valor das consignações retidas dos segurados e recolhidas para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, tendo em vista que o BALANÇO FINANCEIRO apresentou a importância de R$ 2.901,92, fls. 14/19,

PROCESSO TC N.º 03911/11

enquanto as Guias de Despesas Extraorçamentárias, constantes no Documento TC n.º 09540/12, informaram a quantia de R$ 4.294,89.

No que diz respeito à composição do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, criado pela Lei Municipal n.º 291, de 30 de dezembro de 1995, em que pese a documentação encartada ao feito, fls. 280/282, verifica-se claramente a carência de encaminhamento das portarias de nomeações dos integrantes do referido conselho, não sendo cumprindo, assim, o disciplinado no art. 4º, cabeça, da aludia norma local, *verbum pro verbo*:

> Art. 4º - Os membros efetivos e suplentes do CMAS serão nomeados pelo prefeito Municipal, mediante indicação:

Acerca do tema licitações, concorde levantamento efetuado pelos analistas deste Pretório de Contas, fls. 35 e 589/590, ocorreram dispêndios não acobertados por procedimentos licitatórios na importância de R$ 67.707,17 (aquisições de combustíveis e óleos, R$ 18.291,17, compras de pães, R$ 19.615,00, e aquisições de materiais de expediente, R$ 29.801,00). 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, *ipsis litteris*:

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

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

> Art. 37. (*omissis*)
>
> I – (...)
>
> XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo inexistente 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. Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prenunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 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, *in verbis*:

> 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:

PROCESSO TC N.º 03911/11

> I – (...)
>
> 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, *verbatim*:

> Cumpre 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 concerne ao acompanhamento mensal dos gastos com veículos custeados com recursos do FMAS, os técnicos deste Sinédrio de Contas constataram a deficiência no controle apresentado ao Tribunal, Documento TC n.º 09547/12, haja vista que o mesmo não está em conformidade com as determinações constantes no art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o acompanhamento dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (Resolução Normativa RN – TC n.º 05/2005), *verbum pro verbo*:

> Art. 1º Determinar aos Prefeitos, Dirigentes de Entidades da Administração Indireta Municipal e aos Presidentes de Câmaras Municipais, a implementação de sistema de controle, na forma estabelecida nesta Resolução, com relação a todos os veículos e as máquinas pertencentes ao Patrimônio Municipal, inclusive aqueles que se encontrarem à disposição ou locados de pessoas físicas ou jurídicas e cuja manutenção estejam a cargo da Administração Municipal.
>
> § 1º. (*omissis*)
>
> § 2º. Para cada veículo e máquina deverão ser implementados os controles mensais individualizados, indicando o nome do órgão ou entidade onde se encontra alocado, a quilometragem percorrida ou de horas trabalhadas, conjuntamente com os respectivos demonstrativos de consumo de combustíveis consumidos, e das peças, pneus, acessórios e serviços mecânicos utilizados, mencionando-se, ainda, as quantidades adquiridas, os valores e as datas das realizações das despesas, além da identificação, qualificação e assinatura do responsável pelas informações.

PROCESSO TC N.º 03911/11

Em referência aos encargos patronais devidos no exercício ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, também com recursos provenientes do Fundo Municipal de Assistência Social – FMAS, cumpre assinalar que, consoante cálculo efetuado pelos peritos do Tribunal, fls. 35/36, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R$ 695.444,64 (R$ 647.946,64 registrados no elemento de despesa 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS e R$ 47.498,00 escriturados no elemento de despesa 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO).

E, de acordo com os dados do SAGRES, foram pagos apenas R$ 11.976,74 atinentes a obrigações patronais do período *sub judice*, estando bem aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R$ 152.997,82, que corresponde a 22% da remuneração paga, consoante 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 "b", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *verbo ad verbum*:

> Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:
>
> I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:
>
> a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício;
>
> Art. 15. Considera-se:
>
> I – empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;
>
> Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:
>
> I – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da

> lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.
>
> II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:
>
> a) (*omissis*)
>
> b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; (grifos inexistentes no original)

Na realidade, descontados os gastos com salário-família registrados no BALANÇO FINANCEIRO, na quantia de R$ 6.424,43, deixaram de ser pagas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia estimada de R$ 134.596,65, representando 91,83% do montante efetivamente devido, R$ 146.573,39 (R$ 152.997,82 – R$ 6.424,43). Importante frisar, todavia, que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

No campo das contribuições securitárias devidas pelos servidores, os peritos do Tribunal constataram que do montante retido, R$ 47.982,32, apenas R$ 4.294,89 foi efetivamente repassado INSS, resultando em uma diferença a pagar de R$ 43.687,43. Neste caso, deve ser enfatizado que o não repasse das contribuições previdenciárias retidas dos segurados vinculados ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS pode caracterizar a situação de apropriação indébita previdenciária, conforme estabelecido no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, dispositivo este introduzido pela Lei Nacional n.º 9.983, de 14 de julho de 2000, *ipsis litteris*:

> Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:
>
> Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.
>
> § 1º - Nas mesmas penas incorre quem deixar de:
>
> I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

De qualquer forma, é necessário salientar que as eivas em comento, relacionadas aos encargos securitários devidos pelo empregado e empregador e não recolhidos ao INSS, em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *ad literam*:

> AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CADIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JUSRISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.° 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)
>
> AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.° 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)
>
> PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO. MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INELEGIBILIDADE. 1. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...) (TSE – AgR-REspe n.° 34.081/PE, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Publicado no DJE de 12 fev. 2009, p. 34)
>
> AGRAVOS RGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. VICE. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. PROVIMENTO LIMINAR APÓS O PEDIDO DE REGISTRO. (...) 3. O não-recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Licitações configuram irregularidades de natureza

> insanável, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do artigo 1º da LC n.º 64/90. Precedentes (...) (TSE – AgR-REspe n.° 32.039/PB, Rel. Min. Marcelo Henriques Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta da gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, além do julgamento irregular das presentes contas, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R$ 4.150,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a antiga administradora do mencionado fundo municipal enquadrada no seguinte inciso do referido artigo, vejamos:

> Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr$ 50.000.000,00 (cinqüenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:
>
> I – (*omissis*)
>
> II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

Ex positis:

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, *JULGO IRREGULARES* as referidas contas.

2) *APLICO MULTA* à antiga gestora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana – FMAS, Sra. Maria Auxiliadora Correia de Melo, no valor de R$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.

3) *ASSINO* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

PROCESSO TC N.º 03911/11

4) *ENVIO* recomendações no sentido de que a atual administradora do Fundo Municipal de Assistência Social de Itabaiana – FMAS, Sra. Fabiana Vasconcelos Rodrigues de Melo, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICO* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB, acerca das ausências de recolhimentos de obrigações patronais e de contribuições previdenciárias retidas dos segurados, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Itabaiana/PB com recursos do FMAS durante o exercício financeiro de 2010.

6) Igualmente, com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETO* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É o voto.

Em 11 de Julho de 2013

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Assinado Eletronicamente
conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Sheyla Barreto Braga de Queiroz
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO