



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: José Gil Mota Tito
Advogado: Dr. Raoni Lacerda Vita
Interessado: Djair Jacinto de Moraes

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL, NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Envio dos relatórios de gestão fiscal do exercício sem todos os demonstrativos exigidos – Divergência entre o valor da receita corrente líquida registrado no relatório de gestão fiscal do segundo semestre do período e o apurado com base nos dados apresentados – Encaminhamento da prestação de contas em desacordo com resolução do Tribunal – Autorização no orçamento de elevado percentual para abertura de créditos adicionais suplementares – Utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos para cobertura – Inexistência de estabilidade entre o ativo e o passivo financeiros – Incorreta elaboração de demonstrativos contábeis – Contratação de pessoal para serviços típicos da administração sem realização de concurso público – Carência de implementação de alguns certames licitatórios – Falhas em procedimentos de licitação e inexigibilidades – Aplicação das receitas de impostos mais transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino em percentual abaixo do mínimo exigido – Ausência de pagamento de obrigações patronais devidas ao instituto de seguridade social – Falta de recolhimento de contribuições retidas dos segurados à autarquia previdenciária nacional – Escrituração de dispêndios com compromissos securitários correntes sem comprovação – Registro de quitação de parcelamentos previdenciários sem demonstração – Insuficiência financeira para saldar dívidas de curto prazo – Carência de especificação dos bens adquiridos nos históricos de algumas notas de empenhos – Incorreta contabilização das despesas com pessoal – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvios de finalidades – Condutas ilegítimas e antieconômicas – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débito e aplicação de multa. Fixações de prazos para recolhimentos. Recomendações. Representações.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

ACÓRDÃO APL – TC – 00868/13

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE RIACHÃO DO BACAMARTE/PB, SR. JOSÉ GIL MOTA TITO*, relativa ao exercício financeiro de 2011, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com a ausência justificada do Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) *IMPUTAR* ao Prefeito Municipal de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, CPF n.º 033.333.104-49, débito no montante de R\$ 46.989,77 (quarenta e seis mil, novecentos e oitenta e nove reais, e setenta e sete centavos), sendo R\$ 37.959,06 atinentes à escrituração de dispêndios com contribuições correntes pagas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS sem comprovação e R\$ 9.030,71 concernentes ao registro de quitação de parcelamentos previdenciários sem demonstração.
- 3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a efetiva comprovação de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *APLICAR MULTA* ao Alcaide, Sr. José Gil Mota Tito, na importância de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais, e dezessete centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB).
- 5) *ASSINAR* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea “a”, da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, 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.
- 6) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o gestor da Comuna de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, não repita as irregularidades apontadas no relatório da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB acerca do não recolhimento de parte das retenções realizadas dos segurados, bem como a respeito da carência de pagamento de parcela dos encargos patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Riachão do Bacamarte/PB, ambos devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2011.

8) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETER* cópias dos presentes autos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado 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 – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 11 de dezembro de 2013

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

Presidente

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Relator

Presente:

Representante do Ministério Público Especial

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de Governo e de Gestão do Mandatário e Ordenador de Despesas do Município de Riachão do Bacamarte/PB, relativas ao exercício financeiro de 2011, Sr. José Gil Mota Tito, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 30 de março de 2012.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 92/114, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 197/2010, estimando a receita em R\$ 8.732.084,33, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 100% do total orçado; b) a Lei Municipal n.º 212/2011 autorizou a abertura de créditos adicionais especiais no montante de R\$ 210.000,00; c) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais nos valores de R\$ 4.816.181,16 e R\$ 803.600,00, respectivamente; d) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 9.234.485,70; e) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o patamar de R\$ 9.161.953,26; f) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 916.621,76; g) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 674.369,91; h) a quantia repassada pela Comuna ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB foi de R\$ 1.244.714,68, ao passo que a cota-parte recebida do fundo, acrescida dos rendimentos de aplicação financeira, totalizaram R\$ 1.759.878,80; i) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o montante de R\$ 6.572.019,08; e j) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 8.257.728,03.

Em seguida, os técnicos da DIAGM VI destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 844.062,08, dos quais R\$ 785.267,09 foram pagos dentro do exercício; e b) os subsídios pagos no ano ao ex-Prefeito e ao vice somaram R\$ 96.000,00 e R\$ 48.000,00, respectivamente, e estão de acordo com os valores estabelecidos na Lei Municipal n.º 173/2008, quais sejam, R\$ 8.000,00 por mês para o primeiro e R\$ 4.000,00 mensais para o segundo.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 835.614,36, representando 47,48% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.484.430,46 ou 22,59% da RIT; c) o Município dispendeu com saúde a importância de R\$ 921.078,66 ou 14,02% da RIT; d) considerando o disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, a despesa total com pessoal da municipalidade alcançou o montante de R\$ 4.574.091,08 ou 55,39% da RCL; e e) da mesma forma, os gastos com pessoal do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

Poder Executivo, incluídos os do Fundo Municipal de Saúde, atingiram a soma de R\$ 4.302.310,16 ou 52,10% da RCL.

Especificamente quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade técnica assinalaram que: a) os RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal com as respectivas comprovações de suas publicações; e b) os RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte juntamente com suas divulgações.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) envio dos RGFs referentes ao 1º e 2º semestres ao Tribunal sem todos os demonstrativos exigidos; b) divergência entre o valor da RCL apresentado no RGF do segundo semestre (R\$ 7.651.547,32) e o calculado na análise da prestação de contas (R\$ 8.257.728,03); c) encaminhamento da prestação de contas em desacordo com a Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010; d) autorização de abertura de créditos adicionais suplementares equivalentes a 100% da despesa fixada na Lei Orçamentária Anual – LOA; e) abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa; f) utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa; g) utilização de créditos adicionais sem fonte de recursos; h) evidência de déficit financeiro no valor de R\$ 825.782,28; i) incorreta elaboração dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO e PATRIMONIAL e do DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA; j) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 1.489.420,28, equivalente a 21,07 % do gasto orçamentário; k) movimentação de recursos do FUNDEB por diversas contas bancárias em desacordo com o disposto no art. 17 da Lei Nacional n.º 11.494/2007; l) aplicação de 47,48% dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério; m) emprego de 22,59% da RIT na manutenção e desenvolvimento do ensino; n) utilização de 14,02% da RIT em ações e serviços públicos de saúde; o) contratação de prestadores de serviços para exercerem atribuições de servidores públicos, ferindo a regra constitucional do concurso público; p) embaraço à fiscalização em decorrência da ausência do envio ao Tribunal de documentos essenciais à análise da prestação de contas; q) não contabilização de obrigações patronais na soma de R\$ 443.459,79; r) carência de repasse de contribuições previdenciárias retidas dos servidores ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na importância de R\$ 185.143,81; s) gastos referentes às obrigações previdenciárias devidas ao INSS sem comprovação no total de R\$ 257.611,24; t) despesas com parcelamento da dívida junto ao INSS não demonstradas no valor de R\$ 45.435,67; u) dispêndios de curto prazo sem lastro financeiro para cobertura; v) falta de especificação dos bens adquiridos em históricos de notas de empenhos; w) classificação incorreta de dispêndios no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA; e x) pagamento de subvenção à Promotoria de Justiça de Ingá/PB sem amparo legal na ordem de R\$ 7.205,00.

Processadas as devidas intimação e citação, fls. 115/117, o responsável técnico pela contabilidade da referida Comuna em 2011, Dr. Djair Jacinto de Moraes, apresentou defesa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

em favor do Presidente da Câmara Municipal, Vereador Luiz Rodrigues da Silva, fls. 118/174, que não diz respeito ao presente feito.

Ato contínuo, em cumprimento à determinação do relator, fl. 115, com vistas à adoção de providências cabíveis quanto às informações atinentes à composição do quadro de pessoal da Urbe, a Secretaria do Tribunal Pleno certificou que, procedeu à anexação de cópia do despacho, fl. 115, e do relatório técnico inicial, fls. 92/114, nos autos do Processo TC n.º 05243/13, que trata da prestação de contas do Município de Riachão do Bacamarte/PB relativa ao exercício financeiro de 2012, fl. 177

Seguidamente, o Alcaide, Sr. José Gil Mota Tito, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 178, deferido pelo relator, fls. 179/180, remeteu sua defesa, fls. 183/2.043, na qual anexou vasta documentação e alegou, em suma, que: a) a expressão "NADA A REGISTRAR" em alguns demonstrativos dos RGFs foi utilizada pelo responsável pela contabilidade do Município por não haver nenhum registro a ser feito; b) a divergência no valor da RCL constitui uma falha técnica que não compromete a lisura da prestação de contas, uma vez que a quantia correta está registrada no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES; c) as faltas identificadas na prestação de contas encaminhada ocorreram por descuido do responsável pela sua elaboração, mas não prejudicaram a sua análise, tendo em vista que os dados reclamados eram enviados mensalmente no SAGRES; d) a Lei Municipal n.º 197/2010, que aprovou o orçamento para 2011, foi devidamente apreciada pelo Poder Legislativo, que fiscaliza toda e qualquer despesa realizada pelo Poder Executivo, seja ela fruto de dotação orçamentária ou de suplementação; e) os créditos adicionais especiais abertos e utilizados foram autorizados pelas Leis Municipais n.ºs 199, 199/A e 212/2011, cujas cópias foram juntadas ao feito; f) o déficit financeiro registrado no BALANÇO PATRIMONIAL seria bem menor caso o responsável pela contabilidade houvesse dado baixa nos RESTOS A PAGAR de 2005 e 2006, que somavam R\$ 231.367,36, uma vez que tais despesas completaram 05 (cinco) anos de inscrição; g) os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO e PATRIMONIAL foram corretamente elaborados e o DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA registra, além do débito previdenciário (R\$ 112.818,64), a dívida com o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP; h) as despesas realizadas no exercício financeiro em tela foram, sempre que necessário, precedidas do competente procedimento licitatório, ressalvadas aquelas dispensadas com base na legislação de regência; i) a movimentação dos recursos da CONTA DO FUNDEB N.º 14.372-3 para a CONTA FOPAG N.º 504.475-8 ocorre para o pagamento de folhas de pessoal da Educação, assim como é feito com as demais secretarias; j) foram gastos com os profissionais do magistério R\$ 1.162.085,53, equivalente a 66,03% dos recursos do FUNDEB acrescidos das aplicações financeiras; k) os dispêndios com a manutenção e desenvolvimento do ensino atingiram a cifra de R\$ 1.778.830,09, correspondendo a 27,07% da RIT; l) as despesas com ações e serviços públicos de saúde somaram R\$ 1.085.405,74, equivalente a 16,52% da RIT; m) foram contratados por excepcional interesse público 57 servidores, cujo gasto em 2011 foi de apenas R\$ 64.864,00, num universo de 408 servidores, cuja despesa no mesmo período totalizou R\$ 592.340,99; n) o não envio de informações decorreu de falhas nos instrumentos de comunicação da Urbe, mas não representa embaraço à fiscalização, uma vez que não houve inspeção *in loco*,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

estando a Comuna a pouco mais de 90 km da Capital; o) as contribuições previdenciárias relativas ao ano de 2011 não repassadas foram objeto de parcelamento junto à Receita Federal do Brasil – RFB, concorde demonstra a documentação acostada aos autos; p) todos os documentos que comprovam as despesas pagas ao INSS a título de obrigações patronais, R\$ 375.369,08, consignações, R\$ 130.992,95, bem como parcelamentos de dívidas, R\$ 112.818,64, foram encartados ao álbum processual; q) a falta de lastro financeiro para cobertura de despesas decorre da manutenção na DÍVIDA FLUTUANTE de RESTOS A PAGAR já prescritos, R\$ 231.367,36, e da frustração na arrecadação de algumas receitas de programas federais; r) alguns poucos empenhos não discriminam de forma detalhada as aquisições efetuadas, devido à falta de atenção do responsável pela sua elaboração, mas os documentos acostados, notas fiscais e recibos, identificam detalhadamente os bens adquiridos; s) a classificação incorreta de dispêndios no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA consiste em uma falha formal que não comprometeu os serviços de fiscalização; e t) os pagamentos efetuados à Promotoria de Justiça de Ingá/PB têm amparo na cláusula quinta do convênio anexado ao feito.

Encaminhado os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame da contestação apresentada pelo gestor municipal, emitiram relatório, fls. 2.050/2.093, onde consideraram elididas as seguintes eivas: a) abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa; b) utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa; c) movimentação de recursos do FUNDEB por diversas contas bancárias; d) embaraço à fiscalização; e e) pagamento de subvenção à Promotoria de Justiça de Ingá/PB sem amparo legal. Em seguida, retiraram o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO do rol dos demonstrativos incorretamente elaborados, reduziram o montante das despesas não licitadas de R\$ 1.489.420,28 para R\$ 333.427,78, elevaram a aplicação dos recursos oriundos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério de 47,48% para 53,87%, retificaram os percentuais de aplicação da RIT na manutenção e desenvolvimento do ensino de 22,59% para 22,75% e em ações e serviços públicos de saúde de 14,02% para 14,57%, diminuíram o total dos gastos referentes às obrigações previdenciárias devidas ao INSS sem comprovação de R\$ 257.611,24 para R\$ 37.959,06, bem como decresceram o valor das despesas com parcelamento da dívida junto ao INSS não demonstradas de R\$ 45.435,67 para R\$ 9.030,71. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, emitiu parecer, fls. 2.095/2.116, onde opinou pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, referentes ao exercício financeiro de 2011; b) declaração de atendimento parcial aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; c) imputação de débito ao Sr. José Gil Mota Tito, por toda a despesa insuficientemente comprovada e irregular, conforme liquidação dos peritos do Tribunal; d) aplicação de multa ao gestor, Sr. José Gil Mota Tito, com fulcro no artigo 56 da Lei Orgânica do TCE/PB; e) envio de comunicação à Receita Federal do Brasil – RFB acerca da ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias ao INSS; f) remessa de cópia dos presentes autos ao Ministério Público Comum, para fins de análise dos indícios de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

cometimento de atos de improbidade administrativa (Lei Nacional n.º 8.429/1992) e crimes licitatórios (Lei Nacional n.º 8.666/1993) pelo Sr. José Gil Mota Tito; e g) encaminhamento de recomendação à atual gestão do Município de Riachão do Bacamarte/PB no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais e, quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pelos técnicos deste Sinédrio de Contas neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.

Solicitação de pauta para a sessão do dia 20 de novembro de 2013, fl. 2.117, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 08 de novembro de 2013 e a certidão de fl. 2.118, e adiamento para a presente assentada, consoante requerimento do patrono do Prefeito, Documento TC n.º 26953/13.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, é importante destacar que as contas dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS se sujeitam a duplo julgamento, um político (CONTAS DE GOVERNO), pelo correspondente Poder Legislativo, e outro técnico-jurídico (CONTAS DE GESTÃO), pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – TCE/PB. As CONTAS DE GOVERNO, onde os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS AGEM APENAS COMO MANDATÁRIOS, são apreciadas, inicialmente, pelo TCE/PB, mediante a emissão de PARECER PRÉVIO e, em seguida, remetidas ao parlamento para julgamento político (art. 71, inciso I, c/c o art. 75, cabeça, da CF), ao passo que as CONTAS DE GESTÃO, em que os CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENAM DESPESAS, são julgadas, em caráter definitivo, pelo Tribunal de Contas (art. 71, inciso II, c/c o art. 75, *caput*, da CF).

Com efeito, cabe realçar que, tanto as CONTAS DE GOVERNO quanto as CONTAS DE GESTÃO dos CHEFES DOS PODERES EXECUTIVOS ORDENADORES DE DESPESAS, são apreciadas no TCE/PB no MESMO PROCESSO e em ÚNICA ASSENTADA. Na análise das CONTAS DE GOVERNO a decisão da Corte consigna unicamente a aprovação ou a desaprovação das contas. Referida deliberação tem como objetivo principal informar ao Legislativo os aspectos contábeis, financeiros, orçamentários, operacionais e patrimoniais encontrados nas contas globais e anuais aduzidas pelo mencionado agente político, notadamente quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas (art. 70, *caput*, da CF). Já no exame das CONTAS DE GESTÃO, consubstanciado em ACÓRDÃO, o Tribunal de Contas exerce, plenamente, sua jurisdição, apreciando, como dito, de forma definitiva, as referidas contas, esgotados os pertinentes recursos.

In casu, em que pese o entendimento dos analistas desta Corte, fls. 2.064/2.069, devem ser incluídos no cálculo da aplicação dos recursos oriundos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

Educação – FUNDEB, de forma proporcional, as despesas com encargos sociais relativos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público – PASEP do período devidos sobre a folha de pagamento dos professores, na soma de R\$ 138.213,59, que não foram levados em consideração no cálculo exordial. Portanto, os dispêndios patrocinados com recursos do fundo voltados à remuneração dos servidores do magistério ascendem de R\$ 948.019,73 para R\$ 1.086.233,32, ou seja, o percentual de aplicação passa de 53,87% a 61,72%, o que elimina a mácula inicialmente apontada.

Da mesma forma, não obstante o posicionamento dos inspetores da unidade de instrução, fls. 2.079/2.085, cumpre assinalar que a suposta mácula relacionada à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde abaixo do limite previsto no art. 198, §§ 2º e 3º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 77, inciso III, e § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, também não pode prosperar. Pois, após a inclusão, também de forma proporcional, de encargos sociais devidos sobre a folha de pagamento dos profissionais de saúde (INSS e PASEP), R\$ 82.829,55, os aludidos gastos elevam-se de R\$ 957.792,01 para R\$ 1.040.621,56, equivalendo, por conseguinte, a 15,83% da receita de impostos mais transferências, R\$ 6.572.019,08.

Por outro lado, a unidade técnica observou que os Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do exercício apresentaram algumas imperfeições técnicas. Primeiro, houve a falta de informação nos DEMONSTRATIVOS DA DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA, DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA, DOS RESTOS A PAGAR e DOS LIMITES apresentados a esta Corte, que continham apenas a expressão “NADA A REGISTRAR”. A segunda impropriedade verificada diz respeito à Receita Corrente Líquida – RCL evidenciada no RGF do segundo semestre do período, na importância de R\$ 7.651.547,32, enquanto o seu valor real, calculado com base na análise das contas, era de R\$ 8.257.728,03. Essa incorreção ocasionou uma discrepância no percentual das despesas com pessoal em relação à RCL.

Ambas as falhas, além de demonstrarem certo desprezo da autoridade responsável aos preceitos estabelecidos na lei instituidora de normas gerais de direito financeiro (Lei Nacional n.º 4.320/64), prejudicam a transparência das contas públicas pretendida com o advento da reverenciada Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), onde o RGF figura como instrumento dessa transparência, conforme preceituam os arts. 1º, § 1º, e 48, respectivamente, *in verbis*:

Art. 1º. (*omissis*)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

(...)

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas destes documentos. (nossos grifos)

No que diz respeito à documentação encaminhada ao Tribunal concernente às contas do exercício financeiro de 2011, os especialistas deste Pretório de Contas identificaram na instrução inicial, fl. 92, a ausência de cópias das leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais, bem como o envio da relação de convênios sem conter todas as informações reclamadas quanto à especificação do objeto, valor, conta bancária e movimentação financeira ocorrida no período. Assim, restou demonstrado que o Alcaide, Sr. José Gil Mota Tito, enviou a prestação de contas sem observar atentamente as determinações indicadas no art. 12, incisos VI e VII, da Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010, *verbatim*:

Art. 12. A prestação de contas anual de Prefeito, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:

I – (*omissis*)

(...)

VI – quadro de detalhamento de despesa (QDD), acompanhado de cópia de leis e decretos relativos à abertura de créditos adicionais e reajuste salarial;

VII – Relação dos convênios realizados no exercício ou ainda vigentes, especificando os convenientes, objeto, valor, vigência, fonte de recurso, conta bancária e movimentação financeira ocorrida no exercício, bem como até o exercício; (grifamos)

Em seguida, os peritos do Tribunal observaram que o orçamento municipal para 2011, aprovado mediante a Lei Municipal n.º 197/2010 (Documento TC n.º 00071/11), autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares em até 100% (cem por cento) do total orçado. Registraram que a permissão de tão elevado percentual para o reforço de dotações orçamentárias, situação também verificada em exercícios anteriores, reflete a precariedade no planejamento das ações governamentais que foram, de fato, executadas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

Embora os créditos adicionais suplementares efetivamente abertos no exercício analisado, R\$ 4.816.181,16, tenham representado apenas 55,16% da despesa orçamentária total fixada, R\$ 8.732.084,33, cabem recomendações ao setor responsável pela elaboração da proposta de orçamento no sentido de aprimorar os mecanismos de planificação de forma que as necessidades primordiais da população sejam incluídas previamente e atendidas ao longo da execução orçamentária sem a necessidade de alterações fundamentais na essência do que foi proposto inicialmente, a fim de não descaracterizar a gestão governamental como um todo.

Ato contínuo, os técnicos deste Pretório de Contas assinalaram que as fontes de recursos utilizadas para a abertura dos créditos adicionais foram excesso de arrecadação, R\$ 521.552,07, e anulação de dotações, R\$ 5.037.166,27, mas, ao examinar a receita arrecadada no período, não constatou nenhum superávit de arrecadação, fl. 93. Logo, houve violação ao instituído no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, e no art. 43 da citada lei instituidora de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964), respectivamente, *verbo ad verbum*:

Art. 167. São vedados:

I – (...)

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

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

No que concerne ao tema licitação, os analistas desta Corte, após examinarem a defesa apresentada pelo interessado, fls. 188/196, mantiveram como despesas não licitadas o montante de R\$ 333.427,78, fls. 2.055/2.063. Entretanto, esses gastos revelam alguns aspectos que precisam ser comentados.

Sobre os dispêndios com serviços de assessoria jurídica em favor do DR. RAONI LACERDA VITA (R\$ 41.600,00) e contábil em favor dos DRS. ALEXANDRE AURELIANO O. FARIAS e DJAIR JACINTO DE MORAIS (R\$ 69.000,00), não obstante o posicionamento da unidade técnica, que apontou a necessidade de prévio procedimento licitatório, e as várias decisões deste Colegiado de Contas, admitindo a utilização de procedimento de inexigibilidade para as referidas contratações, guardo reservas em relação a ambos os entendimentos por considerar que tais despesas não se coadunam com aquelas hipóteses.

In casu, o gestor, Sr. José Gil Mota Tito, deveria ter realizado o devido concurso público para a admissão dos profissionais das áreas jurídica e contábil. Neste sentido, cumpre assinalar



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Lei Maior, *ad litteram*:

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

I - (*omissis*)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (destaques ausentes no texto de origem)

Abordando o tema em disceptação, reportamo-nos, desta feita, à jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *verbis*:

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

Por sua vez, precisam ser considerados os feitos administrativos inseridos nos autos para compra de peças automotivas (Pregão Presencial n.º 005/2011), contratação de artistas (Inexigibilidades n.ºs 001, 005 e 006/2011) e para a locação de máquinas (Convite n.º 015/2011), a despeito do posicionamento dos inspetores da unidade de instrução, que mantiveram como não licitadas as despesas em favor dos respectivos vencedores, GP DISTRIBUIDORA DE PEÇAS PARA VEÍCULOS LTDA. (R\$ 13.470,78), JOSÉ DE ANCHIETA MARTINS (R\$ 26.700,00) e VANESSA VIEIRA B. COSTA (R\$ 22.440,00).

Apesar da falhas apontadas nesses procedimentos, que permanecem inalteradas, não se pode negar a realização dos certames. Todavia, vale lembrar que as formalidades preconizadas na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666/93) e nos demais dispositivos legais correlatos devem ser observadas em sua totalidade, e que ao administrador público cabe cumprir integralmente as determinações contidas na legislação pertinente quando da realização dos procedimentos licitatórios. Após o início destes, existe



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

uma sequência de ações e providências a serem adimplidas, que possuem a natureza de atos de ofício.

Diante dessas colocações, tem-se que as despesas não licitadas perfazem, em verdade, um total de R\$ 160.217,00. Sendo assim, 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 Ministério Público Especial, 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, senão vejamos:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *verbum pro verbo*:

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:

I – (...)

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

Acerca das despesas com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, os especialistas deste Pretório de Contas, após análise de defesa, fls. 204/215, calcularam uma utilização na importância de apenas R\$ 1.495.222,92 ou 22,75% da Receita de Impostos mais Transferências – RIT, R\$ 6.572.019,08, fls. 2.070/2.078. Entrementes, após a inclusão do valor proporcional pago com os encargos sociais do período (INSS e PASEP), R\$ 83.651,27, a aplicação passa a ser de R\$ 1.578.874,19 (R\$ 1.495.222,92 + R\$ 83.651,27) ou 24,02% da RIT. Logo, fica evidente o não atendimento do percentual disposto no art. 212 da Carta Constitucional, que determina a emprego de pelo menos 25%, *verbatim*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. (grifamos)

É oportuno salientar que a aplicação de recursos na educação em percentual abaixo do mínimo fixado na Carta Magna, em virtude de sua gravidade, é suficiente não só para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.3" do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004 deste eg. Tribunal, como também para a decretação de intervenção de um Estado em seus Municípios, consoante preconiza o art. 35, inciso III, da Lei Maior, *verbo ad verbum*:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – (...)

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Município de Riachão do Bacamarte/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2011, cumpre assinalar que, de acordo com o cálculo inicial feito pelos peritos do Tribunal, fl. 108, a folha de pagamento do pessoal, sem incluir o Fundo Municipal de Saúde – FMS, ascendeu ao patamar de R\$ 3.589.983,44, composto pelos dispêndios classificados nos elementos de despesa 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 3.109.755,52) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 287.367,47), bem como por aqueles laçados no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 192.860,45).

De acordo com os dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, as obrigações patronais empenhadas e pagas relativas à competência de 2011 totalizaram R\$ 335.947,15. Esse montante está bem aquém da importância efetivamente devida à autarquia federal, R\$ 779.406,94, que corresponde a 21,7106% da remuneração paga, percentual este que leva em consideração o Fator Acidentário de Prevenção – FAP do Poder Executivo do Município de Riachão do Bacamarte/PB (0,8553) e o disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Lei Maior, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea "b", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *ad litteram*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

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 nossos)

Na realidade, descontados os gastos com salário família (R\$ 40.611,69), deixaram de ser pagas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na importância de R\$ 402.848,10, representando 54,53% do montante efetivamente devido pelo Executivo de Riachão do Bacamarte/PB em 2011, R\$ 738.795,25 (R\$ 779.406,94 – R\$ 40.611,69). Porém, é necessário frisar que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

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 que se refere à parcela devida pelos segurados, os técnicos deste Sinédrio de Contas, com base nos registros do BALANÇO FINANCEIRO do Poder Executivo de Riachão do Bacamarte/PB, fls. 39/43, verificaram que foi retida, a título de consignações registradas na receita extraorçamentária, a quantia de R\$ 316.136,76, sendo, no entanto, recolhida, como despesa extraorçamentária, unicamente a importância de R\$ 130.992,95, restando uma diferença de R\$ 185.143,81 não repassada ao INSS, fl. 109.

Assim sendo, é necessário salientar que as máculas em apreço, relacionadas aos encargos securitários devidos pelo empregado e pelo empregador, representam séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. Em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constituem motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item “2.5” do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal. Ademais, acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde jurisprudência remansosa do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbis*:

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 JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

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

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. VICE. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. PROVIMENTO LIMINAR APÓS O PEDIDO DE REGISTRO. (...) 3. O não-recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Licitações configuram irregularidades de natureza insanável, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do artigo 1º da LC n.º 64/90. Precedentes (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.039/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Em seguida, a partir do exame das demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas, ficou evidente a ausência de equilíbrio entre o ativo e o passivo financeiros. Na realidade, a partir dos dados do BALANÇO PATRIMONIAL do Poder Executivo, fl. 44, o déficit financeiro foi da ordem de R\$ 1.143.986,26, uma vez que o ativo financeiro somou R\$ 748.555,33 e o passivo financeiro, R\$ 1.892.541,59. Se considerados os encargos previdenciários devidos no ano, mas não contabilizados, na quantia retificada de R\$ 402.848,10, o déficit ascende ao montante de R\$ 1.546.834,36.

Já com base no BALANÇO PATRIMONIAL e no DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE do Poder Executivo, fls. 44 e 49, ficou claro que o saldo disponível e realizável para o exercício seguinte, R\$ 748.555,33, era insuficiente para cobrir a dívida de curto prazo escriturada, R\$ 1.892.541,59, acrescida das contribuições previdenciárias devidas e não lançadas, na quantia retificada de R\$ 402.848,10, que perfaz o montante de R\$ 2.295.389,69.

Todas essas situações deficitárias caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da tão festejada 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, já transcrito alhures.

No tocante à escrituração contábil, os analistas desta Corte identificaram algumas irregularidades, quais sejam: a) carência de registro de parte dos encargos patronais devidos à entidade de previdência nacional, no valor corrigido de R\$ 402.848,10; b) divergência entre o pagamento de débitos previdenciários escriturados no DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA (R\$ 136.583,91) e no SAGRES (R\$ 112.818,64), fl. 94; c) incorreta classificação de dispêndios com pessoal no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (Documento TC n.º 13798/13), R\$ 192.860,45, fl. 111; e d) ausência de especificação dos bens adquiridos nos históricos de algumas notas de empenhos, fl. 111.

Os procedimentos adotados ou negligenciados pelo setor de contabilidade do Poder Executivo de Riachão do Bacamarte/PB, além de prejudicarem a análise da unidade técnica, comprometem a confiabilidade dos dados contábeis, resultando, inclusive, na imperfeição das peças que compõem a prestação de contas em tela, que não refletiram a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da Comuna.

Significa dizer que o profissional de contabilidade não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos arts. 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, como também elaborou os balanços sem observar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos arts. 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU de 31 de dezembro do mesmo ano, *ipsis litteris*.

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

Art. 3º - São Princípios Fundamentais de Contabilidade:

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

Igualmente inserida no elenco de máculas apontadas na instrução do feito encontra-se a contratação de prestadores de serviços por excepcional interesse público para exercerem atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva, consoante Documento TC n.º 13911/13, fls. 105/106. Ao examinar a composição do quadro de servidores ao final dos exercícios de 2009, 2010 e 2011, os especialistas deste Pretório de Contas observaram um aumento crescente no número de contratados por excepcional interesse público, ressaltando um incremento de mais de 100% entre 2010 e 2011. Segundo registros do SAGRES, a folha de pagamento desse pessoal ao final de 2011 importou em R\$ 693.970,40. Essa prática configura burla ao instituto do concurso público, inserido no art. 37, inciso II, da Carta Constitucional, também já transcrito alhures.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

As últimas irregularidades que figuram nos autos são: a) escrituração de dispêndios com contribuições correntes pagas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS sem comprovação na quantia de R\$ 37.959,06, fls. 2087/2.088; e b) registro de quitação de parcelamentos previdenciários sem demonstração na importância de R\$ 9.030,71, fl. 2.088.

Os gastos censurados configuram despesas contabilizadas como efetivamente pagas, porém, em flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos. Com efeito, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentação que comprove a despesa pública configura fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O artigo 70, parágrafo único, da Carta Magna, dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre destacar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da Lei Maior, demandam, além da comprovação da despesa, a efetiva divulgação de todos os atos e fatos relacionados à gestão pública. Portanto, cabe ao ordenador de despesas, e não ao órgão responsável pela fiscalização, provar que não é responsável pelas infrações, que lhe são imputadas, das leis e regulamentos na aplicação do dinheiro público, consoante entendimento do eg. Supremo Tribunal Federal – STF, *verbum pro verbo*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

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, *in verbis*:

Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (nosso grifo)

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

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, sete das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo suficiente para emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do Mandatário de Riachão do Bacamarte/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.3", "2.5", "2.6", "2.9", "2.10" e "2.12", do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *verbatim*:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

(...)

2.3. não aplicação dos percentuais mínimos de receita em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF) e em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF);

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

2.6. admissão irregular de servidores públicos, sem a prévia aprovação em concurso público de provas ou de provas e títulos;

(...)

2.9. incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal;

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

(...)

2.12. não publicação e não encaminhamento ao Tribunal dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária (REO) e dos Relatórios de Gestão Fiscal (RGF), nos termos da legislação vigente; (grifamos)

Destarte, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do Chefe do Poder Executivo da Comuna de Riachão do Bacamarte/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sr. José Gil Mota Tito, resta configurada, além de outras deliberações, a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 7.882,17, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o gestor enquadrado nos seguintes incisos do referido artigo, *verbo ad verbum*:

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

I – *(omissis)*

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

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

Ex positis, proponho que o Tribunal de Contas do Estado da Paraíba:

1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, **EMITA PARECER CONTRÁRIO** à aprovação das CONTAS DE GOVERNO do MANDATÁRIO de Riachão do Bacamarte/PB, relativas ao exercício financeiro de 2011,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

Sr. José Gil Mota Tito, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, c/c o art. 75, cabeça, da Constituição Federal, no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba), *JULGUE IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO do Ordenador de Despesas da Comuna, concernentes ao exercício financeiro de 2011, Sr. José Gil Mota Tito.

3) *IMPUTE* ao Prefeito Municipal de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, CPF n.º 033.333.104-49, débito no montante de R\$ 46.989,77 (quarenta e seis mil, novecentos e oitenta e nove reais, e setenta e sete centavos), sendo R\$ 37.959,06 atinentes à escrituração de dispêndios com contribuições correntes pagas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS sem comprovação e R\$ 9.030,71 concernentes ao registro de quitação de parcelamentos previdenciários sem demonstração.

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para o recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, com a efetiva comprovação de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40, do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

5) *APLIQUE MULTA* ao Alcaide, Sr. José Gil Mota Tito, na importância de R\$ 7.882,17 (sete mil, oitocentos e oitenta e dois reais, e dezessete centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – LOTCE/PB).

6) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, 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.

7) *ENVIE* recomendações no sentido de que o gestor da Comuna de Riachão do Bacamarte/PB, Sr. José Gil Mota Tito, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB acerca do não



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03110/12

recolhimento de parte das retenções realizadas dos segurados, bem como a respeito da carência de pagamento de parcela dos encargos patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Riachão do Bacamarte/PB, ambos devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e concernentes ao ano de 2011.

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

É a proposta.

Em 11 de Dezembro de 2013



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
PROCURADOR(A) GERAL