



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Josemar Ferreira da Silva
Interessado: José Maria Herculano da Silva

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ADMINISTRADOR DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Evidência de déficit financeiro no balanço patrimonial – Falta de implementação de diversos procedimentos licitatórios – Inexistência de controles mensais individualizados dos gastos com veículos – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas à previdência social – Lançamento de despesas extraorçamentárias sem comprovação – Escrituração de gastos não demonstrados com folha de pagamento – Registro de dispêndios não confirmados com aquisições de medicamentos – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Ações e omissões que geraram prejuízo ao Erário – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas. Irregularidade. Imputação de débito e aplicação de multa. Fixações de prazos para recolhimentos. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 00622/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PILAR/PB, SR. JOSEMAR FERREIRA DA SILVA*, relativas ao exercício financeiro de 2010, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, 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, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

2) *IMPUTAR* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB em 2010, Sr. Josemar Ferreira da Silva, débito no montante de R\$ 550.878,71 (quinhentos e cinquenta mil reais, oitocentos e setenta e oito reais e setenta e um centavos), sendo R\$ 354.976,48 concernentes à contabilização de despesas extraorçamentárias sem comprovação, R\$ 192.875,23 atinentes à escrituração de gastos não demonstrados com folha de pagamento e R\$ 3.027,00 respeitantes ao registro de dispêndios não confirmados com aquisições de medicamentos.

3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, cabendo à Prefeita Municipal de Pilar/PB, Sra. Virgínia Maria Peixoto Velloso Borges, ou ao seu substituto legal, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *APLICAR MULTA* ao administrador do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, 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.

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, zelar pela inteira satisfação 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 do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, não repita as irregularidades apontadas no relatório dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Pilar/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2010.

8) Também com fundamento no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETER* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 08 de março de 2012

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das contas de gestão do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sr. Josemar Ferreira da Silva, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 12 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 dia 20 de junho de 2011, emitiram relatório, fls. 32/37, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi encaminhada ao Tribunal em conformidade com os ditames previstos na Resolução Normativa RN – TC – 03/2010; b) a Lei Municipal n.º 180, de 29 de novembro de 1993, instituiu o aludido fundo; e c) os seus objetivos e as receitas que o constituem estão descritos, respectivamente, nos arts. 1º e 6º da supracitada lei municipal.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais, os técnicos da DIAGM V destacaram que: a) o orçamento municipal para 2010 fixou a despesa do fundo em R\$ 3.112.620,00; b) a receita efetivamente recebida no período ascendeu à soma de R\$ 3.634.965,01; c) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R\$ 3.726.778,72; d) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 226.258,18; e) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 226.258,18 e um passivo financeiro na importância de R\$ 308.714,22; e f) as aplicações em ações e serviços públicos de saúde totalizaram R\$ 1.448.219,00, equivalendo a 19,68% da receita de impostos mais transferências do período, R\$ 7.360.052,30.

Ao final de seu relatório, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 91.813,71; b) insuficiência financeira apurada no Balanço Patrimonial na quantia de R\$ 82.456,04; c) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 378.178,58; d) controle dos veículos efetuado em desacordo com os preceitos definidos na Resolução Normativa RN – TC – 05/2005; e) carência de contabilização de obrigações patronais na soma de R\$ 438.827,91; f) lançamento de despesas extraorçamentárias sem comprovação na importância de R\$ 354.976,48; g) escrituração de gastos não demonstrados com folha de pagamento do mês de junho de 2010; e h) registro de dispêndios com aquisições de medicamentos sem confirmação na quantia de R\$ 3.027,50.

Processadas as devidas intimações para apresentação de defesa, fls. 38/40, o responsável técnico pela contabilidade do mencionado fundo, Dr. José Maria Herculano da Silva, deixou o prazo regimental transcorrer *in albis*, enquanto o gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, após pedido de prorrogação de prazo deferido pelo relator, fls. 41/43, do mesmo modo, não veio aos autos.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 46/51, opinou pela (o): a) irregularidade das contas em apreço; b) imputação de débito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

ao Sr. Josemar Ferreira da Silva, nos valores apurados pela unidade de instrução; e c) envio de recomendações à atual administração do fundo, no sentido de guardar estrita observância às normas consubstanciadas na Lei Nacional n.º 4.320/1964 e na Lei Complementar Nacional n.º 101/2000, bem como de organizar e manter a contabilidade em consonância com as normas legais pertinentes, com vistas a evitar a repetição das falhas constatadas e, assim, promover o aperfeiçoamento da gestão.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 01 de março de 2012, conforme atesta o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 17 de fevereiro de 2012, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

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

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

Portanto, pode-se concluir que os fundos são criados, basicamente, para fortalecer a musculatura econômica de determinados órgãos ou entidades, visando a consecução de objetivos previamente definidos. Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação dos festejados doutrinadores Flávio da Cruz (Coordenador), 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*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.

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

Art. 165. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – (*omissis*)

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

Art. 167. São vedados:

I – (...)

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

Como se sabe, com a promulgação da atual Carta Magna, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada como lei complementar, suprimindo, por conseguinte, a 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 CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de prévia 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

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 contemplavam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*:

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

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

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 análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, relativas ao exercício financeiro de 2010, revelam graves máculas. Com efeito, conforme destacado pelos peritos do Tribunal, fls. 33, verifica-se que as receitas orçamentárias e intraorçamentárias arrecadadas somaram R\$ 3.634.965,01 e que as despesas orçamentárias totalizaram R\$ 3.726.778,72, ocasionando um desequilíbrio orçamentário no valor de R\$ 91.813,71.

Ademais, vale ressaltar que, com a inclusão das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS não empenhadas e contabilizadas, na quantia aproximada de R\$ 448.267,39, conforme será detalhado mais adiante, o aludido resultado negativo eleva-se para R\$ 540.081,10, correspondendo a 14,86% da receita acima descrita.

Da mesma forma, evidenciaram os técnicos da unidade de instrução, fl. 33, que o Balanço Patrimonial apresentou um déficit financeiro no valor de R\$ 82.456,04, pois o ativo financeiro somou R\$ 226.258,18, enquanto o passivo financeiro ascendeu ao patamar de R\$ 308.714,22. Demais, também caso sejam incluídas as obrigações patronais não empenhadas contabilizadas e pagas, R\$ 448.267,39, o citado déficit seria bem maior, R\$ 530.723,43.

Todas essas situações deficitárias observadas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *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 crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

No tocante ao tema licitação, os analistas deste Pretório de Contas apontaram como despesas não licitadas o montante de R\$ 378.178,58, fls. 33/34, correspondendo a 10,15% dos gastos orçamentários totais, R\$ 3.726.778,72. Assim, é importante salientar que o procedimento licitatório é o meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos, oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos e promove o desenvolvimento nacional sustentado (art. 3º da Lei Nacional n.º 8.666/1993). Quando não realizado, 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, *verbatim*:

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, *verbo ad verbum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

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 nosso)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/1993. Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prencunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *ad litteram*:

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.

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

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

I – (...)

VIII – frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente; (destaque ausente no texto de origem)

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, *ipsis litteris*:

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 aos controles mensais individualizados dos gastos com veículos e máquinas, os inspetores do Tribunal, como base nas peças encartadas ao Documento TC n.º 12681/11, evidenciaram que os mesmos não foram elaborados, existindo, por conseguinte, o descumprimento dos ditames previstos na Resolução RN – TC – 05/2005, senão vejamos:

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. (nossos grifos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

Acerca dos encargos patronais devidos pelo Município de Pilar/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2010, os técnicos da unidade de instrução destacaram que a folha de pagamento do pessoal quitada com recursos do fundo ascendeu ao patamar de R\$ 2.571.853,95 e que as obrigações securitárias, parte empregador, devidas somaram aproximadamente R\$ 565.807,87, correspondendo a 22% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Carta Constitucional, c/c os arts. 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, *in verbis*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

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; (destaques ausentes no texto de origem)

Descontados os valores registrados no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES MUNICIPAL, relacionados especificamente ao ano de 2010, na quantia de R\$ 117.540,48 e não de R\$ 126.979,96 como considerado pelos técnicos da Corte, tendo em vista que a importância de R\$ 9.439,48 diz respeito ao ano de 2009, verifica-se, na verdade, que deixaram de ser empenhados, contabilizados e pagos dispêndios com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 448.267,39, representando 79,23% do montante efetivamente devido. Todavia, é importante frisar 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.

Nada obstante, cabe assinalar que a irregularidade em tela, respeitante aos encargos securitários devidos pelo empregador e não recolhidos à Previdência Social, representa 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. Além disso, a situação ora descrita também pode ser enquadrada como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, conforme estabelece o art. 11, inciso I, da já mencionada lei que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos (Lei Nacional n.º 8.429/1992), *verbatim*:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres da honestidade, imparcialidade, legalidade e a lealdade às instituições, e notadamente:

I – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (grifos inexistentes no original)

Em termos de dispêndios censurados pelos analistas da unidade de instrução, encontram-se na lista das irregularidades consignadas no álbum processual três itens, quais sejam, contabilização de despesas extraorçamentárias sem comprovação na soma de R\$ 354.976,48, fl. 35, escrituração de gastos não demonstrados com folha de pagamento do mês de junho na quantia de R\$ 192.875,23, fl. 36, e registro de dispêndios com aquisições de medicamentos sem confirmação na importância de R\$ 3.027,00.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

No presente feito, resta evidenciado claro desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios que justifiquem a efetiva realização de seus objetos. E, concorde entendimento uníssono da doutrina e da jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O artigo 70, parágrafo único, da 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 notas de empenho, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

De mais a mais, 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, *verbo ad verbum*:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (grifo inexistente no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

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

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. (grifo nosso)

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."

Assim, diante das transgressões a dispositivos normativos do direito objetivo pátrio, decorrentes das condutas implementadas pelo administrador do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sr. Josemar Ferreira da Silva, resta configurada ainda 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 o gestor enquadrado nos seguintes incisos do referido artigo, *verbum pro verbo*:

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

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

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGUE IRREGULARES* as contas do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sr. Josemar Ferreira da Silva.
- 2) *IMPUTE* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB em 2010, Sr. Josemar Ferreira da Silva, débito no montante de R\$ 550.878,71 (quinhentos e cinquenta mil reais, oitocentos e setenta e oito reais e setenta e um centavos), sendo R\$ 354.976,48 concernentes à contabilização de despesas extraorçamentárias sem comprovação, R\$ 192.875,23 atinentes à escrituração de gastos não demonstrados com folha de pagamento e R\$ 3.027,00 respeitantes ao registro de dispêndios não confirmados com aquisições de medicamentos.
- 3) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, cabendo à Prefeita Municipal de Pilar/PB, Sra. Virgínia Maria Peixoto Velloso Borges, ou ao seu substituto legal, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *APLIQUE MULTA* ao administrador do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, 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.
- 5) *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, zelar pela inteira satisfação 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) *ENVIE* recomendações no sentido de que o gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar/PB, Sr. Josemar Ferreira da Silva, não repita as irregularidades apontadas no relatório dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.
- 7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03877/11

carência de pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Pilar/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2010.

8) Também com fundamento no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *REMETA* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 8 de Março de 2012



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO