



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: José Alves Feitosa
Advogados: Dr. José Marques da Silva Mariz e outros
Interessados: Antônio Farias Brito e outros

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 DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Ultrapassagem do limite dos gastos com pessoal sem indicação de medidas corretivas – Envio intempestivo da comprovação das publicações dos relatórios resumidos de execução orçamentária e de gestão fiscal – Encaminhamento da prestação de contas em desacordo com resolução do Tribunal – Ausência de equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias – Manutenção de elevado déficit financeiro – Escrituração de contas no ativo realizável sem respaldo em documentação comprobatória – Apresentação de inventário de bens patrimoniais incompleto e desatualizado – Contabilização de dívida fundada não demonstrada – Não implementação de vários procedimentos de licitação – Contratação de diversos profissionais para serviços típicos da administração pública sem concurso público – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas à Previdência Social – Não recolhimento de contribuições securitárias devidas por empregado e empregador – Falta de controles mensais individualizados dos dispêndios com veículos – Gastos antieconômicos com a manutenção de veículos – Não implantação de sistema de controle interno – Registro de dispêndios com energia elétrica sem demonstração – Incorreta classificação de despesas com pessoal – Lançamento de despesas com fornecedor de gêneros alimentícios sem comprovação – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – 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.

ACÓRDÃO APL – TC – 00300/12

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE JUAREZ TÁVORA/PB, SR. JOSÉ ALVES FEITOSA*, relativas ao exercício financeiro de 2009, acordam os Conselheiros integrantes do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão plenária realizada nesta data, por unanimidade, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) *IMPUTAR* ao Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa, débito no montante de R\$ 161.509,79 (cento e sessenta e um mil, quinhentos e nove reais, e setenta e nove centavos), sendo R\$ 127.748,74 referentes à escrituração de saldo de contas no ATIVO REALIZÁVEL sem respaldo em documentação comprobatória, R\$ 30.000,00 atinentes à contabilização de dispêndios em favor do credor RAIMUNDO ADELMAR FONSECA PIRES sem demonstração e R\$ 3.761,05 concernentes ao registro de despesas com a empresa ENERGISA sem justificativa.

3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, 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 Chefe do Poder Executivo, Sr. José Alves Feitosa, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – 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 Alcaide, Sr. José Alves Feitosa, não repita as irregularidades apontadas no relatório 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 falta de recolhimento de parcela das contribuições previdenciárias retidas dos segurados, bem como da carência de pagamento de parte das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Juarez Távora/PB,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

respeitantes à competência de 2009, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

8) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* cópias dos presentes autos eletrônicos 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, 25 de abril de 2012

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
No Exercício da Presidência

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise simultânea das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Juarez Távora/PB, relativas ao exercício financeiro de 2009, Sr. José Alves Feitosa, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 17 de julho de 2010.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 154/167, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 243/2008, estimando a receita em R\$ 8.933.800,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais nos valores de R\$ 2.478.559,94 e R\$ 15.000,00, respectivamente; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no ano ascendeu à soma de R\$ 8.055.437,31; d) a despesa orçamentária realizada no período atingiu o montante de R\$ 8.786.217,51; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 845.352,45; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 769.048,49; g) a cota-parte recebida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB acrescida dos rendimentos de aplicação financeira totalizaram R\$ 2.457.025,36, ao passo que a quantia repassada pela Comuna ao fundo foi de R\$ 957.024,42; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 5.188.670,47; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 8.055.437,31.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 206.495,16, integralmente pagas dentro do exercício; e b) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 10.000,00 e R\$ 5.000,00 mensais, mediante a Lei Municipal n.º 240, de 08 de setembro de 2008.

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\$ 1.579.665,96, representando 64,29% do quinhão recebido no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.528.789,45 ou 29,46% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 757.217,80 ou 14,59% da RIT; d) o dispêndio total com pessoal da municipalidade, já incluído o do Poder Legislativo e computadas as obrigações patronais, alcançaram o montante de R\$ 6.858.323,93 ou 85,14% da RCL; e e) os gastos com pessoal e os encargos exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 6.528.039,39 ou 81,04% da RCL.

Especificamente, quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

(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; e b) os RGFs referentes aos dois semestres do período analisado também foram encaminhados a esta Corte.

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) gastos com pessoal da Comuna correspondendo a 85,14% da RCL; b) dispêndios com pessoal do Poder Executivo representando 81,04% da RCL e sem indicação de medidas em virtude da ultrapassagem; c) ausência de comprovação das publicações dos RREOs e RGFs do período; d) encaminhamento da prestação de contas em desacordo com a Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010; e) abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa na quantia de R\$ 15.000,00; f) déficit na execução orçamentária na ordem de R\$ 730.780,20 correspondente a 9,07% da receita orçamentária; g) escrituração de saldo de contas no ATIVO REALIZÁVEL sem respaldo em documentação comprobatória e sem demonstração de medidas necessárias à recuperação dos créditos na soma de R\$ 127.748,74; h) fragilidade do registro do ATIVO PERMANENTE no BALANÇO PATRIMONIAL, devido à inobservância de exigência legal; i) não disponibilização de documentos necessários à comprovação do saldo da dívida fundada no montante de R\$ 7.101.923,40; j) realização de despesas sem licitação no total de R\$ 212.198,53; k) aplicação de 14,59% da RIT em ações e serviços públicos de saúde; l) falta de contabilização de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na importância de R\$ 951.897,42; m) carência de recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS no valor de R\$ 1.195.415,94; n) inexistência de controles mensais individualizados dos gastos com veículos; o) dispêndios excessivos com manutenção da frota municipal na quantia de R\$ 177.358,70; p) concessão de ajudas financeiras sem a devida comprovação na ordem de R\$ 64.841,43; q) ausência de implantação de sistema de controle interno; r) contratação de pessoal sem prévia aprovação em concurso público; s) despesas em favor da empresa ENERGISA pendentes de demonstração na soma de R\$ 141.157,61; t) classificação indevida de gastos com pessoal no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA e com insuficiente comprovação no montante de R\$ 1.155.567,38; e u) dispêndios não justificados em nome dos credores MARTHA DE OLIVEIRA CORREIA (R\$ 10.500,00), BERNARDO VIDAL ADVOGADOS (R\$ 110.731,03), MARIZ & MAIA ADVOGADOS ASSOCIADOS (R\$ 38.500,00) e RAIMUNDO ADELMAR FONSECA PIRES (R\$ 30.000,00).

Processadas as devidas intimações e citações, fls. 168/179, 187/188, 192/193, 766, 820/823, 845, 849/851 e 854/858, o responsável técnico pela contabilidade da Comuna em 2009, Dr. Antônio Farias Brito, a beneficiária de ação trabalhista, Sra. Martha de Oliveira Correia, bem como o fornecedor, Sr. Raimundo Ademar Fonseca Pires, deixaram o prazo transcorrer sem apresentar quaisquer esclarecimentos acerca dos itens a eles relacionados.

Já o Prefeito da Urbe, Sr. José Alves Feitosa, após pedido de prorrogação de prazo, fls. 184/185, deferido pelo relator, fls. 190/191, enviou contestação, fls. 197/763, na qual juntou documentos e argumentou, em síntese, que: a) se excluídos os valores atinentes aos encargos patronais, as despesas com pessoal da Comuna passam a representar 56,80% da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

RCL e as do Poder Executivo passar a significar 52,70% da RCL, ambas dentro do limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; b) foram acostadas as comprovações das publicações dos RREOs e RGFs do período; c) toda a movimentação de convênios, no padrão estabelecido pela Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010, consta em demonstrativo juntado, não tendo a Urbe pendências judiciais no exercício em tela; d) a Lei Municipal n.º 250/2009 autorizou, expressamente, a abertura de créditos adicionais especiais na importância de R\$ 15.000,00; e) algumas receitas não entraram no Caixa da Comuna até 31 de dezembro, mas as despesas correspondentes necessitavam de registro, o que ocasionou o déficit orçamentário; f) a superioridade das obrigações passivas em relação às disponibilidades financeiras é um reflexo da conjuntura da administração pública em todo país; g) os empréstimos consignados e os salários família e maternidade, registrados no ATIVO REALIZAVEL, constituem despesas antecipadas a serem compensadas, sendo o registro DIVERSOS RESPONSÁVEIS proveniente de balanços anteriores a 2005; h) esforços serão envidados no sentido de implantar o sistema de controle patrimonial de modo a atender às exigências legais, bem como o sistema de controle interno; i) apesar dos ofícios endereçados às entidades credoras da Urbe, com vistas ao registro das dívidas consolidadas, apenas a Caixa Econômica Federal – CEF se pronunciou; j) devem ser subtraídos dos dispêndios não licitados os gastos com serviços advocatícios, no montante de R\$ 166.831,03, contratados mediante procedimentos de inexigibilidade de licitação, conforme cópias anexas; k) as despesas com gêneros alimentícios, pela sua natureza, e com aquisição de terreno se enquadram em casos de dispensa de licitação; l) a aplicação em ações e serviços públicos de saúde totaliza, na realidade, R\$ 789.615,07 ou 15,22% da RIT, se computados os dispêndios com folha de pagamento quitados com recursos do Fundo de Participação do Município – FPM e auxílios financeiros sem vinculação, na soma de R\$ 32.397,27, indevidamente excluídos no cálculo exordial; m) toda folha de pessoal da Comuna é informada ao INSS a quem compete realizar os descontos na cota-parte do FPM e os débitos decorrentes do recolhimento a menor em 2009 foram devidamente parcelados; n) a frota municipal é composta de 08 (oito) veículos, cujo itinerário está disposto em demonstrativo; o) não houve gastos excessivos com a manutenção de automóveis se considerados os veículos locados, cuja despesa recai sobre a parte contratante; p) a concessão de ajudas financeiras está comprovada mediante documentos que identificam seus beneficiários; q) em verdade, as despesas com pessoal questionadas foram efetuadas após a realização de concurso público, conforme comprovação anexa; r) os dispêndios em favor da ENERGISA estão relacionados em ofício da própria empresa; s) a comprovação dos gastos com pessoal incorretamente contabilizados no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA precisa ser verificada *in loco*, tendo em vista o grande volume de documentos correspondentes; t) toda documentação hábil para justificar as despesas em favor dos credores MARTHA DE OLIVEIRA CORREIA (R\$ 10.500,00), BERNARDO VIDAL ADVOGADOS (R\$ 110.731,03) e MARIZ & MAIA ADVOGADOS ASSOCIADOS (R\$ 38.500,00) foi anexada à defesa; e u) o gasto em favor do credor RAIMUNDO ADELMAR FONSECA PIRES (R\$ 30.000,00) diz respeito à aquisição de cestas básicas destinadas a pessoas carentes, doadas em solenidade ao final do ano, consoante registro fotográfico juntado aos autos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

Em seguida, o representante legal da sociedade BERNARDO VIDAL ADVOGADOS acostou defesa e documentação, fls. 768/818, onde esclareceu, em resumo, que: a) foram prestados serviços ao Município de Juarez Távora/PB de auditoria e planejamento tributário acerca das a folha de pagamento, incluindo revisão dos débitos consolidados em parcelamento, com vistas à desoneração da carga tributária; b) cabe ao escritório contratado a defesa da Urbe, em processos administrativos ou judiciais, durante o prazo prescricional dos créditos tributários; e c) os honorários pagos estão compatíveis com o benefício gerado para a Comuna.

Por sua vez, o representante legal da sociedade MAIA & MARIZ ADVOGADOS ASSOCIADOS, Dr. Diogo Maia da Silva Mariz, apresentou contestação e documentos, fls. 826/844, onde alegou, em suma, que: a) o escritório atuou na defesa do Município em grande número de processos na Comarca de Alagoa Grande/PB, concorde relação anexa; e b) o contrato celebrado com a Urbe prevê serviços de assessoria e consultoria, onde, em muitos contatos diários, a orientação é feita verbalmente ao gestor e seus auxiliares.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame das referidas peças processuais de defesa, emitiram relatório, fls. 864/879, onde consideraram elididas as seguintes eivas: a) abertura de créditos adicionais especiais sem autorização legislativa na quantia de R\$ 15.000,00; b) concessão de ajudas financeiras sem comprovação suficiente na ordem de R\$ 64.841,43; c) insuficiente demonstração de gastos com pessoal classificados no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA na importância de R\$ 1.155.567,38; e d) dispêndios não justificados em nome dos credores MARTHA DE OLIVEIRA CORREIA (R\$ 10.500,00), BERNARDO VIDAL ADVOGADOS (R\$ 110.731,03) e MARIZ & MAIA ADVOGADOS ASSOCIADOS (R\$ 38.500,00).

Logo depois, destacaram que, se excluídas as obrigações patronais, os gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo caem para os percentuais de 69,79% e 66,43% da RCL, respectivamente. E, em seguida, mantiveram a escrituração de saldo de contas do ATIVO REALIZÁVEL sem respaldo em documentação comprobatória e sem demonstração de medidas necessárias apenas em relação à rubrica DIVERSOS RESPONSÁVEIS na soma de R\$ 38.256,08, reduziram o montante das despesas não licitadas de R\$ 212.198,53 para R\$ 91.467,50, aumentaram o total das despesas aplicadas em ações e serviços públicos de saúde de 14,59% para 14,91% da RIT e diminuíram o valor das despesas em favor da empresa ENERGISA pendentes de demonstração de R\$ 141.157,61 para R\$ 3.761,05. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 881/894, opinou, em suma, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito do Município de Juarez Távora, Sr. José Alves Feitosa, relativas ao exercício financeiro de 2009; b) declaração de atendimento parcial aos preceitos da LRF; c) aplicação de multa ao gestor, Sr. José Alves Feitosa, com fulcro nos arts. 55 e 56 da Lei Orgânica do TCE/PB – LOTCE; d) imputação de débito no montante de R\$ 181.119,75 ao Sr. José Alves Feitosa, em razão de despesas não comprovadas; e) envio de comunicação à Receita Federal do Brasil acerca



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

do não recolhimento de contribuições previdenciárias devidas ao INSS, para adoção das medidas de sua responsabilidade; f) encaminhamento de representação à Procuradoria Geral de Justiça para adoção das medidas de sua competência; g) remessa de recomendação ao gestor no sentido de efetivar a instalação de sistema de controle dos bens permanentes da Administração Pública Municipal, providenciar a recuperação dos créditos do Ativo Realizável e guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

Solicitação de pauta para a sessão do dia 18 de abril de 2012, conforme atesta o extrato da intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 04 de abril de 2012, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): *In radice*, impende comentar que, não obstante o entendimento dos peritos do Tribunal, fls. 870/871, a aplicação da Receita de Impostos mais Transferências – RIT em ações e serviços públicos de saúde merece ser revista, haja vista a necessidade de incluir, de forma proporcional, os dispêndios com encargos sociais incidentes sobre a folha de pagamento do pessoal da saúde (INSS e PASEP), na importância de R\$ 60.467,95, que não foram levados em consideração no cálculo exordial. Assim, a despesa ascende de R\$ 773.377,80 para R\$ 833.845,75, ou seja, o percentual aplicado passa de 14,91% a 16,07% da RIT, R\$ 5.188.670,47, o que elimina a mácula inicialmente apontada e mantida após a análise das defesas.

Por outro lado, os gastos com pessoal do Município atingiram o patamar de R\$ 5.621.576,99, valor este que não contempla as obrigações patronais do exercício em respeito ao disposto no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007, fl. 864. Este modo, o dispêndio total com pessoal da Comuna (Poderes Executivo e Legislativo) em 2009 correspondeu a 69,79% da Receita Corrente Líquida – RCL do período, R\$ 8.055.437,31, superando, por conseguinte, o limite de 60% imposto pelo art. 19, inciso III, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), *in verbis*:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I – (*omissis*)

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento). (grifos inexistentes no original)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

Importa notar que o descumprimento do referido dispositivo decorreu das despesas com pessoal do Poder Executivo da Urbe, que ascenderam à soma de R\$ 5.350.851,96, valor este que também não engloba os encargos previdenciários patronais em obediência ao que determina o citado Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2007. Ou seja, os gastos com pessoal do Executivo representaram 66,43% da RCL, o que configura nítida transgressão ao preconizado no art. 20, inciso III, alínea "b", da já citada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, *verbatim*:

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

I – (*omissis*)

(...)

III – na esfera municipal:

a) (*omissis*)

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo. (grifo nosso)

Portanto, medidas deveriam ter sido adotadas pelo Gestor da Comuna de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa, em tempo hábil, para o retorno do dispêndio total com pessoal ao respectivo limite, nos termos do art. 22, parágrafo único, incisos I a V, e do art. 23, *caput*, daquela norma, *verbo ad verbum*:

Art. 22. (*omissis*)

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição. (destaques ausentes no texto de origem)

É imperioso frisar que deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medidas para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder configura infração administrativa, processada e julgada pelo Tribunal de Contas, sendo passível de punição mediante a aplicação de multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, conforme estabelecido no art. 5º, inciso IV, e §§ 1º e 2º, da lei que dispõe, entre outras, sobre as infrações contra as leis de finanças públicas (Lei Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000), *ad litteram*:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – (...)

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

Em seguida, os técnicos deste Sinédrio de Contas assinalaram o envio extemporâneo das publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do período, uma vez que os comprovantes das divulgações dos artefatos técnicos de responsabilidade dos Sr. José Alves Feitosa somente foram efetivadas na fase de defesa, fls. 227/290. Logo, ficou evidente o descumprimento ao estabelecido no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

art. 3º, § 2º, da Resolução Normativa RN – TC n.º 07/2009, que dispõe sobre o encaminhamento dos balancetes mensais, de informações complementares e dos demonstrativos exigidos pela LRF, por meio eletrônico, pelas unidades gestoras da administração pública direta e indireta do Estado e dos Municípios, *verbis*:

Art. 3º – Os Gestores Públicos estaduais e municipais enviarão ao Tribunal de Contas do Estado, até o último dia do mês seguinte ao de referência, os balancetes mensais da administração direta e indireta abrangendo os atos de gestão praticados no mês a que se referirem, exclusivamente por meio eletrônico.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º. O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (REO), Relatório de Gestão Fiscal (RGF), Cronograma de Execução Mensal de Desembolso (CMD) e Metas Bimestrais de Arrecadação (MBA) serão remetidos juntamente com o balancete a ser entregue no mês em que forem publicados, observados os prazos e condições da Lei de Responsabilidade Fiscal. (nossos grifos)

É preciso salientar que a não divulgação do relatório de gestão fiscal ou o seu não envio ao Tribunal de Contas, nos prazos e condições estabelecidos, constitui, do mesmo modo, infração administrativa, processada e julgada pelo próprio Tribunal, sendo passível também de punição mediante a aplicação de multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, consoante previsto na já mencionada Lei Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000, em seu art. 5º, inciso I e parágrafos 1º e 2º, estes dois últimos já transcritos alhures, *ipsis litteris*:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

Contudo, apesar do disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC n.º 12/2006, onde o Tribunal havia decidido exercer a competência que lhe fora atribuída a partir do exercício financeiro de 2006, este Colegiado de Contas, em diversas decisões, tem deliberado pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade, bem como a necessidade de uniformizar o seu entendimento acerca da matéria, cabendo, contudo, a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

No tocante à documentação encaminhada ao Tribunal concernente às contas do exercício financeiro de 2009, os analistas desta Corte identificaram falhas na relação de convênios por não especificar valor, vigência, fonte de recurso, conta bancária e movimentação financeira ocorrida no período, bem como na relação dos precatórios, substituída por uma informação dada pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB, fl. 154. Assim, restou demonstrado que o Alcaide, Sr. José Alves Feitosa, enviou a prestação de contas sem observar atentamente as determinações indicadas no art. 12, incisos VII e IX, da Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010, senão vejamos:

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 – (...)

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;

(...)

IX – Relação dos precatórios em 31 de dezembro.

No que respeita aos registros contábeis, os inspetores da unidade de instrução identificaram algumas irregularidades, quais sejam: a) incorreta escrituração de dispêndios com pessoal no elemento de despesa 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (Documento TC n.º 06150/11) na importância de R\$ 1.155.567,38; e b) ausência de documentos comprobatórios do saldo da dívida fundada lançada ao final do exercício na quantia de R\$ 7.101.923,40.

Em ambos os casos, os procedimentos adotados pelo setor de contabilidade do Poder Executivo de Juarez Távora/PB, além de prejudicarem a análise da unidade técnica no tocante ao montante das despesas com pessoal e à verificação dos limites impostos pela LRF, comprometem a confiabilidade dos dados contábeis, resultando na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas em tela, que podem não refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da Urbe.

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, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

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.

Em referência aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Juarez Távora/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2009, cumpre assinalar que, concorde cálculo efetuado pelos especialistas deste Pretório de Contas, fl. 162, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 5.350.851,96, composto pelos dispêndios classificados nos elementos de despesas 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 3.411.905,64) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 783.378,94), bem como por aqueles incorretamente laçados no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 1.155.567,38).

Sendo assim, vê-se que a soma das obrigações patronais respeitantes à competência de 2009 empenhadas e pagas, segundo dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, R\$ 225.290,01, ficou aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 1.177.187,43, que corresponde a 22% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Carta Constitucional, 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, *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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

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; (grifamos)

Na realidade, descontados os gastos com salários família e maternidade do período, R\$ 45.037,71, deixaram de ser empenhadas, contabilizadas e pagas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 906.859,71, representando 80,10% do montante efetivamente devido pelo Executivo de Juarez Távora/PB em 2009, R\$ 1.132.149,72 (R\$ 1.177.187,43 – R\$ 45.037,71). Importante frisar, todavia, que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Seguidamente, os peritos do Tribunal colocaram em evidência não apenas a carência de recolhimento ao INSS dos encargos patronais, mas também da parcela efetivamente retida dos segurados, fl. 162. Para tanto consideraram as retenções registradas na receita extraorçamentária, R\$ 425.942,91, e as contribuições devidas pelo empregador calculadas mediante aplicação da alíquota de 22% (vinte e dois por cento) sobre o total da folha de pagamento, R\$ 1.177.187,43.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

Em verdade, porém, há que se subtrair deste montante a quantia atinente aos benefícios securitários que são compensados, R\$ 45.037,71, como explicitado acima. Dessa forma, a Urbe deveria ter recolhido um total de R\$ 1.558.092,63 (R\$ 425.942,91 + R\$ 1.132.149,72), contudo a soma dos descontos feitos na cota parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, R\$ 282.280,97, e das Guias da Previdência Social – GPSs pagas atingem apenas a importância de R\$ 407.714,40, revelando a falta de recolhimento da ordem de R\$ 1.150.378,23. É necessário observar que a utilização do registro de receita extraordinária não necessariamente reflete a quantia devida pelos segurados da Comuna, pois as retenções podem ter sido feitas em valor aquém do montante devido, que deve ser calculado pela RFB com base nas folhas de pagamento e alíquotas aplicáveis a cada caso.

De qualquer forma, as eivas em tela, relacionadas aos encargos securitários devidos pelo empregado e pelo empregador e não recolhidos à Previdência Social, 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. Referidas máculas, em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), 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, acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbatim*:

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

Seguidamente, os técnicos deste Sinédrio de Contas apontaram a ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias. Com base nos dados do BALANÇO ORÇAMENTÁRIO consolidado, fl. 105, levantaram um déficit no orçamento no valor de R\$ 730.780,20, fl. 156. É imperioso salientar, entretanto, que, o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO do Poder Executivo, fl. 124, demonstra um déficit de R\$ 300.342,77, que representa 3,73% da receita orçamentária arrecadada no período, R\$ 8.055.437,31. Já com a adição dos encargos previdenciários devidos no ano e não empenhados nem contabilizados, R\$ 906.859,71, o déficit do Poder Executivo ascende a R\$ 1.207.202,48, que corresponde a 14,99% daquela receita.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

Da mesma forma, a partir de uma análise das demonstrações contábeis que compõem a prestação de contas, o relatório técnico inicial expõe um déficit financeiro apurado no BALANÇO PATRIMONIAL consolidado, fls. 110/112, no montante de R\$ 397.821,51, fl. 156. Considerando o mesmo demonstrativo do Poder Executivo, fl. 132, tem-se um déficit financeiro na importância real de R\$ 377.477,57.

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 – 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, *verbo ad verbum*:

Art. 1º. (*omissis*)

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

Quanto ao tema licitações, os analistas desta Corte elencaram em seu relatório exordial despesas não licitadas no montante de R\$ 212.198,53, fl. 157, que, após o exame da defesa apresentada pelo Prefeito, foi reduzido para a soma de R\$ 91.467,50, fls. 868/870. Entrementes, os gastos apontados na inicial revelam alguns aspectos que precisam ser comentados, pois foram computados dispêndios com assessoria jurídica, na soma de R\$ 166.831,03, em favor dos credores BERNARDO VIDAL ADVOGADOS, MAIA & MARIZ ADVOGADOS ASSOCIADOS e DR. WALCIDES FERREIRA MUNIZ.

Em que pese o posicionamento dos inspetores da unidade de instrução, reconhecendo a necessidade do certame, bem como as várias decisões deste Colegiado de Contas, admitindo a utilização de procedimento de inexigibilidade para as contratações de advogados e contadores, guardo reservas em relação a ambos os entendimentos por considerar que tais despesas não se coadunam com aquelas hipóteses.

In casu, o Alcaide, Sr. José Alves Feitosa, deveria ter realizado o devido concurso público para as contratações de profissionais da área jurídica. Neste sentido, cumpre assinalar 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 Constituição Federal, *ad literam*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

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; (grifos inexistentes no original)

Abordando o tema em disceptação, o insigne Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara uma das facetas dessa espécie de procedimento adotado por grande parte dos gestores municipais, *verbis*:

Não bastassem tais argumentos, o expediente reiterado de certos advogados e contadores perceberem verdadeiros "salários" mensais da Administração Pública, travestidos em "contratos por notória especialização", em razão de serviços jurídicos e contábeis genéricos, constitui burla ao imperativo constitucional do concurso público. Muito fácil ser profissional "liberal" às custas do erário público. Não descabe lembrar que o concurso público constitui meritório instrumento de índole democrática que visa apurar aptidões na seleção de candidatos a cargos públicos, garantindo impessoalidade e competência. JOÃO MONTEIRO lembrara, em outras palavras, que só menosprezam os concursos aqueles que lhes não sentiram as glórias ou não lhes absorveram as dificuldades. (grifos nossos)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, a jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *ipsis litteris*:

AÇÃO 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

Portanto, as despesas não licitadas perfazem, em verdade, um total de R\$ 45.367,50 (R\$ 212.198,53 – R\$ 166.831,03), nestas incluídas aquela com a aquisição de terreno para construção de escola estadual, paga ao SR. ANTÔNIO FERREIRA BARBOSA, na quantia de R\$ 10.000,00. Embora a unidade técnica tenha acolhido a justificativa apresentada pelo defendente, este só apresentou cópia da Lei Municipal n.º 247/2009, que autorizou a doação do referido lote ao Governo do Estado, sem comprovar a realização de procedimento administrativo específico, que incluiria autorização do Poder Legislativo e laudo de avaliação do imóvel. A necessidade de avaliação prévia para a compra de imóvel está prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993) como condição para a dispensa do certame licitatório, segundo dispõe seu art. 24, inciso X, senão vejamos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I - (...)

X - para a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípua da administração, cujas necessidades de instalação e localização condicionem a sua escolha, desde que o preço seja compatível com o valor de mercado, segundo avaliação prévia; (grifos nossos)

Sem tardança, é importante assinalar que a licitação é meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do *Parquet* especializado, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbum pro verbo*:

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, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

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. (destaque ausente no texto de origem)

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 renunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, *verbatim*:

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, *verbo ad verbum*:

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 – (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

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

Em harmonia com esse entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente Procurador do *Parquet* especializado, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 03501/09, *ad literam*:

Outrossim, cumpre denotar que ao não realizar licitação, sem ser nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade legalmente previstas, a autoridade municipal responsável pelas vertentes despesas pode ter incidido no crime previsto no art. 89 da lei de licitações (...)

Também compõe o elenco de eivas destacadas a falta de controle adequado do patrimônio municipal, fls. 156/157, pois o inventário de bens que compõem o ATIVO PERMANENTE registrado no BALANÇO PATRIMONIAL do Poder Executivo, fl. 132, não indica os elementos necessários à perfeita caracterização de cada item, nem os agentes responsáveis pela sua guarda e administração, assim como não evidencia seus valores nem o número dos registros de tombamento.

Logo, a desídia da Administração Municipal dificultou a regular fiscalização exercida pelos especialistas deste Pretório de Contas, além de demonstrar certa falta de zelo pela coisa pública. Diante da carência de um controle analítico regular, não é possível identificar com necessária clareza e segurança os bens de propriedade do Município, os responsáveis pela sua guarda e sua correta escrituração na contabilidade, resultando no descumprimento ao disposto nos arts. 94, 95 e 96 da Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, *verbis*:

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95. A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Os peritos do Tribunal assinalaram, também, que a Urbe não possui um controle mensal individualizado dos gastos com veículos e máquinas a serviço do Poder Executivo de Juarez Távora/PB, informação fornecida pelo próprio gestor, Sr. José Alves Feitosa, mediante declaração (Documento TC n.º 06201/11). A situação encontrada impede uma avaliação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

apurada dos referidos gastos e está em desacordo com o disposto no art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (Resolução Normativa RN – TC n.º 05/2005), *verbatim*:

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. (grifamos)

Especificamente acerca dos dispêndios com manutenção de veículos, impende comentar que os analistas desta Corte relataram que a Comuna gastou, excessivamente, em 2009, um total de R\$ 177.358,72, que foi distribuído pelos 08 (oito) veículos da frota municipal. Em alguns casos, segundo exame técnico realizado, a despesa com manutenção superava o valor do próprio automóvel (Documento TC n.º 06431/11). Contudo, há que se considerar a realização de algum dispêndio com manutenção dos carros pertencentes à Urbe e não a glosa de todo montante, o que impossibilita a imputação do valor. Portanto, ficou patente a violação dos princípios constitucionais da economicidade e da eficiência, prosseguindo a mácula a título de despesa antieconômica, sem, contudo, ensejar qualquer responsabilização de valor ao ordenador da despesa.

Ainda no que concerne aos desconroles administrativos, os técnicos deste Sinédrio de Contas mencionaram que o Município de Juarez Távora não implementou sistema de controle interno, informação ratificada pelo próprio gestor em sua defesa, fl. 874, alegando que envidará esforços para implantá-lo. É necessário assinalar que a existência de controle interno por parte do Poder Executivo foi prevista, inicialmente, nos arts. 76 a 80, da já mencionada Lei Nacional n.º 4.320/64. Em seguida, a previsão de existência e manutenção desse controle no âmbito municipal foi destacada nos arts. 31 e 74, incisos I a IV, da Carta Magna, bem como no art. 54, parágrafo único, da LRF, respectivamente, *verbo ad verbum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

(...)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Art. 54. (*omissis*)

(...)

Parágrafo único. O relatório também será assinado pelas autoridades responsáveis pela administração financeira e pelo controle interno, bem como por outras definidas por ato próprio de cada Poder ou órgão referido no art. 20. (grifos inexistentes no original)

Mais uma irregularidade apontada pelos inspetores da unidade de instrução foi a contratação de prestadores de serviços para exercerem atribuições inerentes a cargos de natureza efetiva, tais como, médicos, enfermeiros, professores, vigilantes, motoristas, agentes administrativos, dentre outros, conforme Documentos TC n.ºs 06150 e 06321/11 encartados ao feito. A prática adotada pela Administração Municipal configura burla, igualmente, ao instituto do concurso público, inserido no art. 37, inciso II, da Lei Maior, já transcrito alhures.

Outrossim, a unidade técnica questionou na sua peça inicial a escrituração de saldo de contas no ATIVO REALIZÁVEL sem justificativa na importância de R\$ 127.748,74, fl. 156. Segundo a defesa do interessado, fls. 204/205, as contas EMPRÉSTIMOS CONSIGNADOS BB, SALÁRIO FAMÍLIA e SALÁRIO MATERNIDADE registram uma antecipação de compromisso cujo crédito é recuperado, em seguida, no pagamento da folha de pessoal. Já o registro na conta DIVERSOS RESPONSÁVEIS, segundo o Alcaide, advém de balanços anteriores a 2005, contabilização feita na gestão passada e repetida nos demonstrativos atuais. Todavia, o interessado não acostou nenhuma prova documental dos valores que compõem as referidas contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

Por fim, em termos de dispêndios não comprovados, encontram-se na lista das irregularidades destacadas no álbum processual os seguintes itens: a) registro de despesas em favor da ENERGISA sem demonstração na quantia de R\$ 3.761,05, fls. 874/875; e b) contabilização de gastos em favor do SR. RAIMUNDO ADELMAR FONSECA PIRES sem comprovação no total de R\$ 30.000,00, fl. 165.

Tanto o registro de saldos nas contas do ATIVO REALIZÁVEL (R\$ 127.748,74), como o lançamento dos dispêndios em apreço constituem lançamentos efetuados 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. E, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

Destarte, o artigo 70, parágrafo único, da Carta Constitucional, 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 da origem do crédito 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 *Lex Legum*, demandam, além da comprovação, 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, *ad litteram*:

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 05045/10

20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8)
(grifo nosso)

Visando aclarar o tema em disceptação, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *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. (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."

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, oito das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.5", "2.6", "2.10", "2.11" e "2.12" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004, *ipsis litteris*:

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:

(...)

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

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

2.11. no tocante à Lei de Responsabilidade Fiscal, não adoção das medidas necessárias ao retorno da despesa total com pessoal e à recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;

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; (nossos grifos)

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pelo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Juarez Távora/PB durante o exercício financeiro de 2009, Sr. José Alves Feitosa, 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, senão vejamos:

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 18/93, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa, relativas ao exercício financeiro de 2009, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGUE IRREGULARES* as contas de gestão do Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2009, Sr. José Alves Feitosa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05045/10

3) *IMPUTE* ao Prefeito Municipal de Juarez Távora/PB, Sr. José Alves Feitosa, débito no montante de R\$ 161.509,79 (cento e sessenta e um mil, quinhentos e nove reais, e setenta e nove centavos), sendo R\$ 127.748,74 referentes à escrituração de saldo de contas no ATIVO REALIZÁVEL sem respaldo em documentação comprobatória, R\$ 30.000,00 atinentes à contabilização de dispêndios em favor do credor RAIMUNDO ADELMAR FONSECA PIRES sem demonstração e R\$ 3.761,05 concernentes ao registro de despesas com a empresa ENERGISA sem justificativa.

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do débito imputado, 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 Chefe do Poder Executivo, Sr. José Alves Feitosa, na importância de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Orgânica do Tribunal – LOTCE/PB.

6) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para 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 Alcaide, Sr. José Alves Feitosa, 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 João Pessoa/PB, acerca da falta de recolhimento de parcela das contribuições previdenciárias retidas dos segurados, bem como da carência de pagamento de parte das contribuições previdenciárias patronais incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo do Município de Juarez Távora/PB, respeitantes à competência de 2009, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS.

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

É a proposta.

Em 25 de Abril de 2012



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho
PROCURADOR(A) GERAL EM EXERCÍCIO