



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: José Max Rodrigues Soares
Advogado: Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda
Interessado: Rosildo Alves de Moraes

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – RESPONSÁVEL POR 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 – Inexistência de estabilidade entre o ativo e o passivo financeiros – Acréscimo excessivo da dívida flutuante em relação ao saldo do ano anterior – Manutenção de saldo elevado em caixa – Contratação de profissional para serviços típicos da administração pública sem o devido concurso público – Realização de despesa com transporte de pessoas sem prévia licitação – Carência de pagamento de grande parte dos encargos patronais devidos ao instituto de seguridade nacional – Emissão de cheques sem a suficiente provisão de fundos – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade, *ex vi* do disposto no art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993. Irregularidade. Aplicação de multa. Fixação de prazo para pagamento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 01174/14

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DE PRINCESA/PB, SR. JOSÉ MAX RODRIGUES SOARES*, 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 do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

2) *APLICAR MULTA* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, CPF n.º 768.621.434-68, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.

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

4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o administrador do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca das ausência de recolhimento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de São José de Princesa/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2010.

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

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.

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

João Pessoa, 03 de abril de 2014

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
PRESIDENTE

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR

Presente:

Representante do Ministério Público Especial
ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

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 São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, relativas ao exercício financeiro de 2010, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 13 de abril de 2011.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada na Urbe no período de 14 a 18 de maio de 2012, emitiram relatório inicial, fls. 27/33, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) a Lei Municipal n.º 017, de 05 de dezembro de 1997, instituiu o Fundo Municipal de Saúde – FMS com o objetivo de criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde; e c) as receitas estabelecidas para o aludido fundo estão previstas no art. 5º da citada norma local.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais, os técnicos da DIAGM V destacaram que: a) o orçamento municipal para 2010 estimou a receita do fundo, incluindo as transferências, em R\$ 1.870.771,00 e fixou a despesa em igual valor; b) durante o exercício foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 885.476,83; c) os valores efetivamente recebidos pelo fundo ascenderam à soma de R\$ 1.409.142,04, sendo R\$ 541.252,53 de receitas correntes, R\$ 20.000,00 de receitas de capital e R\$ 847.889,51 de receitas intraorçamentárias; d) os gastos orçamentários realizados atingiram o montante de R\$ 1.842.035,89; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro totalizou R\$ 580.051,96; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano foi no valor de R\$ 96.113,21; g) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 82.075,04; h) o Balanço Patrimonial revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 82.075,04 e um passivo financeiro na importância de R\$ 510.719,12; i) a dívida do FMS, ao final do período, ascendeu ao patamar de R\$ 510.719,12, constituída exclusivamente de obrigações de curto prazo; j) os dispêndios com pessoal totalizaram R\$ 849.178,86, sendo R\$ 787.823,86 registrados como vencimentos e vantagens fixas, R\$ 32.895,00 lançados como contratação por excepcional interesse público e R\$ 28.460,00 escriturados como outras despesas de pessoal; e k) não existiram denúncias relacionadas ao ano de 2010.

Em seguida, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) ocorrências de déficits orçamentário e financeiro nos valores, respectivamente, de R\$ 432.893,85 e de R\$ 428.644,08; b) realização de despesas sem licitação na soma de R\$ 190.231,10; c) saldo elevado na conta CAIXA, R\$ 56.000,00, correspondendo a 68,23% das disponibilidades existentes ao final do ano; d) acréscimo da dívida flutuante no percentual de 2.470% em relação ao exercício de 2009; e) carência de contabilização de obrigações patronais devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS no valor de R\$ 186.819,35; e f) emissão de cheques sem provisão de fundos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

Realizadas as intimações do gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, bem como do responsável técnico pela contabilidade do aludido fundo no exercício financeiro de 2010, Dr. Rosildo Alves de Moraes, fls. 34/35, este não se manifestou acerca da irregularidade contábil detectada, enquanto aquele encaminhou contestação, fls. 37/474, onde alegou, em síntese, que: a) o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público define que o balanço orçamentário, conjugado com outros indicadores, evidencia o alcance das metas fiscais e o equilíbrio das contas públicas; b) a situação deficitária identificada em 2010 é apenas uma das hipóteses decorrentes da execução do orçamento, conforme doutrina; c) a comparação entre o ativo e o passivo financeiros aponta a existência de superávit ou déficit e o desequilíbrio não se constitui em motivo suficiente para comprometer a aprovação das contas; d) os Pregões Presenciais n.º 02 e 03/2010 objetivaram a contratação de empresas executoras de serviços clínicos especializados, mas os certames foram considerados desertos; e) as clínicas foram contratadas com base no art. 24, inciso V, da Lei Nacional n.º 8.666/1993; f) as aquisições de materiais diversos estavam respaldadas pelo Convite n.º 07/2010; g) os gastos com assessoria contábil e financeira ocorreram através de inexigibilidade de licitação, com fulcro no art. 25 da citada norma, concorde entendimento pacífico do Tribunal de Contas; h) as despesas com serviços de transporte corresponderam ao ínfimo percentual de 0,5% dos dispêndios orçamentários executados, estando bem próxima do limite permitido para dispensa de licitação; i) o saldo em CAIXA, na quantia de R\$ 56.000,00, foi proveniente de uma transferência de recursos da tesouraria do Município de São José de Princesa/PB para o FMS no dia 30 de dezembro; j) a quantia de R\$ 38.000,00 foi depositada, já no mês de janeiro, na conta específica do fundo, reduzindo, assim, as disponibilidades de caixa; k) o atraso no repasse de recursos financeiros de convênios celebrados com o Governo Federal motivou o aumento da dívida flutuante; l) o parcelamento das contribuições securitárias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS reduziu o total das obrigações de curto prazo para níveis plenamente aceitáveis; m) as obrigações patronais foram registradas no elemento de despesa 3.1.90.13, ocorrendo apenas um desacerto no histórico das despesas informadas ao Tribunal; e n) as tarifas e as taxas debitadas em virtude da emissão de alguns cheques sem provisão de fundos, na quantia de R\$ 62,55, foram restituídas aos cofres públicos.

Encaminhados os autos aos especialistas da DIAGM V, estes, após esquadriharem a mencionada contestação, emitiram relatório, fls. 478/487, onde reduziram o montante das despesas não licitadas de R\$ 190.231,10 para R\$ 45.300,00. E, 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. 489/492, pugnou, em síntese, pelo (a): a) irregularidade das contas em apreço; b) aplicação de multa a citada autoridade, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTC/PB; c) envio de recomendação expressa ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB no sentido de evitar incorrer nas eivas verificadas na instrução do feito; e d) encaminhamento de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

representação ao Ministério Público Comum acerca das condutas de responsabilidade do Sr. José Max Rodrigues Soares para a adoção das medidas administrativas e judiciais cabíveis e pertinentes.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 20 de março de 2014, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 07 de março do corrente mês e a certidão de fl. 494, e adiamentos sucessivos para a assentada do dia 27 de março de 2014 e para o presente pregão, consoante atas.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

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 previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: (...) (STF – Tribunal



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

Pleno – ADI-MC n.º 1726/DF, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, 30 abr. 2004, p. 27) (destaque ausente no texto de origem)

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

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

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

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

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

Também é importante repisar que a Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea “b”, estabelece que as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*:

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

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

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

a) (*omissis*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

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, constata-se que as contas apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sr. José Max Rodrigues Soares, revelaram várias irregularidades remanescentes. Com efeito, conforme destacado pelos peritos do Tribunal, fl. 28, verifica-se a ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias, tendo em vista que o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, fl. 03, demonstrou ingressos no montante de R\$ 561.252,53, enquanto os dispêndios registrados importaram em R\$ 1.842.035,89, ocasionando, assim, um déficit orçamentário na quantia de R\$ 1.280.783,36.

Entrementes, embora o citado demonstrativo contábil não informe o valor das receitas intraorçamentárias, evidencia-se ainda, com base nos dados constantes no BALANÇO FINANCEIRO, fls. 04/09, o repasse de R\$ 847.889,51, escriturado como ingressos extraorçamentários oriundos de TRANSFERÊNCIAS, fato que diminui o mencionado déficit de R\$ 1.280.783,36 para R\$ 432.893,85, concorde exposto pelos técnicos da Corte na peça exordial.

Da mesma forma, os técnicos da unidade de instrução, fl. 30, ao examinarem, desta feita, o BALANÇO PATRIMONIAL, fl. 10, verificaram a presença de um elevado déficit financeiro no valor de R\$ 428.644,08, tendo em vista que o ativo financeiro somou apenas R\$ 82.075,04 (Caixa, R\$ 56.000,00, e Bancos e Correspondentes, R\$ 26.075,04), enquanto o passivo financeiro ascendeu ao patamar de R\$ 510.719,12 (Restos a Pagar, R\$ 481.404,04, e Depósitos, R\$ 29.315,08).

Em relação às obrigações de curto prazo, os inspetores da unidade de instrução, fl. 30, verificam que o DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE, fl. 14, apresentou um elevado incremento no montante da dívida, haja vista que no início de 2009 o saldo das obrigações a pagar era de apenas R\$ 19.871,37 e, ao final do exercício, ascendeu ao patamar de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

R\$ 510.719,12 (R\$ 481.404,04 de Restos a Pagar e R\$ 29.315,08 de Depósitos), equivalendo em 2.470% o montante devido no início do período.

As três situações deficitárias acima descritas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), 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, *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.

Também compõe o rol de irregularidades detectadas pelos especialistas do Tribunal a manutenção de elevado saldo na conta CAIXA ao final do exercício financeiro, R\$ 56.000,00, procedimento que deve ser evitado pelo gestor, pois possibilita a incidência de furto ou roubo diante do montante estocado na tesouraria e gera, por conseguinte, uma certa insegurança para a população local e para os servidores municipais. Deste modo, o administrador do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB precisa seguir o definido no art. 164, § 3º, da Constituição Federal, depositando, sempre que possível, os recursos do citado fundo em instituições financeiras, *verbatim*:

Art. 164. (*omissis*)

§ 1º - (...)

§ 3º - As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei.

No tocante ao tema licitação, os analistas da unidade de instrução, após examinarem a defesa da autoridade responsável, entenderam como não licitadas despesas na importância



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

de R\$ 45.300,00, fls. 479/480, dos quais R\$ 36.000,00 dizem respeito a gastos com assessoria contábil e financeira em favor do escritório ECOPLAN CONTABILIDADE PÚBLICA E SOFTWARES LTDA. – ME (CNPJ n.º 05.905.065/0001-08).

Todavia, não obstante o posicionamento dos peritos deste Sinédrio de Contas, reconhecendo a necessidade do certame público, bem como as várias decisões deste Colegiado de Contas, admitindo a utilização de procedimento de inexigibilidade de licitação para contratação de advogados e contadores, guardo reservas em relação a ambos os entendimentos por considerar que tais despesas não se coadunam com aquelas hipóteses. Na realidade, as atividades rotineiras do FMS deveriam ser desempenhadas por servidores públicos efetivos da Urbe de São José de Princesa/PB.

No caso, o gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, deveria ter realizado o devido concurso público para a contratação dos referidos profissionais. 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 Carta Magna, *verbo ad verbum*:

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

I - (*omissis*)

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

Neste diapasão, também merece destaque o brilhante parecer exarado nos autos do Processo TC n.º 01150/05 pela ilustre Procuradora do Ministério Público de Contas, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, que evidencia a necessidade de realização de concurso público para as atividades contínuas e permanentes, *ad litteram*:

Assim, devido ao caráter de contratação de serviços contábeis para realizar atividade contínua e permanente, deve ser realizado concurso público para contratação de contadores para a prestação dos serviços contratados, de acordo com o artigo 37 da Constituição Federal, vedada a contratação de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

escritório de contabilidade (pessoa jurídica) para realização do contrato com o ente público, excetuados os casos especiais de singularidade comprovada.

Da mesma forma, 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, *verbum pro verbo*:

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)

Destarte, tem-se que os dispêndios não licitados perfazem, em verdade, a importância de apenas R\$ 9.300,00, concernentes ao transporte de profissionais da área de saúde para atender pessoas carentes da zona rural realizado pelo credor MÁRIO CLÉCIO DE PAIVA. Com as devidas ponderações, ante o baixo valor envolvido, é importante assinalar que licitação 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 realizada ou efetivada de forma irregular, representa séria ameaça aos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

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, vejamos:

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, *verbis*:

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo inexistente no original)

Em referência aos encargos patronais devidos no exercício ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a serem quitados com recursos provenientes do Fundo Municipal de Saúde – FMS, cumpre assinalar que, consoante cálculo efetuado pelos peritos do Tribunal, fl. 31, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 849.178,86 (R\$ 787.823,86 concernentes a VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS, R\$ 32.895,00 relacionados à CONTRATAÇÃO POR EXCEPCIONAL INTERESSE PÚBLICO e R\$ 28.460,00 atinentes a OUTRAS DESPESAS COM PESSOAL).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

De acordo com os dados do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, em que pese o entendimento dos técnicos da Corte e o erro no histórico dos empenhos, verifica-se que as obrigações securitárias parte patronal registradas somaram R\$ 173.321,75, enquanto os recolhimentos totalizaram apenas R\$ 20.871,96, estando bem aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 186.819,35, que corresponde a 22% da remuneração paga (R\$ 849.178,86), consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea "a", da Constituição Federal, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea "b", da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *verbatim*:

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 03987/11

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; (grifos inexistentes no original)

Deste modo, resta evidente que deixaram de ser registradas obrigações patronais na soma de R\$ 13.497,60 (R\$ 186.819,35 – R\$ 173.321,75) e, principalmente, de serem pagas despesas do período *sub judice* em favor do INSS na quantia estimada de R\$ 165.947,39 (R\$ 186.819,35 – R\$ 20.871,96), representando 88,83% do montante efetivamente devido. 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.

De qualquer forma, é necessário salientar que a eiva em comento, relacionada aos encargos securitários devidos pelo empregador e não recolhidos ao INSS, em virtude de sua gravidade, além de poder ser enquadrada como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, mácula insanável, concorde entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbo ad verbum*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CADIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JUSRIDPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

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

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

No que concerne à emissão de cheques sem a devida provisão de fundos, apesar do recolhimento do valor despendido com taxas bancárias, R\$ 62,55, fl. 474, constata-se que a irregularidade em tela caracteriza flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência, insculpidos no art. 37, *caput*, da Lei Maior. Isto é, o procedimento negativo implementado pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde – FMS poderia, inclusive, abalar a credibilidade da Comuna perante as instituições financeiras, os fornecedores e a sociedade em geral.

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do gestor do FMS de São José de Princesa/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sr. José Max Rodrigues Soares, além do julgamento irregular das presentes contas, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.150,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o administrador do mencionado fundo municipal enquadrada no seguinte inciso do referido artigo, vejamos:

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

I – (*omissis*)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03987/11

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

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

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGUE IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) *APLIQUE MULTA* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, CPF n.º 768.621.434-68, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB.
- 3) *ASSINE* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea “a”, da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *ENVIE* recomendações no sentido de que o administrador do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.
- 5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca da ausência de recolhimento de obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de São José de Princesa/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2010.
- 6) Igualmente, com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETA* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 3 de Abril de 2014



Assinado Eletronicamente

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

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR