



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Maria Aparecida Rodrigues de Amorim

Advogados: Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa e outros

Procurador: Flávio Augusto Cardoso Cunha

Interessado: Fábio Emílio Maranhão e Silva

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – FUNDO ESPECIAL – ORDENADORA 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 – Gerência do fundo por autoridade diversa da prevista na legislação local – Contabilizações incorretas de valores transferidos pelo Poder Executivo – Carências de empenhamentos e registros de obrigações previdenciárias patronais devidas aos institutos nacional e municipal – Ausências de pagamentos de contribuições securitárias pertencentes às entidades nacional e local – Omissão de escrituração de receitas extraorçamentárias – Não recolhimento de parcelas previdenciárias retidas dos segurados – Imperfeição na elaboração de demonstrativos contábeis – Falta de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Inexistência de harmonia entre o ativo e o passivo financeiros – Manutenção de passivo real a descoberto – Acréscimo excessivo da dívida flutuante em relação ao ano anterior – Contratação de servidores sem a implementação de concurso público – Carência de realização de vários certames licitatórios – Ausência de destinação de valores retidos com base em lei local para a conta específica de programa social – Escrituração de recolhimentos securitários sem comprovação – Lançamento de despesas orçamentárias sem demonstração – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvios de finalidades – Condutas ilegítimas e antieconômicas – Ações e omissões que geraram prejuízo ao Erário – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – 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 AC1 – TC – 03048/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DOS RAMOS/PB, SRA. MARIA APARECIDA RODRIGUES DE AMORIM*, 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 realizada nesta data, com



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

as convocações dos Conselheiros Substitutos Renato Sérgio Santiago Melo e Marcos Antônio da Costa, diante da aposentadoria do Conselheiro Umberto Silveira Porto e da ausência justificada do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, na conformidade do voto do relator a seguir, em:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.

2) *IMPUTAR* à gestora do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB no ano de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, CPF n.º 045.111.664-04, débito no montante de R\$ 28.831,65 (vinte e oito mil, oitocentos e trinta e um reais, e sessenta e cinco centavos), equivalente a 696,42 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, concernente aos registros de recolhimentos previdenciários não demonstrados na quantia de R\$ 21.682,23 e aos lançamentos de dispêndios orçamentários sem comprovação na importância de R\$ 7.149,42.

3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito do Município de São José dos Ramos/PB, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral adimplemento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB, *APLICAR MULTA* à então administradora do citado fundo local, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), correspondente a 100,24 UFRs/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 adimplemento 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 pela inteira satisfação da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de inércia, 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 Chefe do Poder Executivo da referida Urbe, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima, não repita as irregularidades apontadas no relatório dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

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

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de São José dos Ramos/PB, Sra. Wilma Rodrigues Ramos, acerca do não recolhimento das contribuições previdenciárias devidas pelos segurados e empregador, incidentes sobre às remunerações pagas com recursos do Fundo Municipal de Saúde aos servidores municipais vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS no ano de 2010.

8) Também com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da *Lex Legum*, *REPRESENTAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB sobre a ausência de repasse de encargos previdenciários do empregado e empregador devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativos às remunerações dos contratados pela Comuna de São José dos Ramos/PB no ano de 2010 e quitadas com recursos do Fundo Municipal de Saúde.

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

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, 16 de julho de 2015

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Presidente em Exercício

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro em Exercício 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 04189/11

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das CONTAS DE GESTÃO da ORDENADORA DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 15 de abril de 2011.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos no caderno processual e em inspeção *in loco* realizada na Comuna no período de 12 a 14 de novembro de 2012, emitiram relatório inicial, fls. 28/39, constatando, resumidamente, que a Lei Municipal n.º 007, datada de 22 de janeiro de 1997, instituiu o Fundo Municipal de Saúde – FMS e que o aludido fundo tem por objetivo criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações de saúde na Urbe.

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 em R\$ 1.782.498,00 e fixou a despesa em igual valor; b) as quantias efetivamente recebidas pelo FMS ascenderam à soma de R\$ 1.441.687,04, sendo R\$ 598.074,54 de receitas correntes e R\$ 843.612,50 de transferências do Poder Executivo; c) a despesa orçamentária realizada, incluindo os gastos omitidos na importância de R\$ 112.595,59, atingiu o montante de R\$ 1.823.660,48; d) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a quantia de R\$ 1.262.401,62; e) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 91.033,70; f) o balanço patrimonial revelou um ativo financeiro no valor de R\$ 58.377,57 e um passivo financeiro na soma de R\$ 284.516,48; e g) nenhuma denúncia relacionada ao período em análise foi apresentada ao Tribunal.

Em seguida, os analistas da unidade de instrução apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) gestão do fundo em desacordo com a Lei Municipal n.º 007/1997; b) encaminhamento da prestação de contas fora do prazo estabelecido na Resolução TC n.º 03/2010; c) contabilização indevida de receita extraorçamentária no valor de R\$ 843.612,50; d) omissão de despesa orçamentária na soma de R\$ 112.595,59, referente às obrigações previdenciárias devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e ao Instituto de Previdência do Município – IPM; e) déficits orçamentário e financeiro nas quantias de R\$ 381.973,44 e de R\$ 226.138,91, respectivamente; f) balanços orçamentário, financeiro e patrimonial incorretamente elaborados; g) registro de passivo real a descoberto no montante de R\$ 413.185,89; h) aumento da dívida flutuante em torno de R\$ 447.982,96, em relação às obrigações do ano anterior; i) contratação de servidores públicos sem concurso público; j) não recolhimento de obrigações previdenciárias devidas ao Instituto de Previdência Municipal – IPM no valor de R\$ 77.281,08 e ao INSS na soma de R\$ 109.765,90; k) omissão de receita na quantia de R\$ 9.135,06, concernente às retenções nas folhas de pagamentos dos servidores vinculados ao regime próprio de previdência; l) apropriação indébita de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

obrigações previdenciárias devidas pelos segurados ao IPM, R\$ 27.633,62, e ao INSS, R\$ 45.139,12; m) carência de pagamento de parcelamento previdenciário junto à entidade securitária local; n) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 400.235,27; o) falta de destinação de receita extraorçamentária arrecadada em virtude da Lei Municipal n.º 225/2009 no valor de R\$ 8.140,71; p) registro de gastos com contribuições securitárias junto ao INSS sem comprovação na soma de R\$ 21.682,23; e q) escrituração de dispêndios orçamentários sem demonstração na quantia de R\$ 80.049,62.

Realizadas as devidas intimações, fls. 40/41, o responsável técnico pela contabilidade do aludido fundo em 2010, Dr. Fábio Emílio Maranhão e Silva, deixou o prazo transcorrer *in albis*, enquanto a antiga Alcaidessa e administradora do FMS, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 42, deferido pelo relator, fl. 43, apresentou contestação, fls. 45/53, onde alegou, em síntese, que: a) a inconformidade acerca da gestão do fundo não foi informada; b) a prestação de contas foi encaminhada quando possível, acompanhada de toda a documentação exigida pelo Tribunal; c) a contabilização de valores transferidos pelo Poder Executivo como receita extraorçamentária decorreu de equívoco de entendimento; d) os especialistas da Corte de Contas não diminuíram o salário-família e utilizaram indevidamente a alíquota de 22% para o cálculo das contribuições patronais devidas ao INSS; e) as receitas do FMS são provenientes de programas federais e da aplicação obrigatória de recursos da Urbe; f) as obrigações do mês de dezembro vencem em janeiro do exercício seguinte, inexistindo, portanto, qualquer desequilíbrio orçamentário; g) o déficit financeiro e o passivo real a descoberto decorreram da inclusão de supostas despesas, calculadas por projeção e sem refletir a realidade; h) os balanços apresentados expressaram a veracidade da movimentação do fundo; i) o acréscimo da dívida flutuante em relação ao ano anterior inexistiu, tendo em vista que 2010 foi o primeiro exercício financeiro do FMS; j) o fundo engloba uma série de programas federais, cujas contratações de pessoal têm histórico de grande rotatividade, mesmo com a promoção de concursos públicos; k) as folhas de pagamentos sem descontos dos empregados não foram destacadas pelos inspetores do Tribunal; l) os técnicos da Corte não consideraram os limites de retenções dos servidores, o teto máximo de contribuição e os salários família e maternidade pagos quando da apuração das contribuições securitárias; m) os procedimentos licitatórios foram realizados conjuntamente com o Poder Executivo e registrados no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES; n) os analistas do Tribunal quando da fiscalização *in loco* tiveram acesso aos certames licitatórios efetuados; e o) as despesas orçamentárias estão plenamente demonstradas e os pagamentos ocorreram através de transferências bancárias.

Remetido o caderno processual à DIAGM V, os especialistas daquela divisão, com fulcro na peça contestatória resumidamente descrita, elaboraram relatório, fls. 57/71, onde modificaram o valor das despesas orçamentárias omitidas para R\$ 106.837,24, alteraram os déficits orçamentário e financeiro para R\$ 376.215,09 e R\$ 220.380,56, nesta ordem, reduziram o passivo real a descoberto para R\$ 407.427,54, corrigiram o total do incremento da dívida flutuante em relação ao ano anterior para R\$ 442.224,61, como também diminuíram o montante das obrigações securitárias não recolhidas para R\$ 184.023,86,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

sendo R\$ 77.186,22 para o IPM e R\$ 106.837,24 para o INSS. Ao final, mantiveram *in totum* as demais eivas consignadas na peça exordial.

Em seguida, os analistas da unidade de instrução realizaram nova diligência *in loco* no Município de São José dos Ramos/PB no período de 02 a 06 de setembro de 2013, objetivando verificar se os gastos, no montante de R\$ 400.235,27, estavam acobertados por procedimentos implementados pelo Poder Executivo e elaboraram relatório complementar, fls. 73/76, no qual ratificaram o seu posicionamento acerca da carência de licitação para os mencionados dispêndios.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 78/84, pugnou pelo (a): a) julgamento irregular das contas da gestora do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB no exercício de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim; b) imputação de débito a antiga administradora por toda a despesa insuficientemente comprovada e irregular, conforme liquidação dos inspetores da Corte; c) aplicação de multa a Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, com fulcro no artigo 56 da LOTCE/PB; d) encaminhamento de representação ao Ministério Público Comum, com vistas à análise dos indícios de cometimento de atos de improbidade administrativa e crimes licitatórios; e) remessa de comunicação à Receita Federal do Brasil e ao Instituto Próprio de Previdência sobre as eivas relacionadas ao não recolhimento de obrigações previdenciárias, à apropriação indébita de valores retidos dos empregados e ao não pagamento de parcelamento junto à entidade securitária municipal, para adoção das medidas de suas competências; e f) envio de recomendações à atual gestão do fundo no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela unidade de instrução neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em futuras prestações de contas.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 02 de julho de 2015, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 08 de junho de 2015 e a certidão de fl. 86, e adiamentos sucessivos para a assentada do dia 09 de julho e para o presente pregão, consoante requerimentos dos advogados da antiga Prefeita, Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa, Documento TC n.º 39411/15, e Dr. Johnson Gonçalves de Abrantes, Documento TC n.º 40835/15.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

uma conta específica. Neste sentido, dignos de referência são os ensinamentos dos eminentes professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *in* A Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 133, *in verbis*:

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

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

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

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 litteram*:

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 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

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

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

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

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

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

a) (*omissis*)

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo inexistente no original)

Da mesma forma, o art. 50, inciso I, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF definiu que os fundos devem seguir as normas de contabilidade pública, no que tange à escrituração individualizada de suas contas, senão vejamos:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (nossos grifos)

In casu, após a análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pela gestora do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB – FMS durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

Amorim, evidenciam diversas e graves irregularidades remanescentes. Entrementes, em que pese o entendimento dos peritos do Tribunal acerca da apresentação intempestiva das contas, fls. 28 e 58, é importante destacar que o prazo original previsto no art. 5º da Resolução Normativa RN – TC n.º 03/2010 foi ampliado até 15 de abril de 2011, concorde expediente deste Sinédrio de Contas (Circular n.º 006/2011 – TCE/GAPRE), e que naquela data ocorreu justamente o envio eletrônico das contas em apreço, fls. 02/27, motivo pelo qual à eiva em comento não subsiste.

No que tange à falta de quitação de parcelamento efetuado junto ao Instituto de Previdência dos Servidores de São José dos Ramos/PB, constata-se que a Lei Municipal n.º 236/2009, aprovada no dia 17 de junho de 2009 pelo Poder Legislativo do Município de São José dos Ramos/PB, Documento TC n.º 25050/12, fls. 07/13, autorizou o fracionamento de débitos securitários da Urbe no montante de R\$ 559.334,62 e não indicou expressamente que a dívida seria paga com recursos do FMS. Portanto, a mácula em tela deveria ter sido examinada nas contas da Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim como Chefe do Poder Executivo em 2010, Processo TC n.º 04281/11, por dizer respeito à obrigação de responsabilidade da Comuna.

Por outro lado, no que concerne à administração do fundo, os técnicos deste Pretório de Contas verificaram que, no período em exame, a ordenadora de despesas foi a então Prefeita da Comuna, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, fls. 02/13 e 24. Contudo, ao analisar os dispositivos da lei que instituiu o Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB – FMS (Lei Municipal n.º 007/1997), conclui-se que a responsabilidade pela administração do FMS deveria ser exclusiva da Secretária Municipal de Saúde à época, Sra. Maria Denize Alves de Araújo, e não da Alcaldessa, existindo, por conseguinte, usurpação de competência, por descumprimento ao disposto nos arts. 2º e 3º da referida lei, *in verbis*:

Art. 2º - O Fundo Municipal de Saúde ficará subordinado diretamente ao Secretário Municipal de Saúde.

Art. 3º - São atribuições do Secretário Municipal de Saúde.

I – Gerir o Fundo Municipal de Saúde e estabelecer políticas de aplicação dos recursos em conjunto com o Conselho Municipal de Saúde;

II – Acompanhar, avaliar e decidir sobre a realização das ações previstas no Plano Municipal de Saúde;

III – Submeter ao Conselho Municipal de Saúde o plano de aplicação a cargo do Fundo, em consonância com o Plano Municipal de Saúde e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

- IV – Submeter ao Conselho Municipal de Saúde as demonstrações mensais de receita e despesas do Fundo;
- V – Subdelegar competências aos responsáveis pelos estabelecimentos de prestação de serviços de saúde que integram a rede Municipal;
- VI – Assinar cheques com o responsável pela Tesouraria quando for o caso;
- VII – Ordenar empenho e pagamentos das despesas do Fundo;
- VIII – Firmar convênios e contratos, inclusive de empréstimos juntamente com o Prefeito, referentes a recursos que serão administrados pelo Fundo;
- IX – Manter o controle e a avaliação da produção das unidades integrantes da rede municipal de saúde;
- X – Encaminhar mensalmente, ao Prefeito Municipal, relatórios de acompanhamento e avaliação da produção de serviços prestados pela rede municipal de saúde.

Quanto aos registros contábeis, os analistas da Corte relataram que os recursos transferidos pelo Poder Executivo para FMS foram lançados incorretamente como RECEITAS EXTRAORÇAMENTÁRIAS, quando deveriam ser escriturados como RECEITAS INTRAORÇAMENTÁRIAS, segundo estabelece a Portaria Interministerial n.º 338, de 26 de abril de 2006, editada conjuntamente pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN e pela Secretaria de Orçamento Federal – SOF. No presente caso, além da manutenção da irregularidade, deve ocorrer o envio de recomendações, com vistas à contabilização das receitas de acordo com as normas de contabilidade aplicadas ao setor público e instituídas atualmente pela STN.

Em relação às contribuições previdenciárias patronais devidas ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município de São José dos Ramos/PB – IPM com recursos pertencentes ao fundo de saúde da Urbe, os especialistas da unidade de instrução deste Areópago calcularam as obrigações estimadas em R\$ 40.462,88 (12,12% de R\$ 333.852,15) e destacaram que, no ano de 2010, não ocorreu o registro de qualquer recolhimento, fls. 59/60.

No que diz respeito às parcelas de responsabilidade dos segurados vinculados ao IPM, os inspetores deste Sinédrio de Contas computaram o montante de R\$ 36.723,74 (11% de R\$ 333.852,15) e, mais uma vez, repisaram não existiu qualquer pagamento em favor da entidade securitária municipal. Assim, concluíram que não foram efetuados recolhimentos no período para o IPM na soma de R\$ 77.186,62, sendo R\$ 40.462,88 da parte do empregador e R\$ 36.723,74 de responsabilidade dos segurados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

Ademais, agora com base nas folhas de pagamentos dos servidores efetivos, os peritos do Tribunal relataram a existência de retenções para o IPM na quantia de R\$ 27.633,62, Documento TC n.º 25002/12, e entenderam que não foram escriturados ingressos extraorçamentários no valor de R\$ 9.135,06. Todavia, com base na sistemática adotada pela unidade técnica, verifica-se que a receita extraorçamentária não contabilizada foi, na verdade, de R\$ 9.090,12 (R\$ 36.723,74 considerados como devidos – R\$ 27.633,62 retidos nas folhas de pagamento) e não de R\$ 9.135,06 como transcrito erroneamente no relatório de análise de defesa, fls. 59/60 dos autos.

Já em referência aos encargos do empregador devidos, agora, ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, os inspetores do Tribunal encontraram o total aproximado de R\$ 116.982,82 (22% de R\$ 531.740,09) e deixaram claro que os gastos registrados no ano de 2010 importaram em apenas R\$ 50.608,46, restando, conseqüentemente, sem lançamento e quitação o valor de R\$ 66.374,36, fls. 59/60. Logo, fica evidente o descumprimento ao preconizado no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Lei Maior, c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

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)

No campo das contribuições securitárias de responsabilidade dos contratados por tempo determinado pagos com recursos do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB – FMS, os analistas da Corte apuraram como obrigações devidas, no exercício, ao INSS a importância de R\$ 40.678,12 (7,65% de R\$ 531.740,09) e, após deduzirem a parcela registrada como paga, R\$ 4.980,52, consideraram que a quantia de R\$ 35.697,60 não foi efetivamente recolhida.

Ainda no tema em questão, desta feita, com esteio nos dados constantes no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, os técnicos deste Pretório de Contas verificaram que do total lançado como RECEITA EXTRAORÇAMENTÁRIA, R\$ 50.119,64, apenas foi pago, como dito acima, R\$ 4.980,52, restando, portanto, um saldo a pagar de R\$ 45.139,12.

De mais a mais, deve ser enfatizado que o não repasse das contribuições previdenciárias retidas dos segurados para o INSS, R\$ 45.139,12, e para o IPM, R\$ 37.633,62, pode caracterizar a situação de apropriação indébita previdenciária, conforme estabelecido no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, dispositivo este introduzido pela Lei Nacional n.º 9.983, de 14 de julho de 2000, *verbo ad verbum*:

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º - Nas mesmas penas incorre quem deixar de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

Destarte, os graves fatos relacionados à ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias para o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS, no montante de R\$ 77.186,62 (R\$ 40.462,88 + R\$ 36.723,74), devem ser comunicados à atual administradora da entidade securitária local, Sra. Wilma Rodrigues Ramos, com vistas à adoção das medidas necessárias para a efetiva cobrança das quantias ainda não repassadas para o aludido RPPS.

Igualmente, a carência de pagamento de parcelas securitárias para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS, na importância de R\$ 102.071,96 (R\$ 66.374,36 de obrigações patronais e R\$ 35.697,60 devidas pelos segurados), enseja o envio de representação à Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas neste último caso.

De todo modo, as irregularidades em comento, relacionadas aos encargos securitários do empregado e do empregador não recolhidos à entidade previdência local e ao instituto de seguridade nacional, em virtude de suas gravidades, além de representarem sérias ameaças 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, poderem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992) e constituem motivo suficiente para a desaprovação das contas, pois acarretam sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eivas insanáveis, concorde entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *ad litteram*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CANDIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JUSPRUDÊNCIA 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

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

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO. MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INELEGIBILIDADE. 1. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...) (TSE – AgR-REspe n.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)

Outrossim, importa notar que a carência de empenhamento e contabilização de obrigações patronais devidas à entidade securitária nacional e ao instituto de previdência local, como também a omissão de dívida de curto prazo, além de prejudicar a análise dos peritos do Tribunal, comprometem a confiabilidade da escrituração contábil, pois resultam na imperfeição dos demonstrativos componentes da prestação de contas, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do fundo municipal de saúde.

Isso significa que a profissional de contabilidade não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/1964, mas também no art. 50, inciso II, da já mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, que demarcou o regime de competência para a despesa pública, *ad litteram*:

Art. 50. (...)

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa. (nosso grifo)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

Em virtude das omissões acima comentadas, não somente os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, mas também os DEMONSTRATIVOS DA DÍVIDA FLUTUANTE e DOS RESTOS A PAGAR foram elaborados sem respeitar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos arts. 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU, datado de 31 de dezembro do mesmo ano, *verbum pro verbo*:

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.

No que tange à execução orçamentária, os analistas da Corte destacaram um déficit de R\$ 376.215,09, fls. 60/61, pois as receitas contabilizadas somaram R\$ 1.441.687,04 (R\$ 598.074,54 de receitas correntes + R\$ 843.612,50 de receitas intraorçamentárias registradas como extraorçamentárias), enquanto os dispêndios ascenderam ao patamar de R\$ 1.817.902,13 (R\$ 1.703.797,89 de despesas correntes + R\$ 7.267,00 de gastos de capital + R\$ 40.462,88 de contribuições securitárias do empregador não contabilizadas para o RPPS + R\$ 66.374,36 de obrigações patronais não lançadas para o RGPS).

Em seguida, os técnicos do Tribunal destacaram no relatório inicial uma insuficiência financeira de R\$ 226.138,91, fl. 33, haja vista que o ativo financeiro totalizou R\$ 58.377,57 enquanto o passivo financeiro importou em R\$ 284.516,48, concorde balanço patrimonial, fl. 21. E, ao examinar a defesa, fl. 62, reduziram o déficit para R\$ 220.380,56, diante da retificação dos gastos não contabilizados com encargos securitários. Contudo, ao analisar a matéria, constatamos que a eiva permanece na sua quantia originária, R\$ 226.138,91, pois o cálculo original não levou em consideração as despesas orçamentárias tidas como não lançadas no período. Vale registrar que, caso ocorresse a adição dos dispêndios não contabilizados com obrigações patronais, R\$ 106.837,24 (R\$ 40.462,88 + R\$ 66.374,36), a insuficiência financeira de 2010 seria de R\$ 332.976,15.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

Novamente, com base no balanço patrimonial e nos valores apontados na análise de defesa como omitidos, os especialistas da unidade de instrução constataram um passivo real a descoberto na soma de R\$ 407.427,54, fl. 63. Todavia, depois da retificação das contribuições do empregado e do empregador não contabilizadas, consoante exposto alhures, o passivo real a descoberto considerado pelos técnicos do Tribunal deve ser retificado para R\$ 405.397,49 (R\$ 226.138,91 + R\$ 40.462,88 + R\$ 36.723,74 + R\$ 66.374,36 + R\$ 35.697,60, sendo o primeiro montante extraído do balanço patrimonial e os demais relativos aos valores apurados como omitidos).

Quanto à dívida flutuante, os inspetores deste Pretório de Contas, com o cômputo das contribuições securitárias não lançadas no saldo do demonstrativo específico, fl. 23, destacaram que, ao final do exercício, ocorreu um incremento de R\$ 442.224,61 em relação ao ano anterior, fl. 63, haja vista que o saldo inicial era de R\$ 23.580,50 e ao final do ano, após a referida inclusão, totalizou R\$ 465.805,11. Porém, o cálculo dos técnicos da Corte deve ser corrigido, tendo em vista que, mediante a adição da parcela não incluída no demonstrativo da dívida flutuante, R\$ 179.258,58 (R\$ 40.462,88 + R\$ 36.723,74 + R\$ 66.374,36 + R\$ 35.697,60), o saldo para o ano de 2011 ascendeu ao patamar de R\$ 463.775,06 (R\$ 284.516,48 + R\$ 179.258,58). Assim, o incremento em relação ao ano anterior (2009) foi de R\$ 440.194,56 (R\$ 463.775,06 – R\$ 23.580,50) e não R\$ 442.224,61, como exposto no relatório de análise de defesa.

Todas as situações deficitárias acima observadas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pela 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, *ipsis litteris*.

Art. 1º. (*omissis*)

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

No tocante à composição do quadro de pessoal do Município de São Jose dos Ramos/PB, pago com recursos do Fundo Municipal de Saúde, os técnicos do Tribunal evidenciaram que os gastos com contratados por tempo determinado durante o exercício financeiro de 2010,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

R\$ 557.689,31, Documento TC n.º 25038/12, superaram as despesas efetuadas com servidores efetivos, R\$ 334.260,75. Neste sentido, fica evidente a ausência do certame público para seleção de servidores, em afronta aos 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, *ipsis litteris*.

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; (grifamos)

No que diz respeito ao tema licitação, os analistas deste Sinédrio de Contas destacaram como despesas não licitadas o montante de R\$ 400.235,27, fls. 36, 68 e 73/76. Entrementes, não obstante o posicionamento técnico, verifica-se que os procedimentos licitatórios, nas modalidades Convite n.º 02/2010 (serviços gráficos, R\$ 73.723,00) e Tomada de Preços n.º 006/2010 (fornecimento de combustíveis, R\$ 417.748,00), implementados pelo Poder Executivo, serviram para acobertar gastos de diversas secretarias do Município de São José dos Ramos/PB, inclusive a de Saúde, e que os dispêndios efetuados pelo Executivo, com base nos referidos certames, foram de R\$ 31.775,00 (serviços gráficos) e de R\$ 382.186,36 (combustíveis).

Por conseguinte, do total supostamente não licitado, devem ser excluídas as despesas com serviços gráficos, R\$ 30.513,72, e diminuídos parte dos gastos com aquisições de combustíveis, R\$ 35.561,64. Deste modo, após os devidos ajustes, os dispêndios com recursos do fundo de saúde considerados como não licitados diminuem de R\$ 400.235,27 para R\$ 334.159,91, sendo R\$ 106.000,00 com locação de veículos, R\$ 18.000,00 com aluguel de ambulância, R\$ 77.344,55 com aquisições de combustíveis, R\$ 14.705,44 com compras de materiais de consumo, R\$ 12.906,00 aquisições de peças e manutenções de automóveis, R\$ 32.992,48 com compras de materiais de expediente, R\$ 63.818,14 com aquisições de materiais farmacológicos e R\$ 8.393,30 com compras de medicamentos.

Destarte, é importante salientar 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

desenvolvimento nacional sustentado (art. 3º da Lei Nacional n.º 8.666/1993). 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, *in verbis*:

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 dos mencionados procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *verbatim*:

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (grifo nosso)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

Art. 89 – Dispensar ou inexigir licitação fora das hipóteses previstas em lei, ou deixar de observar as formalidades pertinentes à dispensa ou à inexigibilidade:

Pena – detenção, de 3 (três) a 5 (cinco) anos, e multa.

Parágrafo Único. Na mesma pena incorre aquele que, tendo comprovadamente concorrido para a consumação da ilegalidade, beneficiou-se da dispensa ou inexigibilidade ilegal, para celebrar contrato com o Poder Público.

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

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

I – (...)

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

Em harmonia com esse entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação do eminente Procurador do Ministério Público Especial, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *verbum pro verbo*:

Cumprе recordar que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à lei (Lei 8.666/93), não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. A não realização de procedimento licitatório, fora das hipóteses legalmente previstas, constitui grave infração à norma legal, podendo dar ensejo até mesmo à conduta tipificada como crime. (grifamos)

Outra mácula descrita na instrução do feito foi a não destinação da receita proveniente da cobrança de 1,5% sobre pagamentos de serviços e de aquisições de bens, objetivando a formação do Fundo Municipal de Combate e Erradicação da Pobreza no Município de São



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

José dos Ramos/PB – FUNSOCIAL. Com efeito, embora tenha ocorrido o registro de receita extraorçamentária na importância de R\$ 8.140,71, Documento TC n.º 25002/12, os inspetores da Corte constataram que a referida quantia não foi efetivamente transferida para a conta específica a ser gerida pelo Conselho Consultivo e de Acompanhamento do FUNSOCIAL, consoante preconizado nos arts. 2º, inciso I, da Lei Municipal n.º 225/2009, que criou o referido fundo, *ipsis litteris*:

Art. 2º. Constitui recursos do FUNSOCIAL:

I – O montante de 1,5% (um vírgula cinco por cento) retido de todo pagamento realizado pelo Município de São José dos Ramos, relativos ao fornecimento de bens, serviços e contratação de obras, depositados automaticamente na conta específica do FUNSOCIAL;

Em termos de dispêndios censurados pelos analistas desta Corte, encontra-se a carência de comprovação dos recolhimentos previdenciários registrados para o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS no montante de R\$ 21.682,23, sendo R\$ 9.428,74 relacionados ao Empenho n.º 298, de 12 de julho, R\$ 8.127,79 concernentes ao Empenho n.º 350, de 19 de agosto, R\$ 2.253,60 atinentes ao Empenho n.º 646, de 21 de dezembro, R\$ 1.165,34 referentes à Despesa Extraorçamentária n.º 00047, de 12 de julho, e R\$ 706,76 respeitantes à Despesa Extraorçamentária n.º 00050, de 19 de agosto de 2010.

Os técnicos do Tribunal questionaram também os lançamentos de outras despesas orçamentárias, Documento TC n.º 25553/12, sendo evidenciadas quatro situações distintas, quais sejam: a) falta da nota fiscal, do recibo e da cópia de cheque dos gastos escriturados com base no Empenho n.º 471 (R\$ 7.149,42); b) ausência de notas fiscais dos dispêndios registrados com sustentáculo nos Empenhos n.º 443 (R\$ 3.200,00) e n.º 466 (R\$ 4.000,00); c) carência de recibos das despesas lançadas com fulcro nos Empenhos n.º 50 (R\$ 2.600,00), n.º 574 (R\$ 9.920,25), n.º 89 (R\$ 3.133,00), n.º 299 (R\$ 4.336,00), n.º 151 (R\$ 17.494,50), n.º 493 (R\$ 9.429,77), e n.º 474 (R\$ 13.273,98); e d) inexistência de cópia do cheque da despesa contabilizada com fulcro no Empenho n.º 88 (R\$ 5.512,70).

Quanto aos Empenhos n.ºs 443 e 466, verifica-se que os mesmos dizem respeito à realização de serviços médicos na importância de R\$ 7.200,00 e que foram anexados aos autos recibos, inclusive com destaque para os descontos efetuados, e cópias dos cheques, Documento TC n.º 25553/12, fls. 06 a 10. Em relação aos Empenhos n.ºs 50, 574, 89, 299, 151, 493 e 474, no montante de R\$ 60.187,20, constata-se a presença das notas fiscais e das cópias de cheques, Documento TC n.º 25553/12, fls. 12/39. No que diz respeito ao Empenho n.º 88, na soma de R\$ 5.512,70, evidencia-se a existência da nota fiscal e do recibo, Documento TC n.º 25553/12, fls. 42/43. Nestes casos, os comprovantes apresentados devem ser acolhidos. Todavia, em relação ao Empenho n.º 471, no valor de R\$ 7.149,42, verifica-se a total ausência de documentos de despesas, motivo pelo qual a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

quantia deve ser imputada a gestora do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim.

Logo, resta evidente a contabilização de gastos sem qualquer demonstração, no montante de R\$ 28.831,65, sendo R\$ 21.682,23 referentes à contabilização de contribuições securitárias sem comprovação e R\$ 7.149,42 atinentes ao lançamento de despesas sem lastro documental. Estes fatos caracterizam flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos. Portanto, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprove a despesa pública configura fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

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

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (destaque ausente no texto de origem)

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

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

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

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

Portanto, diante das transgressões a dispositivos normativos do direito objetivo pátrio, decorrentes das condutas da administradora do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, resta configurada, além de outras deliberações, a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.150,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo a gestora enquadrada nos seguintes incisos do referido artigo, *ipsis litteris*:

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

I – (*omissis*)

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

Ex positis:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGO IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO da ORDENADORA DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim.

2) *IMPUTO* à gestora do Fundo Municipal de Saúde de São José dos Ramos/PB no ano de 2010, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, CPF n.º 045.111.664-04, débito no montante de R\$ 28.831,65 (vinte e oito mil, oitocentos e trinta e um reais, e sessenta e cinco centavos), equivalente a 696,42 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, concernente aos registros de recolhimentos previdenciários não demonstrados na quantia de R\$ 21.682,23 e aos lançamentos de dispêndios orçamentários sem comprovação na importância de R\$ 7.149,42.

3) *FIXO* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, com a efetiva demonstração de seu cumprimento a esta Corte de Contas dentro do prazo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito do Município de São José dos Ramos/PB, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral adimplemento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB, *APLICO MULTA* à então administradora do citado fundo local, Sra. Maria Aparecida Rodrigues de Amorim, no valor de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), correspondente a 100,24 UFRs/PB.

5) *ASSINO* 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 adimplemento 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 pela inteira satisfação da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de inércia, 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) *ENVIO* recomendações no sentido de que o Chefe do Poder Executivo da referida Urbe, Sr. Eduardo Gindre Caxias de Lima, não repita as irregularidades apontadas no relatório dos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04189/11

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

7) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICO* à Presidente do Instituto de Previdência dos Servidores de São José dos Ramos/PB, Sra. Wilma Rodrigues Ramos, acerca do não recolhimento das contribuições previdenciárias devidas pelos segurados e empregador, incidentes sobre às remunerações pagas com recursos do Fundo Municipal de Saúde aos servidores municipais vinculados ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS no ano de 2010.

8) Também com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da *Lex Legum*, *REPRESENTO* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em João Pessoa/PB sobre a ausência de repasse de encargos previdenciários do empregado e empregador devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativos às remunerações dos contratados pela Comuna de São José dos Ramos/PB no ano de 2010 e quitadas com recursos do Fundo Municipal de Saúde.

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

É o voto.

Em 16 de Julho de 2015



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Fernando Rodrigues Catão

PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Assinado Eletronicamente

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

Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR



Assinado Eletronicamente

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

Luciano Andrade Farias

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO