



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Renato Lacerda Martins
Advogados: Dr. Rodrigo dos Santos Lima e outro
Interessada: Clair Leitão Martins Diniz

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Falta de comprovação das publicações dos relatórios resumidos da execução orçamentária e de gestão fiscal do período – Evidência de déficit financeiro no balanço patrimonial consolidado – Carência de implementação de vários procedimentos licitatórios – Admissão de diversos servidores para cargos efetivos sem a realização do devido concurso público – Inexistência de registros dos estoques de medicamentos e de gêneros alimentícios – Ausência de controles mensais individualizados dos gastos com veículos – Manutenção de unidades educacionais de forma precária – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de grande parte das obrigações patronais devidas à previdência social – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas de gestão – 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 APL – TC – 00939/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE ITATUBA/PB, SR. RENATO LACERDA MARTINS*, relativa ao exercício financeiro de 2009, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, com a declaração de impedimento do Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho, 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

PROCESSO TC N.º 05407/10

2) *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Renato Lacerda Martins, 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) *FIXAR* o prazo 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, 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) *FAZER* recomendações no sentido de que o Alcaide, Sr. Renato Lacerda Martins, não repita as irregularidades apontadas no relatório 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 João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo de Itatuba/PB, respeitantes à competência de 2009.

6) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* cópia dos presentes autos 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 – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 23 de novembro de 2011

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Vice-Presidente no Exercício da Presidência

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise conjunta das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Itatuba/PB, relativas ao exercício financeiro de 2009, Sr. Renato Lacerda Martins, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 27 de julho de 2010.

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 no período de 04 a 08 de abril de 2011, emitiram relatório inicial, fls. 228/242, constatando, sumariamente, que: a) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 340/2008, estimando a receita em R\$ 8.956.189,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; b) durante o exercício, os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram R\$ 3.649.545,98; c) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 8.572.483,59; d) a despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 8.794.431,94; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 1.068.758,10; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 536.943,99; g) a cota-parte transferida para o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB abrangeu a soma de R\$ 1.005.952,51 e o quinhão recebido, acrescido dos rendimentos de aplicação financeira, totalizou R\$ 2.018.315,15; h) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 5.444.317,44; e i) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 8.572.483,59.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) os gastos licitados somaram R\$ 1.529.332,98; b) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 192.234,60, dos quais R\$ 177.380,10 foram pagos no exercício; e c) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 8.000,00 e R\$ 4.000,00 mensais, consoante Lei Municipal n.º 336, de 26 de setembro de 2008.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 1.224.172,26, representando 60,65% da cota-parte recebida no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.475.967,32 ou 27,11% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 877.380,30 ou 16,12% da RIT; d) a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, equivaleu a 66,50% da RCL; e e) os gastos com pessoal do Poder Executivo atingiram 62,29% da RCL.

Especificamente quanto aos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs exigidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), os inspetores da unidade técnica assinalaram que: a) os RREOs concernentes aos seis bimestres do exercício foram enviados ao Tribunal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

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

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 985.689,63, equivalente a 11,50% da receita orçamentária arrecadada; b) falta de comprovação da publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs do exercício; c) ausência de demonstração da divulgação dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do período; d) déficit financeiro na quantia de R\$ 87.535,78; e) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 968.142,46; f) gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo acima dos limites estabelecidos na LRF; g) contratação elevada de prestadores de serviços para exercerem atribuições de servidores públicos efetivos; h) carência de controle de entrada e de saída de medicamentos e de merenda escolar; i) funcionamento de escolas municipais de forma precária; j) falta de contabilização, no próprio exercício, de despesas na soma de R\$ 419.718,02; k) ausência de contabilização, empenhamento e pagamento de obrigações patronais na importância de R\$ 763.741,01; l) gastos excessivos com consultoria e assessoria jurídica no valor de R\$ 75.181,14; e m) inexistência de controle individualizado dos gastos com veículos.

Processada as devidas intimações, fls. 243/246, a responsável técnica pela contabilidade do Município de Itatuba durante o ano de 2009, Dra. Clair Leitão Martins Diniz, deixou o prazo transcorrer *in albis*, enquanto o Chefe do Poder Executivo da mencionada Comuna, após pedido de prorrogação de prazo acolhido pelo relator, fls. 247/249, apresentou contestação, fls. 251/397, na qual juntou documentos e argumentou, em síntese, que: a) o déficit apresentado no Balanço Orçamentário deve ser analisado com cautela, devido à ambiguidade prevista no art. 35 da Lei Nacional n.º 4.320/1964; b) o quociente financeiro real da execução orçamentária ocorre com a retirada dos restos a pagar inscritos no exercício, situação que ocasiona, na verdade, um superávit de R\$ 830.908,35; c) os RREOs e os RGFs foram publicados no jornal oficial criado através da Lei Municipal n.º 249, de 30 de dezembro de 1999; d) o déficit constante no Balanço Financeiro foi de apenas R\$ 6.778,36 e não de R\$ 87.535,78 como apontado pelos técnicos do Tribunal; e) as despesas sem licitação, após as devidas deduções dos gastos acobertados por certames licitatórios, somaram R\$ 359.782,86 e corresponderam a apenas 4,08% da despesa orçamentária total; f) as obrigações patronais deverão ser excluídas do cômputo das despesas com pessoal do Município e do Poder Executivo, tendo em vista o disposto em parecer normativo da Corte; g) os recursos destinados a programas do Governo Federal são vinculados, devendo os gastos serem retirados dos dispêndios com pessoal, concorde Nota Técnica n.º 1.097/2007 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN e entendimento de outros Tribunais de Contas; h) o projeto para a realização de concurso público está tramitando no Poder Legislativo de Itatuba/PB; i) o controle de medicamentos adquiridos é realizado nos postos de saúde pelas enfermeiras responsáveis, enquanto a fiscalização dos remédios que ficam na farmácia é feito pelo farmacêutico; j) a Secretaria Municipal de Educação distribui a merenda para as escolas da rede através de guias de remessa, ficando a responsabilidade a cargo dos diretores; k) as medidas para a regularização do funcionamento das escolas visitadas pelos inspetores do Tribunal foram adotadas; l) as despesas com obras contabilizadas no elemento



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

de despesa 4.4.90.51 foram empenhada por medição e de acordo com as liberações financeiras realizadas pelos entes concedentes, enquanto os pagamentos de parcelamentos foram registrados no elemento de despesa 4.6.90.71, estando corretamente classificadas; m) os dispêndios de exercícios anteriores, na quantia de R\$ 106.036,82, foram lançados nos elementos de despesas 3.1.90.92 e 3.3.90.92, em total consonância com o disciplinado no art. 37 da Lei Nacional n.º 4.320/1964 e no Parecer n.º 030/2000 do Tribunal de Contas; n) segundo os doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, os gastos com obrigações oriundas de mandamentos constitucionais ou de leis são possíveis de dispensa de empenho, ao passo que as despesas não processadas na época própria podem ser pagas à conta de dotação de despesas de exercícios anteriores, em conformidade com as disposições do art. 37 da Lei Nacional n.º 4.320/1964; o) a Comuna parcelou suas obrigações previdenciárias junto à Receita Federal do Brasil – RFB; p) o advogado Giovanni Bosco Dantas de Medeiros atuou em diversos processos da Urbe junto ao Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB, enquanto os causídicos, Dr. José Mavial Elder Fernandes de Sousa e Dra. Kelly Cristina Barros da Cruz, além de assessorarem a parte administrativa da Comuna, acompanharam outras demandas judiciais no TJ/PB, na Justiça Federal e na Justiça Eleitoral; e q) o Dr. João Galisa de Andrade Neto advoga em todos os processos do Município junto ao Tribunal de Contas.

Encaminhados os autos aos especialistas da DIAGM V, estes, após esquadriharem a referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 400/425, onde consideraram elididas as eivas atinentes aos gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo acima dos limites estabelecidos na LRF, à falta de contabilização de despesas no próprio exercício, bem como aos dispêndios excessivos com consultoria e assessoria jurídica. Além disso, diminuíram o déficit financeiro de R\$ 87.535,78 para R\$ 6.778,36 e as despesas não licitadas de R\$ 968.142,46 para R\$ 865.290,04. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 427/435, opinou, em suma, pelo (a): a) declaração de atendimento parcial aos preceitos da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF; b) emissão de parecer sugerindo ao Poder Legislativo de Itatuba/PB a reprovação das contas *sub examine*; c) irregularidade dos gastos não licitados, sem imputação de débito, em face da ausência de danos materiais causados ao erário, e regularidade dos demais; d) aplicação de multa ao gestor com fulcro no art. 71, inciso VIII, da Carta da República e no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, diante da realização de gastos sem licitação e das contratações de prestadores para o exercício de serviços públicos efetivos; e) remessa de representação à Receita Federal do Brasil, acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias; e f) envio de recomendação no sentido de prevenir a repetição ou corrigir, quando cabível, as falhas acusadas no exercício de 2009.

Solicitação de pauta, conforme atesta o extrato da intimação publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 11 de novembro de 2011.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Impende comentar, *ab initio*, a presença de déficit na execução orçamentária da Urbe no valor de R\$ 676.764,02, tendo em vista que o Balanço Orçamentário, fl. 183, demonstrou a receita na importância de R\$ 8.572.483,59 e a despesa no montante de R\$ 9.249.247,61. Vale ressaltar que, com a inclusão das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS não empenhadas e contabilizadas, na quantia aproximada de R\$ 745.500,72, conforme será detalhado mais adiante, o aludido resultado negativo eleva-se para R\$ 1.422.264,74, correspondendo a 16,59% da receita orçamentária arrecadada.

Portanto, restou caracterizado o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), 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.

Em seguida, os técnicos deste Tribunal evidenciaram que o gestor não comprovou as publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs, relativos ao exercício *sub judice*, fl. 238, pois não acataram os documentos encaminhados na defesa, asseverando, inclusive, que os periódicos anexados aos autos apresentavam indícios grosseiros de montagem, fls. 303/397. Logo, a falta de publicação denota flagrante violação aos preceitos estabelecidos nos artigos 48, 52, *caput*, e 55, § 2º, da já mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, prejudicando a transparência das contas públicas, *verbatim*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

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

(...)

Art. 52. O relatório a que se refere o § 3º do art. 165 da Constituição abrangerá todos os Poderes e o Ministério Público, será publicado até trinta dias após o encerramento de cada bimestre e composto de:

(...)

Art. 55. (*omissis*)

(...)

§ 1º (...)

§ 2º O relatório será publicado até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder, com amplo acesso ao público, inclusive por meio eletrônico.

Importante destacar que a comprovação das publicações desses instrumentos deve ser enviada a esta Corte, dentro de prazo estabelecido, consoante determinações contidas na Resolução Normativa RN – TC – 07/2004, em seus artigos 17, § 1º, e 18, § 1º, cuja desobediência implica em multa automática e pessoal para o responsável, conforme dispõe o seu art. 32, *caput* e § 1º, *verbum pro verbo*:

Art. 17 – (*omissis*)

§ 1º - Cópia do REO, acompanhada da respectiva comprovação de publicação, deverá ser encaminhada ao Tribunal pelo Secretário das Finanças, no caso do Estado, e pelos Prefeitos, em relação aos Municípios, até o quinto dia útil do segundo mês subsequente ao de referência.

(...)

Art. 18 – (*omissis*)

§ 1º - Cópia do RGF, acompanhada da respectiva comprovação de publicação, deverá ser encaminhada ao Tribunal pelo Secretário das Finanças, no caso do Poder Executivo do Estado, pelos Prefeitos, em relação ao Poder Executivo dos Municípios e pelos titulares do Poder Legislativo do Estado e dos Municípios, do Poder Judiciário, do Ministério Público e do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

Tribunal de Contas do Estado, até o quinto dia útil do segundo mês subsequente ao de referência.

(...)

Art. 32 – O atraso na entrega dos documentos, informações e dados obrigatórios relativos ao PPA, LDO, LOA, BME, RGF e PCA, implicará, para o responsável, em multa automática e pessoal no valor de R\$ 500,00 (quinhentos reais) acrescido de R\$ 50,00 (cinquenta reais) por dia de atraso, este contado a partir do segundo dia após o vencimento do prazo previsto, não podendo o valor total da multa ultrapassar o limite de R\$ 1.600,00.

§ 1º - Em se tratando do MBA, do CMD e do REO, a multa automática prevista no "caput" deste artigo será de R\$ 100,00 (cem reais), sem prejuízo do acréscimo do valor de R\$ 20,00 por dia de atraso, este contado na forma do "caput" deste artigo, não podendo o valor total da multa ultrapassar o limite de R\$ 1.600,00. (grifos nossos)

Especificamente quanto aos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs, o art. 5º, inciso I, e §§ 1º e 2º, da Lei Nacional n.º 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais), determina que a não divulgação do relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos, também constitui violação administrativa, processada e julgada pelo Tribunal de Contas, e punível com multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, *ipsis litteris*.

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

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

II – (...)

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

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

Entretanto, apesar do disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC – 12/2006, onde o Tribunal já havia decidido exercer a competência que lhe fora atribuída a partir do exercício financeiro de 2006, este Colegiado de Contas, em decisões recentes, tem deliberado pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

desproporcionalidade, bem como a necessidade de uniformizar o seu entendimento acerca da matéria, cabendo, todavia, a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Igualmente inserido no rol das irregularidades constatadas pelos inspetores do Tribunal está o déficit financeiro revelado no BALANÇO PATRIMONIAL, fls. 186/187, na soma de R\$ 6.778,36, haja vista que o ativo financeiro registrado foi de R\$ 828.774,52 (R\$ 205.566,77 no DISPONÍVEL, sendo R\$ 17.871,99 em CAIXA e R\$ 187.694,78 em BANCOS E CORRESPONDENTES, R\$ 543.222,10 em CONTAS BANCÁRIAS VINCULADAS e R\$ 79.985,65 no REALIZÁVEL), enquanto o passivo financeiro escriturado totalizou R\$ 835.552,88 (R\$ 704.349,38 de RESTOS A PAGAR e R\$ 131.203,50 de DEPÓSITOS). Ademais, caso sejam incluídas as obrigações patronais não empenhadas contabilizadas e pagas, R\$ 745.500,72, o citado déficit seria bem maior.

Este item, além de também contrariar o disposto no art. 1º, § 1º, da LRF, representa nítida transgressão ao disposto no art. 48, alínea "b", da lei instituidora de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei Nacional n.º 4.320/1964), *verbo ad verbum*:

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

(...)

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria. (grifo ausente no original)

No que concerne ao tema licitação, os especialistas deste Pretório de Contas, após o exame da contestação do Alcaide, reduziram os dispêndios não licitados de R\$ 968.142,46 para R\$ 865.290,04, fls. 410/416, cabendo informar que os especialistas da Corte mencionaram que as despesas efetuadas junto ao Laboratório Industrial Farmacêutico do Estado da Paraíba S/A – LIFESA, R\$ 41.318,15, não poderiam ser consideradas como dispensáveis, nos termos do art. 24, inciso VIII, da Lei Nacional n.º 8.666/1993, pois aquela sociedade foi instituída no ano de 1997, após a vigência da mencionada norma legal, senão vejamos:

Art. 24. É dispensável a licitação:

I – (...)

VIII - para a aquisição, por pessoa jurídica de direito público interno, de bens produzidos ou serviços prestados por órgão ou entidade que integre a Administração Pública e que tenha sido criado para esse fim específico em



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

data anterior à vigência desta Lei, desde que o preço contratado seja compatível com o praticado no mercado; (grifamos)

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

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do *Parquet* especializado, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *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, da mesma forma, 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, *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. (destaque ausente no texto de origem)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/1993, sendo necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prenunciados na dita norma, é



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

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

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

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

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

Além disso, consoante previsto no art. 10, inciso VIII, da já citada lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos (Lei Nacional n.º 8.429, de 2 de junho de 1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *verbo ad verbum*:

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

I – (...)

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

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, *ad literam*:

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

Em relação à admissão de servidores para o preenchimento de diversos cargos efetivos sem a realização de concurso público, verifica-se que em janeiro de 2009 o número de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

prestadores de serviços por tempo determinado era de 291 contratados, elevando-se para 516 ao final do exercício, e que o montante contabilizado nos elementos de despesas CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (3.1.90.04) e OUTRAS DESPESAS VARIÁVEIS – PESSOAL CIVIL (3.1.90.16) somou, respectivamente, R\$ 1.481.254,62 e R\$ 10.351,40, sendo contratados professores, médicos, dentistas, enfermeiros, psicólogos, auxiliares, motoristas, dentre outros.

Neste sentido, há que se destacar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, senão vejamos:

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

I - (*omissis*)

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

Quanto à falta de controle efetivo da entrada e da saída de medicamentos e de gêneros alimentícios, no primeiro caso para as unidades de saúde e no segundo para as escolas municipais, tal lacuna não só dificultou a regular fiscalização do Tribunal de Contas, mas também demonstrou falta de zelo pela coisa pública, tendo em vista não se poder identificar com clareza e precisão o estoque de itens essenciais ao pleno funcionamento dos setores de saúde e de educação. Deste modo, a falta do inventário de estoque de materiais vai de encontro às determinações contidas no art. 7º, inciso XI, da Resolução Normativa RN – TC – 04/2004, *in verbis*:

Art. 7º – O encaminhamento dos balancetes nos termos do art. 1º desta resolução não desobriga os gestores públicos municipais de manter, devidamente arquivados em local apropriado na prefeitura, por um prazo de 5 (cinco) anos, se outro maior não for exigido, a partir da data de julgamento das contas em caráter definitivo, sem possibilidade de recursos, todos os documentos abaixo relacionados relativos ao exercício de referência:

I. (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

XI. Inventário de estoques de materiais;

Outra eiva constatada na instrução do feito diz respeito à inexistência da relação de pessoas beneficiadas com o transporte de passageiros, bem como dos controles mensais individualizados dos gastos com veículos a serviço do Poder Executivo de Itatuba/PB nos moldes descritos no art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (Resolução Normativa RN – TC – 05/2005), *verbatim*:

Art. 1º Determinar aos Prefeitos, Dirigentes de Entidades da Administração Indireta Municipal e aos Presidentes de Câmaras Municipais, a implementação de sistema de controle, na forma estabelecida nesta Resolução, com relação a todos os veículos e as máquinas pertencentes ao Patrimônio Municipal, inclusive aqueles que se encontrarem à disposição ou locados de pessoas físicas ou jurídicas e cuja manutenção estejam a cargo da Administração Municipal.

§ 1º. (*omissis*)

§ 2º. Para cada veículo e máquina deverão ser implementados os controles mensais individualizados, indicando o nome do órgão ou entidade onde se encontra alocado, a quilometragem percorrida ou de horas trabalhadas, conjuntamente com os respectivos demonstrativos de consumo de combustíveis consumidos, e das peças, pneus, acessórios e serviços mecânicos utilizados, mencionando-se, ainda, as quantidades adquiridas, os valores e as datas das realizações das despesas, além da identificação, qualificação e assinatura do responsável pelas informações. (grifos nossos)

No que tange à precariedade nas instalações físicas das escolas da rede municipal e à carência de merenda nas unidades visitada pelos analistas da Corte, embora o gestor tenha alegado a adoção de medidas para regularizar tais máculas, cabe o envio de recomendações ao Prefeito Municipal, Sr. Renato Lacerda Martins, no sentido de envidar maiores esforços para regularizar a disponibilização de gêneros alimentícios para a merenda, como também para conservar e manter o patrimônio municipal, tendo em vista que é obrigação de todo administrador público zelar pelos bens da coletividade. A negligência na sua conservação pode suscitar a prática de ato de improbidade administrativa, consoante estabelece o inciso X, do já citado art. 10 da Lei do Colarinho Branco (Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992), *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

Art. 10. (*omissis*)

X – agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público; (grifo nosso)

No que concerne aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Itatuba/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2009, cumpre assinalar que a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 4.368.252,07, nela compreendidos os valores registrados nos elementos de despesas 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 2.612.263,90) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 1.481.254,62), bem como os gastos incorretamente contabilizados no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA (R\$ 274.733,55), fl. 236.

Por conseguinte, é fácil perceber que as obrigações patronais recolhidas no período *sub studio*, R\$ 197.274,45, ficaram bem aquém da estimativa do montante devido à autarquia federal, R\$ 961.015,46, que corresponde a 22% da remuneração paga, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, 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), *ipsis litteris*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) *(omissis)*

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; (destaques ausentes no texto de origem)

Descontados os gastos com salário-família registrados de forma extraorçamentária, R\$ 18.240,29, deixaram de ser empenhados, contabilizados e pagos dispêndios com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 745.500,72, representando 79,08% do montante efetivamente devido pelo Executivo de Itatuba/PB, relativo à competência de 2009, R\$ 942.775,17 (R\$ 961.015,46 – R\$ 18.240,29). 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.

Nada obstante, cabe assinalar que a irregularidade em tela, respeitante aos encargos securitários devidos pelo empregador e não recolhidos à Previdência Social, representa séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. Além disso, a situação ora descrita também pode ser enquadrada como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, conforme estabelece o art. 11, inciso I, da já mencionada lei que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos (Lei Nacional n.º 8.429/1992), *verbo ad verbum*:

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

Referida mácula, em virtude de sua gravidade, é motivo suficiente para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item "2.5" do Parecer Normativo PN – TC n.º 52/2004 deste eg. Tribunal. Ademais, acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, uma irregularidade insanável, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *ad litteram*:

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 nº 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe nº 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Ribeiro, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

Feitas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre as irregularidades, ao menos três das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, conforme disposto nos itens "2", "2.5", "2.10" e "2.12", do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004, vejamos:

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

(...)

2.5. não retenção e/ou não recolhimento das contribuições previdenciárias aos órgãos competentes (INSS ou órgão do regime próprio de previdência, conforme o caso), devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações pagas pelo Município;

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

(...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

Por fim, diante das diversas transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta implementada pelo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Itatuba/PB durante o exercício financeiro de 2009, Sr. Renato Lacerda Martins, 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 gestor enquadrado no seguinte inciso do referido artigo, *in verbis*:

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;

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

- 1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação das contas de governo do Prefeito Municipal de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, relativas ao exercício financeiro de 2009, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.
- 2) Com apoio 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 contas de gestão do Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2009, Sr. Renato Lacerda Martins.
- 3) *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Executivo da Urbe, Sr. Renato Lacerda Martins, 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.
- 4) *FIXE* o prazo 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, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 05407/10

5) *FAÇA* recomendações no sentido de que o Alcaide, Sr. Renato Lacerda Martins, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

6) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo de Itatuba/PB, respeitantes à competência de 2009.

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

É a proposta.

Em 23 de Novembro de 2011



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
PROCURADOR(A) GERAL