



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: José Ivanilson Barros Gouveia
Interessados: Milton Moreira Raimundo e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – GESTOR DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Constituição de dívida flutuante com insuficiência financeira para honrar os restos a pagar – Irregularidades em parcerias firmadas com OSCIPs – Realização de dispêndios sem comprovação – Carência de empenhamento, contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas à previdência social – Ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias retidas da remuneração dos segurados – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – Ações e omissões que geraram prejuízo ao Erário – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposição de penalidade. Irregularidade. Imputação de débito. Fixação de prazo para recolhimento. Aplicação de multa. Assinação de lapso temporal para pagamento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00257/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SOLEDADE/PB, SR. JOSÉ IVANILSON BARROS GOUVEIA*, relativas ao exercício financeiro de 2007, acordam, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, vencida a proposta de decisão do relator e os votos dos Conselheiros Arnóbio Alves Viana e Antônio Nominando Diniz Filho, no tocante ao valor da penalidade imposta, bem como à declaração de inidoneidade e à solicitação de desqualificação das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs CADS, IDECI e PRODEM, na conformidade dos votos dos Conselheiros Umberto Silveira Porto e Arthur Paredes Cunha Lima, e do voto de desempate do Conselheiro Presidente Fernando Rodrigues Catão, em:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

2) Por unanimidade, *IMPUTAR* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB em 2007, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, débito no montante de R\$ 1.411.496,91 (um milhão, quatrocentos e onze mil, quatrocentos e noventa e seis reais, e noventa e um centavos), concernentes a despesas insuficientemente comprovadas em favor do Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS (R\$ 482.652,54), do Instituto de Desenvolvimento e Cidadania – IDECI (R\$ 189.349,41) e do Programa de Desenvolvimento dos Estados e dos Municípios – PRODEM (R\$ 739.494,96).

3) Por unanimidade, *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário da dívida aos cofres públicos municipais, especificamente na conta-corrente do referido fundo, cabendo ao Prefeito Municipal, Sr. José Ivanildo Barros Gouveia, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) Por maioria, *APLICAR MULTA* ao ordenador de despesas do fundo em 2007, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, no valor de R\$ 2.805,10 (dois mil, oitocentos e cinco reais e dez centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.

5) Por unanimidade, *ASSINAR* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para o recolhimento voluntário da coima 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 inteiro cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) Por unanimidade, *ENVIAR* recomendações no sentido de que a administração do Fundo de Saúde da Comuna de Soledade/PB não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) Por unanimidade, Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Carta Magna, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca do não recolhimento das contribuições previdenciárias efetivamente retidas dos segurados, bem como da carência de pagamento das obrigações patronais, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Soledade/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2007.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

8) Por unanimidade, Igualmente com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 671/682, 794/801 e 803/806, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 808/814, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

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

TCE –Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 04 de maio de 2011

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das contas de gestão do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB, relativas ao exercício financeiro de 2007, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, protocolizadas neste eg. Tribunal em 27 de maio de 2008, fl. 02, após sua devida postagem no dia 31 de março do referido ano.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada em 23 de outubro de 2008, emitiram relatório inicial, fls. 671/682, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) a Lei Municipal n.º 60, de 20 de outubro de 1994, instituiu o fundo com o objetivo de criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde; e c) os recursos auferidos pelo fundo em 2007 foram provenientes da União, R\$ 2.058.028,21, da Comuna, R\$ 153.000,00, e de aplicações financeiras, R\$ 20,56, perfazendo um total de R\$ 2.211.048,77.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da DIAGM VI destacaram que: a) o orçamento municipal para 2007 estimou a receita do fundo em R\$ 1.512.496,36 e fixou sua despesa em R\$ 1.701.000,00, evidenciando um déficit de previsão da ordem de R\$ 188.503,64; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 2.003.860,01; c) a receita efetivamente recebida pelo fundo no período ascendeu, como mencionado, à soma de R\$ 2.211.048,77; d) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R\$ 2.350.886,22; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro atingiu a importância de R\$ 123.232,84; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano foi NULA; g) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 8.563,37; e h) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 8.563,37 e um passivo financeiro da ordem de R\$ 123.232,84.

Ao final de seu relatório, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) deficiente consolidação da contabilidade do Fundo Municipal de Saúde – FMS ao balanço geral do Poder Executivo; b) constituição de dívida flutuante no valor de R\$ 123.232,84 com insuficiência financeira para honrar a quitação dos RESTOS A PAGAR; c) presunção de débito previdenciário em virtude de parcerias firmadas com Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs; d) realização de despesas sem comprovação no montante de R\$ 1.411.496,91; e) inconsistências nos ajustes celebrados com o Centro de Geração de Empregos – CEGEPO, o Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS, o Instituto de Desenvolvimento e Cidadania – IDECI e o Programa de Desenvolvimento dos Estados e dos Municípios – PRODEM; f) carência de pagamento de obrigações previdenciárias patronais na importância de R\$ 72.572,10; e g) apropriação da importância de R\$ 16.967,76 concernente às contribuições securitárias dos servidores do FMS.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

Processadas as devidas citações, fls. 683/701, 709/717 e 785/788, o Prefeito da Comuna de Soledade/PB, Sr. José Ivanildo Barros Gouveia, bem como os representantes legais das OSCIPs CEGEPO, CADS e PRODEM, deixaram o prazo transcorrer sem qualquer manifestação acerca dos itens correlacionados às suas ações. Já o gestor do fundo de saúde em 2007, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, e o contador à época, Dr. Milton Moreira Raimundo, apresentaram defesa conjunta, fls. 702/707, assim como o representante da OSCIP IDECI, que também acostou documentos, fls. 718/783.

Os dois primeiros argumentaram, em síntese, que: a) a consolidação dos dados do fundo no balanço geral é feita pelo Poder Executivo, constituindo apenas falha de natureza formal; b) a constituição de dívida flutuante e a insuficiência financeira apontada não maculam nem prejudicam a avaliação da gestão à luz da LRF, pois os eventos ocorreram fora do período crítico de 180 dias do fim do mandato; c) em obediência à determinação do Prefeito da Urbe, foram suspensas todas as parcerias com as OSCIPs; d) não houve sucesso nas tentativas realizadas para obtenção das prestações de contas dos recursos utilizados pelas referidas organizações; e) foram adotadas providências para que não sejam imputados aos gestores débitos indevidos, pois os objetivos dos programas sociais desenvolvidos pelas OSCIPs foram mantidos dentro da normalidade e executados de forma a satisfazer as exigências dos financiadores desses programas; f) as contribuições previdenciárias patronais e dos segurados foram pagas mediante retenção no Fundo de Participação dos Municípios – FPM; e g) a Comuna mantém a regularidade junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e obteve, inclusive, Certidão Negativa de Débito – CND.

Já o representante legal do IDECI, Sr. Gilvandro Vieira de Andrade Filho, informa a juntada de cópia da prestação de contas dos termos de parceria celebrados com o Município de Soledade/PB referentes ao Programa de Apoio Psicossocial – PAP, ao Programa Social de Apoio à Saúde – PSA e ao Programa de Saúde da Família – PSF, fls. 719/783.

Encaminhados os autos à unidade técnica, esta emitiu relatório, fls. 794/801, onde considerou elidida a eiva concernente à consolidação deficiente da contabilidade do Fundo Municipal de Saúde – FMS ao Balanço Geral do Poder Executivo. Por fim, manteve *in totum* o seu posicionamento exordial quanto às demais irregularidades.

Em complemento de instrução, fls. 803/806, esclareceu que, apesar da anexação de documentos em sede de defesa pelo representante do IDECI, permanece o entendimento inicial quanto ao montante de R\$ 189.349,41, que corresponde aos dispêndios não comprovados com a referida OSCIP, porquanto os demonstrativos acostados não foram suficientes para sanar a falha.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar sobre a matéria, emitiu parecer, fls. 808/814, opinando, sumariamente, pelo (a): a) irregularidade das contas do gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, relativamente ao exercício financeiro de 2007; b) aplicação de multa pessoal ao Sr. José



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

Ivanilson Barros Gouveia, com fulcro nos artigos 55 e 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93; c) imputação de débito ao mencionado gestor no montante de R\$ 1.411.496,91, por despesas não comprovadas com OSCIPs; d) envio de recomendação para que a atual administração do fundo não celebre termos de parceria com OSCIPs para operacionalização de programas e ações permanentes de saúde; e e) remessa de cópia dos autos ao Ministério Público Comum, ao Ministério Público Federal e à Receita Federal do Brasil, para adoção das medidas cabíveis.

A egrégia 1ª Câmara deste Sinédrio de Contas, em sessão realizada no dia 31 de março de 2010, através do Acórdão AC1 – TC – 00500/11, fls. 817/819, publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 06 de abril do corrente ano, fls. 821, diante da relevância da matéria, decidiu avocar o caso para o colendo Tribunal Pleno.

Solicitação de pauta, conforme fls. 823/824 dos autos.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

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

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

(...) 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.

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 prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

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, *verbis*:

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

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

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

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

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

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

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

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 a escrituração individualizada de suas contas, senão vejamos:

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

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

In casu, após análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, relativas ao exercício financeiro de 2007, revelam graves irregularidades remanescentes. Com efeito, é imperioso realçar *ab initio* a constituição, no período, de uma dívida flutuante no montante de R\$ 123.232,84, cujo saldo do exercício anterior era NULO, fl. 673. Importa notar que o referido débito decorreu da inscrição de valores em DEPÓSITOS (R\$ 35.788,86) e RESTOS A PAGAR (R\$ 87.443,98), estes últimos sem lastro financeiro para quitá-los já que o saldo para o exercício seguinte era de apenas R\$ 8.563,37, fls. 17/18.

Aqui se constata o não atendimento da principal finalidade pretendida pelo legislador ordinário, através da inserção no ordenamento jurídico tupiniquim da já citada 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, *verbum pro verbo*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

No que tange aos encargos patronais devidos ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, cumpre esclarecer que devem ser empregadas as alíquotas de 21% até o mês de junho e de 22% a partir do mês de julho de 2007 e que a folha de pagamento do pessoal vinculado ao fundo ascendeu ao patamar de R\$ 348.381,40, nela compreendidos o elemento de despesa 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 180.981,40) e a importância utilizada para o pagamento dos agentes comunitários de saúde devidamente considerada pelos inspetores da unidade de instrução (R\$ 167.400,00), fl. 681.

Logo, é fácil perceber que a soma das obrigações previdenciárias patronais empenhadas e pagas no período *sub studio* com recursos do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB, R\$ 588,00, fl. 05, ficou bem aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 75.108,56, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Carta Constitucional, c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alíneas “a” e “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/91), *in verbis*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício;

Art. 15. Considera-se:

I – empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

(...)

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I – vinde 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 03433/08

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) 1% (um por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante o risco de acidentes do trabalho seja considerado leve;

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; (grifamos)

Na verdade, descontados os gastos com salário família realizados em 2007, R\$ 5.943,52, fl. 05, deixaram de ser empenhadas, contabilizadas e pagas despesas com contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na quantia aproximada de R\$ 68.577,04, representando 99,15% do montante efetivamente devido, relativo à competência de 2007, R\$ 69.165,04 (R\$ 75.108,56 – R\$ 5.943,52). 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 dos encargos devidos ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

No que concerne à parcela previdenciária dos segurados, em consonância com os dados da prestação de contas, fl. 17, foi retido dos servidores municipais vinculados ao fundo o montante de R\$ 16.967,76, sem registro de qualquer recolhimento ao INSS em 2007. Portanto, deve ser enfatizado que o não repasse das contribuições previdenciárias retidas dos segurados vinculados ao RGPS, caracteriza 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, *verbatim*:

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

PROCESSO TC N.º 03433/08

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;

Ademais, é importante frisar que as irregularidades em tela, respeitantes às contribuições previdenciárias, devidas por empregado e empregador, e não recolhidas à Previdência Social, representam séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro.

Além do mais, as situações ora descritas podem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública, conforme estabelece o art. 11, inciso I, 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), *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 nossos)

Dentre os gastos censurados pelos especialistas deste Pretório de Contas, restaram aqueles relativos aos serviços supostamente prestados por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs sem a necessária comprovação no total de R\$ 1.411.496,91, fls. 674/679, sendo R\$ 739.494,96 pagos ao Programa de Desenvolvimento dos Estados e dos Municípios – PRODEM, R\$ 482.652,54 ao Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS e R\$ 189.349,41 ao Instituto de Desenvolvimento e Cidadania – IDECI. É imprescindível registrar que os representantes legais de todas as OSCIPs envolvidas foram devidamente citados, fls. 683, 690/701, 709/717 e 785/788, mas apenas o IDECI apresentou defesa, fls. 718/783, e que não houve repasses de recursos do Fundo Municipal de Saúde para o Centro de Geração de Empregos – CEGEPO no exercício de 2007.

Segundo exame realizado pelos peritos do Tribunal, fls. 679/680, o procedimento adotado pela Comuna de Soledade/PB, através da gestão do seu fundo de saúde, para firmar parcerias com as supracitadas OSCIPs encontra-se eivado de vícios. Em princípio, merece destaque a falta de diversos documentos exigidos pela legislação com vistas a dar respaldo à contratação das organizações pelo Poder Público, dentre os quais se encontram os certificados de qualificação das entidades como OSCIPs emitidos pelo Ministério da Justiça,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

os termos de parcerias assinados pelo administrador do fundo e pelos representantes legais do CADS, PRODEM e IDECI, contendo a descrição clara e objetiva dos serviços que seriam prestados no âmbito da saúde municipal, bem como as prestações de contas dos recursos utilizados.

De acordo com a apuração feita pelos técnicos deste Sinédrio de Contas, as OSCIPs eram responsáveis pela gerência de programas de saúde financiados com recursos federais (Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS, Programa de Saúde da Família – PSF, Programa de Apoio à Saúde – PAS, Programa de Preservação Ambiental – PPA, etc.), mediante o pagamento das folhas do pessoal envolvidos nos citados programas. Todavia, inexistente nos autos a efetiva comprovação dos dispêndios efetuados, cumprindo frisar que a documentação acostada em sede de defesa pelo Sr. Gilvandro Vieira de Andrade Filho, Presidente do IDECI, fls. 719/783, contém apenas demonstrativos contábeis das movimentações financeiras dos recursos recebidos pela Urbe em 2007, insuficientes para afastar a mácula em comento.

Além disso, é preciso frisar que este Colegiado de Contas pode declarar a inidoneidade de entidade privada que não presta contas dos recursos a ela repassados, impedindo-a de celebrar, pelo prazo de até 05 (cinco) anos, novos convênios, acordos ou outros instrumentos congêneres com entidades ou órgãos jurisdicionados do Tribunal, conforme estabelece o art. 71, inciso VII, da Constituição do Estado da Paraíba, c/c o art. 46, parágrafo único, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), *ad litteram*:

Art. 71. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

I – (...)

VII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

Art. 46. Verificada a ocorrência de fraude à licitação, o Tribunal declarará a inidoneidade do licitante fraudador para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública.

Parágrafo Único - A mesma sanção será aplicada pelo Tribunal à entidade privada que deixar de prestar contas de recursos a ela repassados pelo Estado ou Município, para o fim de firmar novos convênios, acordos, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, ou for constatada, tão-somente, falta ou impropriedade de caráter formal;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

Em verdade, o artifício utilizado pela administração do fundo revela uma contratação indireta de servidores, onde as OSCIPs figuram como meras intermediárias. Ao repassar para o CADS, o PRODEM e o IDECI a competência de administrar a prestação dos serviços de saúde, o Município se esquivou de obrigações originárias da contratação de pessoal, tais como, necessidade de realização de concurso público, pagamento de salário igual ou superior ao mínimo nacional vigente e dos respectivos encargos trabalhistas. Como bem citaram os analistas desta Corte, fl. 673, uma futura comprovação da totalidade dos gastos com as OSCIPs incorreria no aumento significativo da dívida previdenciária da Urbe, além dos próprios dispêndios com pessoal, comprometendo, possivelmente, o limite imposto pela LRF.

Por tudo ora exposto, a irregularidade em questão revela flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, pois não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de dispêndios na soma de R\$ 1.411.496,91. Assim, concorde entendimento uníssono da doutrina e da jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O artigo 70, parágrafo único, da Lei Maior, 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. Logo, 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.

De mais a mais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 37, *caput*, da *Lex Legum*, demandam, além da comprovação 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, *verbis*:

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

PROCESSO TC N.º 03433/08

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 discepção, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *ipsis litteris*:

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.”

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes das condutas implementadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 11.823,26, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), regulamentada no art. 201 do Regimento Interno do TCE/PB – RITCE/PB e fixada pela Portaria n.º 018, datada de 24 de janeiro de 2011 e publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de 26 de janeiro de 2011, sendo a gestora enquadrada nos seguintes incisos do art. 201 do RITCE/PB, *verbum pro verbo*:

Art. 201. O Tribunal poderá aplicar a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB aos responsáveis pelas contas e pelos atos indicados a seguir, observados os seguintes percentuais desse montante:

I - 100% (cem por cento), por ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

(...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

VII – 50% (cinquenta por cento), por ato de gestão ilegal, ilegítimo ou antieconômico do qual resulte dano ao erário;

(...)

§ 1º. A multa prevista no *caput* deste artigo é pessoal e será aplicada cumulativamente, com individualização de seu montante por irregularidade apurada.

Vislumbra-se, igualmente, a possibilidade de representação, também conhecida como representação administrativa, através da qual se comunica formalmente irregularidades ou abusos de poder na prática de atos da Administração à autoridade competente para conhecer e coibir a ilegalidade apontada, por força do disciplinado no art. 71, inciso XI, da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – (...)

XI - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

Ex positis, proponho que o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, **JULGUE IRREGULARES** as contas de gestão do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB no exercício financeiro de 2007, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia.

2) **IMPUTE** ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Soledade/PB em 2007, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, débito no montante de R\$ 1.411.496,91 (um milhão, quatrocentos e onze mil, quatrocentos e noventa e seis reais, e noventa e um centavos), concernentes a despesas insuficientemente comprovadas em favor do Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS (R\$ 482.652,54), do Instituto de Desenvolvimento e Cidadania – IDECI (R\$ 189.349,41) e do Programa de Desenvolvimento dos Estados e dos Municípios – PRODEM (R\$ 739.494,96).

3) **FIXE** o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário da dívida aos cofres públicos municipais, especificamente na conta-corrente do referido fundo, cabendo ao Prefeito Municipal, Sr. José Ivanildo Barros Gouveia, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral cumprimento da decisão, sob pena de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *APLIQUE MULTA* ao ordenador de despesas do fundo em 2007, Sr. José Ivanilson Barros Gouveia, no valor de R\$ 11.823,26 (onze mil, oitocentos e vinte e três reais, e vinte e seis centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.

5) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para o recolhimento voluntário da coima 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 inteiro cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) *ENVIE* recomendações no sentido de que a administração do Fundo de Saúde da Comuna de Soledade/PB não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

7) *DECLARE* a inidoneidade das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs CADS, IDECI e PRODEM para o fim de firmar, com entidades e órgãos jurisdicionados do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, convênios, acordos, ajustes ou outros instrumentos congêneres, pelo prazo de 05 (cinco) anos, contados da publicação da decisão, com base no art. 71, inciso VII, da Constituição do Estado da Paraíba, c/c o art. 46, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93.

8) *SOLICITE* ao Ministério da Justiça a desqualificação como Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIPs do Centro de Assistência e Desenvolvimento Social – CADS, do Instituto de Desenvolvimento e Cidadania – IDECI e do Programa de Desenvolvimento dos Estados e dos Municípios – PRODEM, com esteio nos artigos 7º e 8º da Lei Nacional n.º 9.790/99, c/c o art. 4º do Decreto n.º 3.100/99.

9) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Carta Magna, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca do não recolhimento das contribuições previdenciárias efetivamente retidas dos segurados, bem como da carência de pagamento das obrigações patronais, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Soledade/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2007.

10) Igualmente com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Lei Maior, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 671/682, 794/801 e 803/806, do parecer do Ministério Público



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 03433/08

Especial, fls. 808/814, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.