



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

Publicado D.O.E.

Em 18/8/06

Secretaria do Tribunal Pleno

PROCESSO TC N.º 02303/06

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Responsável: Pedro Pinto da Costa

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – 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 – Constatação de diversas irregularidades – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Ações e omissões que geraram prejuízo ao Erário – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de aplicação de penalidade – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas de gestão. Irregularidade das contas. Imputação de débito. Assinação de lapso temporal para recolhimento. Aplicação de multa. Concessão de prazo para pagamento. Fixação de termo para cobrança de tributos. Encaminhamento da deliberação a subscritor de denúncia. Recomendações. Comunicação ao Instituto Nacional do Seguro Social. Remessa de cópias dos autos à Procuradoria Geral de Justiça do Estado.

ACÓRDÃO APL – TC – 518 / 07

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE BARRA DE SÃO MIGUEL/PB, SR. PEDRO PINTO DA COSTA*, relativa ao exercício financeiro de 2005, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, com as declarações de impedimentos do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira e do Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) *IMPUTAR* ao Prefeito Municipal de Barra de São Miguel/PB, Sr. Pedro Pinto da Costa, o débito relativo a despesas irregulares, no valor de R\$ 104.101,64 (cento e quatro mil, cento e um reais e sessenta e quatro centavos), assim discriminadas:

IRREGULARIDADES	VALOR (R\$)
Excesso na remuneração recebida	14.000,00
Serviços de assessoria, auditoria e consultoria não comprovados	1.100,00
Serviços de arquivo sem comprovação	2.000,00
Despesas com acordos trabalhistas insuficientemente comprovadas	51.800,71
Doações a pessoas carentes sem comprovação	18.645,00
Concessão de gratificação indevida à Secretária de Educação	6.000,00
Pagamento de transportes comprovado mediante recibo sem assinatura	400,00
Taxas bancárias decorrentes da devolução de 162 cheques sem fundos	2.141,39
Saldo contábil registrado em BANCOS sem comprovação	8.014,54
TOTAL	104.101,64



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

3) *ASSINAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do montante imputado, sob pena de responsabilidade e 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 colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Pedro Pinto da Costa, no valor de R\$ 14.025,50 (quatorze mil, vinte e cinco reais e cinquenta centavos), com base no que dispõe o art. 56, incisos II e III, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.

5) *CONCEDER-LHE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo seu integral cumprimento, 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) *FIXAR* o prazo de 30 (trinta) dias para que o Chefe do Poder Executivo Municipal de Barra de São Miguel comprove o lançamento e a cobrança do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN não retido, sob pena de, não comprovados no tempo próprio, imputar-se ao responsável a quantia correspondente.

7) *ENVIAR* cópia desta decisão ao Vereador da Comuna, Sr. Joseci Matias Pereira, subscritor da denúncia formulada em face do Sr. Pedro Pinto da Costa, para conhecimento.

8) *FAZER* recomendações no sentido de que o Prefeito da Urbe, Sr. Pedro Pinto da Costa, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

9) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Gerência Regional do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na Paraíba acerca da falta de retenção e recolhimento das contribuições previdenciárias, devidas por empregado e empregador, incidentes sobre as remunerações pagas a prestadores de serviços, bem como do não recolhimento de parte da contribuição descontada da remuneração dos servidores municipais.

10) Também com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 859/868, 2.989/2.997 e 3.066/3.071, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 3.073/3.086, e 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, 15 de agosto de 2007



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

Conselheiro Arnobio Alves Viana
Presidente

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Fui Presente 
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da análise da Prestação de Contas do Município de Barra de São Miguel/PB, relativa ao exercício financeiro de 2005, de responsabilidade do Prefeito e Ordenador de Despesas, Sr. Pedro Pinto da Costa, apresentada a este eg. Tribunal em 31 de março de 2006, mediante ofício encartado à fl. 02.

Os peritos da Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal IV – DIAGM IV, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram o relatório inicial de fls. 2.989/2.997, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas no prazo legal; b) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 06/04, estimando a receita em R\$ 4.390.959,46, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; c) as Leis Municipais n.º 03 e 05/05 autorizaram a abertura de créditos adicionais especiais, nos valores de R\$ 2.000,00 e R\$ 1.000,00, respectivamente; d) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais, no montante de R\$ 2.717.803,39; e) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no exercício ascendeu à soma de R\$ 4.020.862,98; f) a despesa orçamentária realizada atingiu o valor de R\$ 3.992.430,83; g) a receita extra-orçamentária, acumulada no exercício financeiro, alcançou a importância de R\$ 196.372,61; h) a despesa extra-orçamentária, executada durante o exercício, compreendeu um total de R\$ 160.431,52; i) o somatório da Receita de Impostos e das Transferências – RIT atingiu a importância de R\$ 3.380.855,89; j) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 4.020.398,00; e k) a cota-parte do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF somou R\$ 610.093,09.

Em seguida, os técnicos da DIAGM IV destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) recursos oriundos de convênios, escriturados no exercício, totalizaram R\$ 10.000,00, provenientes do Governo Federal; b) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 1.840,00; e c) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 7.000,00 e R\$ 3.500,00 mensais, mediante a Lei Municipal n.º 05/04.

Quanto aos gastos condicionados, verificou a unidade de instrução desta Corte que: a) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 372.730,53 ou 11,02% da RIT; b) as despesas com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançaram o montante de R\$ 2.073.628,08 ou 51,58% da RCL; c) a aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 873.094,36 ou 25,82% da RIT; e d) a despesa com recursos do FUNDEF na remuneração dos profissionais do magistério alcançou o montante de R\$ 248.271,23, representando 40,69% da cota-parte do exercício.

Ao final de seu relatório, a unidade técnica apresentou, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) elaboração incorreta dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – REO; b) ausência de comprovação da publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – REO; c) ausência de comprovação da publicação dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF; d) falhas, omissões e inconsistências na Lei Municipal n.º 04/04, que fixou as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2005; e) abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa, no valor de R\$ 123.794,49; f) não realização de procedimentos licitatórios em despesas sujeitas a esse procedimento, no montante de R\$ 379.778,06; g) não arrecadação das receitas próprias do Município (retenções do IRRF e ISS) incidentes sobre pagamentos feitos pelo Município; h) não retenção e recolhimento das contribuições previdenciárias junto ao INSS, devidas por empregado e empregador, incidentes sobre remunerações e serviços pagos pelo Município; i) não aplicação dos recursos oriundos do FUNDEF, segundo o disposto na legislação aplicável, notadamente no tocante à remuneração e valorização do magistério; j) não aplicação do percentual mínimo em ações e serviços públicos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

de saúde; k) percepção, pelo Prefeito, de remuneração superior à legalmente fixada; l) incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal; m) fornecimento de madeira, no valor de R\$ 3.000,00, não acompanhado da nota fiscal; n) despesa com pagamento de empréstimo de servidores erroneamente registrada nas disponibilidades, na importância de R\$ 54.779,31; o) registro de receita a menor em R\$ 53.394,58 e conseqüente desvio de recursos; p) despesas com serviços de assessoria, auditoria e consultoria paga a pessoa sem qualificação e sem comprovação da realização do serviço, no montante de R\$ 1.100,00; q) dispêndio com serviços de arquivo, sem comprovação da sua realização, no valor de R\$ 2.000,00; r) despesas irregulares e não comprovadas a título de acordos trabalhistas, na soma de R\$ 55.800,71; s) despesas pagas com assistência a carentes sem comprovação, no montante de R\$ 26.095,00; t) despesas contabilizadas incorretamente na classificação dos elementos da despesa e na aplicação dos recursos; u) despesa com pagamento de gratificação irregular, no valor mensal de R\$ 500,00; v) despesas com o pagamento de transportes comprovada mediante recibo sem assinatura, na importância de R\$ 400,00; w) pagamento de mercadorias fornecidas sem nota fiscal, somando R\$ 4.367,00; x) saldo registrado em BANCOS, referente a pagamento irregular de empréstimo consignado de servidores, no montante de R\$ 54.779,31; y) emissão de cheques sem provisão de fundo, incorrendo em despesas de R\$ 2.141,39; e z) saldo registrado em BANCOS sem comprovação, no valor de R\$ 8.014,54.

Processadas as devidas citações, fls. 2.998/3.009 e 3.060/3.063, o Contador da Comuna, Dr. Manoel Erasmo Pinto Sobrinho, deixou o prazo transcorrer *in albis* e o Prefeito Municipal, Sr. Pedro Pinto da Costa, apresentou a contestação de fls. 3.010/3.058, na qual juntou documentos e argumentou, em síntese, que: a) foram anexadas novas cópias a fim de sanar as faltas apontadas no REO; b) a comprovação das publicações dos REO e RGF do exercício foi acostada à defesa; c) a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO para o exercício de 2005, contendo os itens faltantes citados pelos peritos desta Corte, bem como a sua publicação, foram juntadas à contestação; d) durante o exercício, foi autorizada pelo Poder Legislativo a abertura de créditos suplementares em até 20% do total orçado, além do percentual permitido na Lei Orçamentária Anual – LOA; e) a não arrecadação do IRRF e do ISS estava sendo revista com atenção pelo setor competente para que não venha a se repetir; f) além do desconto automático na cota-parte do FPM em favor do INSS, o Município possui parcelamento de débito com o referido instituto; g) os empenhos referentes ao pagamento do subsídio do Prefeito somaram exatamente o valor permitido, inexistindo qualquer excesso; h) o fornecedor da madeira foi o próprio cortador de lenha que não emite nota fiscal; i) os empréstimos dos servidores municipais consignados em folha foram realizados pela gestão anterior para o pagamento de salários atrasados do exercício de 2004, descontados somente a partir de 2005, quando alguns servidores comissionados beneficiados já tinham sido exonerados; j) o setor contábil da Prefeitura desconhece o registro a menor, em R\$ 53.394,58, da receita orçamentária; k) o Sr. Aroldo Martins Sampaio prestava serviços de assessoria, auditoria e consultoria em diversos municípios, orientando o setor administrativo e de pessoal; l) a Sra. Maria Wanda da Silva Pinto foi responsável pela organização dos arquivos e análise da documentação, não havendo necessidade de sua assinatura em documentos para a comprovação dos trabalhos realizados; m) os seqüestros dos valores para o pagamento dos acordos trabalhistas foram feitos na conta do FPM, sem comunicação ao setor competente da Prefeitura; n) o valor pago à Ótica Pop, referente à aquisição de óculos de grau para doação a carentes, soma, na realidade, R\$ 18.645,00 e os documentos que comprovam o recebimento pelos beneficiários foram anexados à defesa; o) o setor contábil reconheceu as incorreções no registro das despesas pagas ao INSS, correspondentes às obrigações patronais, à contribuição dos segurados e ao parcelamento de débito; p) a concessão de gratificação indevida à Secretária de Educação da Urbe foi devidamente corrigida com a devolução dos recursos aos cofres municipais; q) o recibo relativo ao pagamento de transportes foi emitido em três vias, sendo analisada pelos técnicos aquela que se encontrava sem assinatura do credor, já corrigida



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

e acostada aos autos; r) o valor descontado das contas bancárias, a título de taxas por devolução de cheques sem provisão de fundos, seria devolvido pelo gestor para a regularização da situação; s) o saldo registrado em BANCOS sem comprovação, no montante de R\$ 8.014,54, são proveniente da gestão anterior e os extratos das referidas contas bancárias foram solicitados à Caixa Econômica Federal – CEF e ao Banco do Brasil S/A, sem qualquer retorno.

Encaminhados os autos à unidade de instrução, esta, examinando a referida peça processual de defesa, emitiu o relatório de fls. 3.066/3.071, onde manteve *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente a todas as irregularidades apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar sobre a matéria, fls. 3.073/3.086, pugnou pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação da presente prestação de contas e irregularidade das contas ora analisadas; b) aplicação de multa ao Prefeito Municipal de Barra de São Miguel, Sr. Pedro Pinto da Costa, com lastro no art. 56, incisos I, II e III, da Lei Orgânica desta Corte de Contas; c) aplicação da multa do art. 55, da LOTCE/PB, ao Prefeito Municipal de Barra de São Miguel, Sr. Pedro Pinto da Costa, em 100% do valor da imputação de débito; d) imputação de débito pelas irregularidades referentes aos gastos sem comprovação da contraprestação ou que geraram dano ao erário por ato culposo do gestor, merecendo destaque o entendimento sobre o direito de percepção da gratificação natalina por parte do Alcaide municipal; e) remessa de cópia pertinente dos autos ao Ministério Público Comum, a fim de se apurar os indícios de cometimento de crimes licitatórios, e à DELEPREV, acerca do não recolhimento e não repasse de contribuições previdenciárias devidas ao INSS; e f) envio de recomendações ao mencionado Chefe do Poder Executivo no sentido de evitar incorrer nas mesmas omissões, irregularidades e falhas ora examinadas, nas futuras prestações de contas de sua responsabilidade, assim como efetuar a cobrança judicial dos débitos em favor do Município analisados neste processo.

Solicitação de pauta para a sessão do dia 08 de agosto do corrente, conforme fls. 3.087/3.088, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

Compulsando o caderno processual, constata-se que as contas apresentadas pelo Prefeito Municipal de Barra de São Miguel/PB, Sr. Pedro Pinto da Costa, revelam inúmeras e graves irregularidades. Com efeito, verifica-se *ab initio* a incorreta elaboração dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – REO, referentes ao terceiro e sexto bimestres, por não apresentarem todos os demonstrativos exigidos pela Portaria n.º 471/04, da Secretaria do Tesouro Nacional. No primeiro, remanescem ausentes os Anexos V e IX e, no segundo, os Anexos IX, XI, XIII e XIV. Tal fato, além de demonstrar um certo desprezo da autoridade responsável aos preceitos estabelecidos na lei instituidora de normas gerais de direito financeiro – Lei Nacional n.º 4.320/64 –, prejudica, sobremaneira, a transparência das contas públicas pretendida com o advento da reverenciada Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, onde o REO figura como instrumento dessa transparência, conforme preceituam seus dispositivos, notadamente o art. 1º, § 1º, bem como o art. 48, *verbatim*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

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.

(...)

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 destes documentos.

Destacaram, também, os peritos da unidade técnica de instrução deste Sinédrio de Contas, fl. 2.992, a ausência de comprovação da publicação dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – REO e dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGF, relativos ao exercício *sub judice*, irregularidade esta que denota flagrante transgressão aos preceitos estabelecidos no art. 52, *caput*, e no art. 55, § 2º, da respeitada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, prejudicando a transparência das contas públicas pretendida com o seu advento, *verbum pro verbo*:

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 ressaltar que a comprovação das publicações desses instrumentos deve ser enviada a esta Corte, dentro de prazo estabelecido, consoante determinações contidas na Resolução RN – TC – 07/04, 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, *in verbis*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

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, 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. (nossos grifos)

Ademais, notadamente quanto ao Relatório de Gestão Fiscal – RGF, o art. 5º, inciso I, da lei que dispõe, entre outras, sobre as infrações contra as leis de finanças públicas – Lei Nacional n.º 10.028, de 19 de outubro de 2000 –, prevê que a sua não divulgação nos prazos e condições estabelecidos em lei constitui infração administrativa, processada e julgada pelo Tribunal de Contas, sendo passível de punição mediante a aplicação de multa pessoal de 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;

(...)

§ 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, esta Corte de Contas, com o intuito de uniformizar sua interpretação e análise, decidiu, mediante o Parecer Normativo PN – TC – 12/2006, exercer a competência que lhe foi atribuída pela referida norma somente a partir do exercício financeiro de 2006. Assim, recomenda-se à autoridade responsável a estrita obediência aos ditames legais, sob pena de cominação, também, dessa multa em caso de nova reincidência.

No que se refere às falhas, omissões e inconsistências observadas na Lei Municipal n.º 04/04, que fixou as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2005, impende comentar que, embora a defesa apresentada pelo Prefeito Municipal, Sr. Pedro Pinto da Costa, não tenha sido capaz de eliminar as máculas constatadas, há que se considerar que a elaboração do referido instrumento de planejamento foi realizada pela gestão anterior, sob o comando do ex-Prefeito da Comuna, Sr. João Tarcísio Quirino. Assim, ao atual gestor, Sr. Pedro Pinto da Costa, cabem



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

recomendações no sentido de evitar incorrer nas mesmas irregularidades quando da elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias – LDO a seu cargo.

A respeito da abertura e utilização de créditos adicionais suplementares sem a prévia autorização legislativa, no montante de R\$ 123.794,49, constata-se evidente transgressão ao preconizado no art. 167, inciso V, da Constituição Federal, bem como ao disciplinado no art. 42, da lei que estatuiu 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 4.320/64 –, respectivamente, *verbo ad verbum*:

Art. 167. São vedados:

I – (...)

V – a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;

Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. (grifos inexistentes nos originais)

Em relação à carência de certames licitatórios, no montante de R\$ 219.882,89, representando 5,51% da despesa orçamentária realizada no exercício – R\$ 3.992.430,83 –, cabe destacar que a licitação é o 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 Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, 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.

Com efeito, deve ser enfatizado que a não realização dos mencionados procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde o início, de encontro ao preconizado na Constituição da República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *verbatim*:

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 da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

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. (grifamos)

É importante salientar que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Neste contexto, é importante destacar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prenunciados na reverenciada norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89, do próprio Estatuto das Licitações e dos 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.

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

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)

Comungando com o supracitado entendimento, nos reportamos, desta feita, à manifestação do eminente representante do Ministério Público Especial do Estado da Paraíba, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *ipsis litteris*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

legalmente previstas, constitui grave infração à norma legal, podendo dar ensejo até mesmo à conduta tipificada como crime. (grifo inexistente no original)

Ainda sobre o tema licitações, os técnicos constataram diversas irregularidades e inconsistências em procedimentos licitatórios, na modalidade convite, realizados pelo Município de Barra de São Miguel/PB, durante o exercício *sub studio*, fls. 2.835/2.888, demonstrando considerável desprezo da autoridade responsável pela legislação atinente à espécie. Dentre as eivas apontadas, destaque-se: a) não comprovação da regularidade fiscal do licitante vencedor; b) propostas com datas posteriores à da sessão de abertura da licitação; c) documentação relativa à regularidade fiscal emitida após o julgamento, onde houve proposta de apenas um licitante; d) fracionamento de despesas; e) ausência de documentação respeitante à qualificação técnica em licitação para locação de veículos; f) apresentação de Certidão Negativa de Débitos para com a Previdência Social inválida; g) ato de homologação e termo de adjudicação sem a assinatura do Prefeito; e h) Certificado de Regularidade do FGTS inválido no dia da abertura e julgamento das propostas.

Diante desses fatos, os peritos desta Corte de Contas opinaram pela invalidação dos referidos procedimentos, quais sejam: Convites n.º 04, 07, 08, 10, 12 e 14/05. Demais, consoante previsto no já mencionado 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 falta de regularidade na realização de procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário.

Especialmente quanto à documentação necessária à habilitação dos licitantes, concernente à regularidade fiscal e à qualificação técnica, verifica-se que, em cinco dos seis procedimentos destacados pela unidade técnica, ou inexistiam tais documentos ou aqueles apresentados eram inválidos, indo de encontro ao que preconiza a Lei Nacional n.º 8.666/93, *in verbis*:

Art. 27. Para a habilitação nas licitações exigir-se-á dos interessados, exclusivamente, documentação relativa a:

I – (...)

II - qualificação técnica;

(...)

IV - regularidade fiscal.

(...)

Art. 29. A documentação relativa à regularidade fiscal, conforme o caso, consistirá em:

I – (...)

III - prova de regularidade para com a Fazenda Federal, Estadual e Municipal do domicílio ou sede do licitante, ou outra equivalente, na forma da lei;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

IV - prova de regularidade relativa à Seguridade Social e ao Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), demonstrando situação regular no cumprimento dos encargos sociais instituídos por lei.

Art. 30. A documentação relativa à qualificação técnica limitar-se-á a:

I – (...)

II - comprovação de aptidão para desempenho de atividade pertinente e compatível em características, quantidades e prazos com o objeto da licitação, e indicação das instalações e do aparelhamento e do pessoal técnico adequados e disponíveis para a realização do objeto da licitação, bem como da qualificação de cada um dos membros da equipe técnica que se responsabilizará pelos trabalhos; (nossos grifos)

Apesar do art. 32, § 1º, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos, facultar a dispensa dessa documentação, no todo ou em parte, nos casos de convite, em dois dos procedimentos analisados, Convites n.º 07 e 14/05, o edital exigia, expressamente, a sua apresentação na fase de habilitação. Quanto ao demais, existiram outras irregularidades que sustentam a invalidação proposta pela unidade técnica, à exceção do Convite n.º 12/05, no valor de R\$ 69.839,00, que deve ser suprimido do elenco dos procedimentos maculados, que somam, em verdade, R\$ 212.104,71.

Impende comentar que as formalidades preconizadas na Lei Nacional n.º 8.666/93 e nos demais dispositivos legais correlatos devem ser observadas em sua totalidade, e que ao administrador público cabe cumprir integralmente as determinações contidas na legislação pertinente, quando da realização dos procedimentos de licitação. Após o início destes, existe uma seqüência de ações e providências a serem adimplidas, que possuem a natureza de atos de ofício.

Nesse diapasão, a transgressão de dispositivos preconizados no Estatuto de Licitações e Contratos Administrativos também se enquadra como ato de improbidade administrativa, previsto no artigo 11, inciso II, da já citada Lei Nacional n.º 8.429/92 – Lei do Colarinho Branco –, *ipsis litteris*:

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

I – (*omissis*)

II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;

Em relação à não retenção do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN incidentes sobre o pagamento de despesas com serviços prestados por advogados, que somaram R\$ 28.000,00, deve ser enfatizado que, no primeiro caso, o produto de sua arrecadação é destinado ao Município, conforme dispõe o art. 158, inciso I, da Constituição Federal e que, no segundo, o imposto é de sua competência, *ex vi* do disposto no art. 156, inciso III, da Carta Magna. Assim, a não retenção de ambos, além de ferir os requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal, insculpidos no art. 11, da Lei Complementar n.º 101/2000, caracteriza renúncia de receitas, contraria a legislação pertinente e gera prejuízos ao erário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

Nessa esteira, merece ser enfatizado, mais uma vez, o que preconiza a lei disciplinadora das sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública – Lei Nacional n.º 8.429/92 –, em seu art. 10, *caput* e inciso X, *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 – (...)

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

Contudo, tendo em vista que o direito de realizar o lançamento do tributo decai em cinco anos para a Fazenda Municipal, nos termos dos artigos 142 e 173, do Código Tributário Nacional – CTN, e que o fato gerador ocorreu em 2005, deve o Prefeito ser orientado a fazer a cobrança do respectivo crédito tributário, que pertence ao Município, sob pena de imputação ao responsável da quantia correspondente.

Também inserida no rol das máculas constatadas na instrução processual, encontra-se a ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias incidentes sobre a remuneração paga a prestadores de serviços, devidas tanto pelo empregado quanto pelo empregador, bem como o não recolhimento de parte da contribuição dos segurados descontada da remuneração dos servidores municipais, demonstrando flagrante inércia do Chefe do Poder Executivo de Barra de São Miguel. Tal procedimento, além de suscitar a imperfeição nas informações contábeis do Município, 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.

Nesse contexto, deve ser ressaltado que o não repasse das contribuições previdenciárias descontadas dos servidores da Urbe ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS caracteriza a situação de apropriação indébita previdenciária, consoante 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, *verbis*:

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:

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

Além do mais, tais irregularidades podem ser enquadradas como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, conforme dispõe o art. 11, inciso I, da já mencionada Lei Nacional n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, *verbatim*:

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)

É importante frisar que os gastos correspondentes às contribuições previdenciárias, tanto a parte patronal quanto às retenções dos segurados, devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, bem como as quitações mensais do parcelamento de débito do Município para com o referido instituto, foram incorretamente contabilizados no SAGRES no que respeita à classificação do elemento de despesa, comprometendo, assim, a fidedignidade das informações contábeis da Comuna.

Em referência ao emprego dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF, consoante destacado pela unidade técnica desta Corte e após a inclusão dos dispêndios com os encargos sociais relativos ao INSS, parte patronal, PASEP e ao FGTS ausentes no cálculo inicial, verifica-se que a Urbe despendeu com a remuneração e valorização dos profissionais do magistério o percentual de 48,79%, em flagrante desrespeito ao preconizado no art. 7º, *caput*, da lei que instituiu o referido fundo – Lei Nacional n.º 9.424, de 24 de dezembro de 1996 –, *verbum pro verbo*:

Art. 7º Os recursos do Fundo, incluída a complementação da União, quando for o caso, serão utilizados pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, assegurados, pelo menos, 60% (sessenta por cento) para a remuneração dos profissionais do Magistério, em efetivo exercício de suas atividades no ensino fundamental público. (grifamos)

No que diz respeito aos gastos condicionados com saúde, consoante cálculos efetuados pela unidade técnica desta Corte e, também, após a inclusão dos encargos sociais relativos ao INSS, parte patronal, PASEP e ao FGTS ausentes no cálculo inicial, constata-se que o Município despendeu, no exercício *sub examine*, apenas R\$ 448.174,54 ou 13,26% do somatório das receitas de impostos e das transferências constitucionais – R\$ 3.380.855,89 – em ações e serviços públicos de saúde, não atendendo, por conseguinte, ao disposto no art. 198, §§ 2º e 3º, inciso I, da Constituição Federal, c/c o art. 77, inciso III, e § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que estabelece o percentual de quinze por cento como limite mínimo a ser despendido pelos Municípios a partir do exercício financeiro de 2005, *in verbis*:

Art. 198. (*omissis*)

§ 1º (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I – (...)

§ 3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I – os percentuais de que trata o § 2º;

Art. 77. (*omissis*)

I – (...)

III – no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º.

§ 1º (...)

§ 4º Na ausência de lei complementar a que se refere o art. 198, § 3º, a partir do exercício financeiro de 2005, aplicar-se-á à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o disposto neste artigo.

Referida mácula, em virtude de sua gravidade, é suficiente não só para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, conforme determina o item 2.3, do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004 deste eg. Tribunal, como também para a decretação de intervenção de um Estado em seus Municípios, consoante preconiza o art. 35, inciso III, da Carta Magna, *ipsis litteris*:

Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I – (...)

III – não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde; (grifos nossos)

No que concerne ao excesso na remuneração auferida pelo Sr. Pedro Pinto da Costa, Prefeito da Urbe, os seus argumentos revelaram-se insuficientes à eliminação da mácula. Diferentemente do que foi exposto em sua defesa, o Alcaide recebeu no exercício, a título de subsídio, o montante de R\$ 98.000,00, representando 116,67% do fixado na Lei Municipal n.º 05/04. Sendo assim, o excesso, no valor de R\$ 14.000,00, deverá ser devolvido aos cofres municipais pela referida autoridade.

Em que pese o posicionamento do Ministério Público Especial, mediante o parecer exarado pela douta Procuradora, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, fls. 3.073/3.086, acerca da permissibilidade de pagamento de gratificação natalina ao Prefeito da Comuna, ressalte-se, por oportuno, a decisão do eg. Superior Tribunal de Justiça – STJ que, ao apreciar a matéria, sedimentou o entendimento acerca da inaplicabilidade do disposto no art. 7º, inciso VIII, e no art. 39, § 3º, ambos da Constituição Federal, aos detentores de cargos eletivos, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. EX-DEPUTADOS ESTADUAIS. POSTULAÇÃO DE PAGAMENTO DE 13º SALÁRIO. INOCORRÊNCIA DE RELAÇÃO DE TRABALHO COM O PODER PÚBLICO. INVIABILIDADE. DEPUTADO ESTADUAL, NÃO MANTENDO COM O ESTADO, COMO É DA NATUREZA DO CARGO ELETIVO, RELAÇÃO DE TRABALHO DE NATUREZA PROFISSIONAL E CARÁTER NÃO EVENTUAL SOB VÍNCULO DE DEPENDÊNCIA, NÃO PODE SER CONSIDERADO COMO TRABALHADOR OU SERVIDOR PÚBLICO, TAL COMO DIMANA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL (ARTS. 7º, INCISO VIII, E 39, § 3º), PARA O FIM DE SE LHE ESTENDER A PERCEPÇÃO DA GRATIFICAÇÃO NATALINA. RECURSO A QUE SE NEGA PROVIMENTO. (STJ – Quinta Turma – RMS nº 15476/BA, Rel. Min. José Arnaldo da Fonseca, *Diário da Justiça*, 12 Abr. 2004, p. 221)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, a manifestações do colendo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul – TJ/RS, *verbo ad verbum*:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI 2.572/00, DO MUNICÍPIO DE ITAQUI, QUE ACRESCENTA AO SUBSÍDIO DO PREFEITO E DO VICE A GRATIFICAÇÃO DE FÉRIAS E DE DÉCIMO-TERCEIRO SALÁRIO. Por serem agentes políticos e detentores de cargos eletivos, mostra-se inconstitucional a norma municipal que acrescenta aos subsídios a gratificação natalina e o terço de férias. Remuneração que deve ocorrer mediante parcela única, sem qualquer espécie de acréscimo. Inteligência dos artigos 29, V, e 39, *caput*, e §§ 3º e 4º, ambos da Constituição Federal. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS (TJ/RS – Tribunal Pleno – ADIN nº 70014840359, Rel. Desembargador José Aquino Flores de Camargo, Julgado em 27 nov. 2006)

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI nº 959/04, DO MUNICÍPIO DE SANTA CLARA DO SUL (ARTIGOS 3º, I, 5º, CAPUT E PARÁGRAFOS e 7º, CAPUT e PARÁGRAFO ÚNICO). SUBSÍDIO DO VICE-PREFEITO DO MUNICÍPIO. VEDAÇÃO DE PERCEPÇÃO DIFERENCIADA CASO EXERÇA ATIVIDADE PERMANENTE NA ADMINISTRAÇÃO. REGRA DE FIXAÇÃO EM PARCELA ÚNICA, PROIBIÇÃO DE ACRÉSCIMO DE QUALQUER NATUREZA (CF, ART. 39, § 4º, REDAÇÃO DA EC 19/98). AGENTES POLÍTICOS, ACUMULAÇÃO REMUNERADA DE CARGOS PÚBLICOS, VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL (CF, ART. 37, XVI). PREFEITO E VICE-PREFEITO, GRATIFICAÇÃO DE FÉRIAS DÉCIMO-TERCEIRO SALÁRIO. DESATENDIMENTO À MESMA REGRA PROIBITIVA DE QUALQUER ACRÉSCIMO REMUNERATÓRIO. INCONSTITUCIONALIDADE. PRINCÍPIOS AOS QUAIS OS MUNICÍPIOS DEVEM OBEDIÊNCIA, NA FORMA DOS ARTIGOS 8º E 11 DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO. PRECEDENTES DOUTRINÁRIOS E JURISPRUDENCIAIS. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE. VOTOS VENCIDOS. (TJ/RS – Tribunal Pleno – ADIN nº 70012950473, Rel. Desembargador Arno Werlang, Julgado em 10 abr. 2006) (grifos inexistentes nos textos originais)

Igualmente inseridas na lista de irregularidades estão as inúmeras incorreções verificadas nos demonstrativos contábeis que compõem a prestação de contas e nos registros do SAGRES, a saber: a) a receita total informada no Balanço Orçamentário, R\$ 3.967.468,40, foi inferior ao seu valor real, que somou R\$ 4.020.862,98, evidenciando uma diferença de R\$ 53.394,58; b) o saldo para o exercício seguinte registrado no Balanço Financeiro, R\$ 110.630,07, que diverge daquele informado no SAGRES (R\$ 140.067,28), encontra-se prejudicado em razão da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

incorreção no valor da receita orçamentária considerada, da existência de saldos contabilizados em BANCOS sem comprovação, na importância de R\$ 8.014,54, e da inclusão indevida como disponibilidades, de valores correspondentes a empréstimos a servidores, no montante de R\$ 54.779,31; c) o superávit financeiro, no valor de R\$ 74.615,33, apurado com base nos dados do Balanço Patrimonial também está comprometido em função dos erros apontados no Balanço Financeiro; d) o saldo da dívida fluante municipal, proveniente do exercício anterior, no montante de R\$ 751.964,63, deixou de ser registrado no respectivo demonstrativo (Anexo XVII), distorcendo o saldo final para o exercício seguinte, subestimado em R\$ 35.941,09; e e) a despesa orçamentária total informada na prestação de contas, R\$ 3.992.430,83, foi superior em R\$ 12.700,11 àquela registrada no SAGRES. Tais discrepâncias, além de prejudicar a análise da unidade de instrução, compromete sobremaneira a confiabilidade dos registros contábeis do Município, ficando caracterizado, por conseguinte, o desprezo da autoridade responsável aos preceitos estabelecidos na lei instituidora de normas gerais de direito financeiro – Lei Nacional n.º 4.320/64.

Nesse ponto, merece uma observação especial a importância de R\$ 54.779,31, relativa ao pagamento de empréstimos a servidores, consignados em folha, para o pagamento de salários em atraso, relativos ao exercício de 2004, que foi erroneamente registrada nas disponibilidades em 2005. Pouco importa se parte dos servidores beneficiados, notadamente os comissionados, estava em exercício no período de quitação desses empréstimos que, segundo a defesa apresentada, fls. 3.015/3.016, começou a partir de maio de 2005. Os salários de 2004 para os quais os empréstimos foram feitos eram, de fato, devidos aos servidores, que, nessa época, trabalharam no Município, cuja despesa era, na realidade, encargo do Município. Logo, não se pode pretender que esse valor seja reavido, judicialmente, dos servidores exonerados, nem tampouco que corresponde a prejuízo para a Comuna.

No que se refere à realização de despesas sem a devida comprovação através de documentos fiscais, no montante de R\$ 7.367,00, tem-se: a) fornecimento de madeira, R\$ 3.000,00; b) mercadorias (cama e colchão) para casa de apoio em Campina Grande/PB, R\$ 600,00; e c) material de limpeza, R\$ 3.767,00. *In casu*, constata-se grave infração às normas legais de natureza contábil e financeira. Ora, como não houve a emissão das notas fiscais, a fase de liquidação da despesa foi seriamente comprometida, gerando imperfeições no desenrolar do seu processamento, concorde determina o art. 62, da Lei Nacional n.º 4.320/64 –, *verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação. (nosso grifo)

Nesse diapasão, trazemos à baila posicionamento exarado pela eminente representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado, Dra. Elvira Samara Pereira de Oliveira, nos autos do Processo TC n.º 02918/98, *verbatim*:

Saliente-se que a realização de despesas sem comprovação através de notas fiscais caracteriza processamento irregular da despesa pública, comprometendo, em especial, a fase da liquidação, oportunidade em que deverá ser quantificado com exatidão o crédito do fornecedor, através da documentação hábil (*v. g.* nota fiscal).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

Também no mesmo sentido, merece citação o entendimento do digno representante do Ministério Público de Contas do Estado, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 04588/97, *ipsis litteris*:

Quanto à emissão de nota fiscal, deve-se mencionar que é dever instrumental tributário imposto a todos (**obrigação acessória** nos termos do CTN). A **ausência de nota fiscal** ou a **presença de nota fria** contraria não só a norma tributária, mas também favorece a irregular renúncia de receitas e a sonegação fiscal (contrariando, agora, normas penais e financeiras).

Em termos de dispêndios não comprovados, encontram-se no rol das referidas máculas os seguintes gastos, que totalizaram R\$ 73.945,71: a) serviços de assessoria, auditoria e consultoria, no patamar de R\$ 1.100,00; b) serviços de arquivo, na importância de R\$ 2.000,00; c) acordos trabalhistas, no montante de R\$ 51.800,71; d) doações de óculos de grau a pessoas carentes, na soma de R\$ 18.645,00; e e) serviços de transporte, no valor de R\$ 400,00.

No caso, as despesas listadas alhures consistem em dispêndios efetivamente pagos, entretanto, em flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração, haja vista que não constam nos autos os elementos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos. Concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentos que comprovem a despesa pública consiste em fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O artigo 70, parágrafo único, da Constituição Federal, 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.

Nesse contexto, merece transcrição o disposto no artigo 113, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei Nacional n.º 8.666/93 –, que estabelece a necessidade do administrador público comprovar a legalidade, a regularidade e a execução da despesa, *verbum pro verbo*:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. (grifo ausente no original)

Nesse sentido, dignos de referência são os ensinamentos dos festejados doutrinadores J. Teixeira Machado Júnior e Heraldo da Costa Reis, *in* Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 125, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

Os comprovantes da entrega do bem ou da prestação do serviço não devem, pois, limitar-se a dizer que foi fornecido o material, foi prestado o serviço, mas referir-se à realidade de um e de outro, segundo as especificações constantes do contrato, ajuste ou acordo, ou da própria lei que determina a despesa.

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no artigo 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, *verbatim*:

MANDADO DE SEGURANÇA CONTRA O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. CONTAS JULGADAS IRREGULARES. APLICAÇÃO DA MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67. A MULTA PREVISTA NO ARTIGO 53 DO DECRETO-LEI 199/67 NÃO TEM NATUREZA DE SANÇÃO DISCIPLINAR. IMPROCEDÊNCIA DAS ALEGAÇÕES RELATIVAS A CERCEAMENTO DE DEFESA. EM DIREITO FINANCEIRO, CABE AO ORDENADOR DE DESPESAS PROVAR QUE NÃO É RESPONSÁVEL PELAS INFRAÇÕES, QUE LHE SÃO IMPUTADAS, DAS LEIS E REGULAMENTOS NA APLICAÇÃO DO DINHEIRO PÚBLICO. COINCIDÊNCIA, AO CONTRÁRIO DO QUE FOI ALEGADO, ENTRE A ACUSAÇÃO E A CONDENAÇÃO, NO TOCANTE À IRREGULARIDADE DA LICITAÇÃO. MANDADO DE SEGURANÇA INDEFERIDO. (STF – Pleno – MS 20.335/DF, Rel. Ministro Moreira Alves, Diário da Justiça, 25 fev. 1983, p. 8) (grifamos)

Visando aclarar o tema em disceptação, 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. (grifo nosso)

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

Quanto à concessão de gratificação indevida, no valor de R\$ 500,00 mensais, à Secretária de Educação da Urbe, Sra. Luciana Maria Arruda Costa, constata-se, pelas informações colhidas do SAGRES, que ela recebeu valor superior ao fixado na Lei Municipal n.º 05/04 durante todo o exercício de 2005, configurando um excesso de R\$ 6.000,00. Considerando que a defesa



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

apresentada pelo Prefeito da Comuna, Sr. Pedro Pinto da Costa, alegou, sem comprovar, que o fato teria sido corrigido com a devolução dos recursos aos cofres municipais, fls. 3.018, acolhe-se a sugestão do Ministério Público Especial, que, em seu parecer, fls. 3.073/3.086, opinou pela repetição do valor correspondente aos cofres públicos do Município.

Ainda no rol dos desmandos administrativos praticados pelo Alcaide acrescenta-se a devolução de 162 cheques por insuficiência de fundos, ocasionando o pagamento de taxas bancárias no valor de R\$ 2.141,39, em flagrante desrespeito aos princípios constitucionais da legalidade, da moralidade e da eficiência, inculpidos no art. 37, *caput*, da *Lex Legum*. Com efeito, a conduta implementada pelo Prefeito abala a credibilidade do Município perante as instituições financeiras, os fornecedores e a sociedade em geral. *In specie*, resta evidenciada a má gestão de recursos públicos, bem como a possibilidade de dano moral causado à pessoa jurídica de direito público interno e de configuração do fato típico descrito no art. 171, inciso VI, do Código Penal Brasileiro, *verbis*:

Art. 171. Obter, para si ou para outrem, vantagem ilícita, em prejuízo alheio, induzindo ou mantendo alguém em erro, mediante artifício, ardil, ou qualquer outro meio fraudulento:

Pena – reclusão, de um a cinco anos, e multa.

§ 1º (*omissis*)

§ 2º Nas mesmas penas incorre quem:

I – (...)

VI – emite cheque, sem suficiente provisão de fundos em poder do sacado, ou lhe frustra o pagamento.

Ademais, a autoridade responsável deve ser compelida a ressarcir os cofres municipais no montante apurado pela unidade técnica desta Corte.

No que diz respeito ao saldo contabilizado em BANCOS ao final do exercício sem a devida comprovação, no montante de R\$ 8.014,54, evidencia-se flagrante desrespeito aos princípios fundamentais de contabilidade, devendo, também, ser imputado ao ordenador de despesas. É importante frisar que os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados e, qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão, como à sua perfeita compreensão.

Diante do contexto, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, inclusive desobediência ao disposto na LRF e práticas danosas ao erário, nove das máculas encontradas nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Barra de São Miguel/PB, conforme disposto nos itens 2.1, 2.3, 2.4, 2.5, 2.7, 2.8, 2.9, 2.10 e 2.12, do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004, *verbatim*:

2. Constituirá motivo de emissão, pelo Tribunal, de PARECER CONTRÁRIO à aprovação de contas de Prefeitos Municipais, independentemente de imputação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

de débito ou multa, se couber, a ocorrência de uma ou mais das irregularidades a seguir enumeradas:

2.1. abertura e utilização de créditos adicionais sem autorização legislativa;

(...)

2.3. não aplicação dos percentuais mínimos de receita em MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (art. 212, CF) e em AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE (art. 198, CF);

2.4. não arrecadação das receitas próprias do Município, inclusive retenções de IRF e ISS incidentes sobre pagamentos feitos pelas Prefeituras;

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;

(...)

2.7. não aplicação dos recursos do FUNDEF, segundo o disposto na legislação aplicável, notadamente no tocante à Remuneração e Valorização do Magistério;

2.8. percepção, pelo Prefeito e Vice-Prefeito, de remuneração superior à legalmente fixada, de diárias não comprovadas, de ajudas de custo injustificadas e de outras vantagens que constituam formas indiretas de remuneração;

2.9. incompatibilidade não justificada entre os demonstrativos, inclusive contábeis, apresentados em meios físico e magnético ao Tribunal;

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;

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 Barra de São Miguel, Sr. Pedro Pinto da Costa, resta configurada a necessidade imperiosa de aplicação da multa de R\$ 14.025,50, prevista no art. 56, incisos II e III, da Lei Orgânica do TCE/PB – Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993, *verbum pro verbo*:

Art. 56 – O Tribunal pode 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

PROCESSO TC N.º 02303/06

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

1) Com base no art. 71, inciso I, c/c o art. 31, § 1º, da Constituição Federal, no art. 13, § 1º, da Constituição do Estado da Paraíba, e no art. 1º, inciso IV, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *EMITA PARECER CONTRÁRIO* à aprovação da Prestação de Contas do Prefeito Municipal de Barra de São Miguel/PB, Sr. Pedro Pinto da Costa, relativa ao exercício financeiro de 2005, encaminhando-o à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político da referida autoridade.

2) Com apoio no art. 57, da Lei Complementar Federal n.º 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal –, *EMITA PARECER*, declarando o atendimento parcial das exigências essenciais da referida lei na Gestão Fiscal do Chefe do Poder Executivo do Município de Barra de São Miguel/PB durante o exercício financeiro de 2005, Sr. Pedro Pinto da Costa.

3) 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 do Ordenador de Despesas da Comuna no exercício financeiro de 2005, Sr. Pedro Pinto da Costa.

4) *IMPUTE* ao Prefeito Municipal de Barra de São Miguel/PB, Sr. Pedro Pinto da Costa, o débito relativo a despesas irregulares, no valor de R\$ 104.101,64 (cento e quatro mil, cento e um reais e sessenta e quatro centavos), assim discriminadas:

IRREGULARIDADES	VALOR (R\$)
Excesso na remuneração recebida	14.000,00
Serviços de assessoria, auditoria e consultoria não comprovados	1.100,00
Serviços de arquivo sem comprovação	2.000,00
Despesas com acordos trabalhistas insuficientemente comprovadas	51.800,71
Doações a pessoas carentes sem comprovação	18.645,00
Concessão de gratificação indevida à Secretária de Educação	6.000,00
Pagamento de transportes comprovado mediante recibo sem assinatura	400,00
Taxas bancárias decorrentes da devolução de 162 cheques sem fundos	2.141,39
Saldo contábil registrado em BANCOS sem comprovação	8.014,54
TOTAL	104.101,64

5) *ASSINE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do montante imputado, sob pena de responsabilidade e 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 colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

6) *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Pedro Pinto da Costa, no valor de R\$ 14.025,50 (quatorze mil, vinte e cinco reais e cinqüenta centavos), com base no que dispõe o art. 56, incisos II e III, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.

7) *CONCEDA-LHE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo seu integral cumprimento, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02303/06

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.

8) *FIXE* o prazo de 30 (trinta) dias para que o Chefe do Poder Executivo Municipal de Barra de São Miguel comprove o lançamento e a cobrança do Imposto de Renda Retido na Fonte – IRRF e do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN não retido, sob pena de, não comprovados no tempo próprio, imputar-se ao responsável a quantia correspondente.

9) *ENVIE* cópia desta decisão ao Vereador da Comuna, Sr. Joseci Matias Pereira, subscritor da denúncia formulada em face do Sr. Pedro Pinto da Costa, para conhecimento.

10) *ENCAMINHE* recomendações ao Prefeito da Urbe, Sr. Pedro Pinto da Costa, no sentido de não repetição das irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e de observância, sempre, dos preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

11) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Gerência Regional do Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na Paraíba acerca da falta de retenção e recolhimento das contribuições previdenciárias, devidas por empregado e empregador, incidentes sobre as remunerações pagas a prestadores de serviços, bem como do não recolhimento de parte da contribuição descontada da remuneração dos servidores municipais.

12) Também com base no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 859/868, 2.989/2.997 e 3.066/3.071, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 3.073/3.086, e desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.