



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – PREFEITO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Carência de comprovação das publicações do relatório resumido de execução orçamentária do primeiro bimestre e dos relatórios de gestão fiscal do período – Não realização de audiências públicas para elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias e da Lei Orçamentária Anual – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Falta de contabilização de parte da dívida fundada – Apresentação de demonstrativos contábeis que não refletem a real situação orçamentária, financeira e patrimonial da Comuna – Carência de implementação de diversos procedimentos de licitação – Contratação de profissional para serviço típico da administração pública sem a realização de concurso público – Realização de despesas com respaldo em licitações irregulares – Ausência de empenhamento, contabilização e pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas à previdência social – Precariedade dos controles mensais individualizados dos gastos com veículos – Lançamentos de dispêndios extraorçamentários insuficientemente comprovados – Contabilizações de despesas com sentenças judiciais sem comprovação – Contratação por tempo determinado de servidores efetivos – Concessões de gratificações sem critérios previamente estabelecidos em lei – Atraso no envio de informações ao instituto de previdência nacional – Registro de gastos não demonstrados com exames laboratoriais – Não disponibilização de informações e documentos demandados pelos inspetores do Tribunal – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional, infraconstitucional e regulamentar – Desvio de finalidade – Conduta ilegítima e antieconômica – Ações e omissões que geraram prejuízos ao Erário – Eivas que comprometem a regularidade das contas de gestão – 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. Fixação de termo para restabelecimento da legalidade. Determinação de traslado de cópia da decisão para outros autos. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00550/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO MUNICÍPIO DE ITATUBA/PB, SR. RENATO LACERDA*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

MARTINS, relativas ao exercício financeiro de 2007, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, 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.
- 2) Por unanimidade, *IMPUTAR* ao Prefeito Municipal de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, débito no montante de R\$ 99.242,90 (noventa e nove mil, duzentos e quarenta e dois reais, e noventa centavos), sendo R\$ 63.142,90 concernentes à contabilização de despesas com o pagamento de sentenças judiciais sem comprovação, R\$ 20.100,00 respeitantes ao registro de gastos não demonstrados com exames laboratoriais e R\$ 16.000,00 relativos ao lançamento de dispêndios extraorçamentários sem qualquer comprovação.
- 3) Por unanimidade, *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, 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, vencida a proposta de decisão do relator e o voto do Conselheiro Arnóbio Alves Viana, no tocante ao valor da penalidade, na conformidade dos votos dos Conselheiros Flávio Sátiro Fernandes, Antônio Nominando Diniz Filho, Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, Umberto Silveira Porto e Arthur Paredes Cunha Lima, *APLICAR MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Renato Lacerda Martins, no valor de R\$ 8.415,30 (oito mil, quatrocentos e quinze reais, e trinta 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 pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 6) Por unanimidade, *FIRMAR* o termo de 60 (sessenta) dias para que o gestor da Comuna de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, promova a restauração da legalidade, devendo, sob pena de responsabilidade, providenciar a exclusão de eventuais servidores efetivos da folha de pagamento dos contratados por tempo determinado, bem como adotar as medidas necessárias à deflagração do procedimento legislativo, objetivando disciplinar os critérios objetivos para a concessão de gratificações pelo desempenho de atividades especiais.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

7) Por unanimidade, *DETERMINAR* o traslado de cópia desta decisão para os autos do processo de prestação de contas do Município de Itatuba/PB, relativas ao exercício financeiro de 2011, objetivando subsidiar a análise das referidas contas, bem como verificar o efetivo cumprimento do item "6" anterior.

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

9) Por unanimidade, com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da carência de empenhamento, contabilização e pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo de Itatuba/PB, durante o exercício financeiro de 2007, bem como sobre o atraso no envio das Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPs do período.

10) Por unanimidade, igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETER* cópias das peças técnicas, fls. 1.381/1.397, 4.266/4.281 e 4.294/4.295, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 4.305/4.312, 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, 27 de julho 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 02299/08

RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise das contas de Governo e de Gestão do Prefeito e Ordenador de Despesas do Município de Itatuba/PB, relativas ao exercício financeiro de 2007, Sr. Renato Lacerda Martins, apresentadas a este eg. Tribunal em 03 de abril de 2008, após a devida postagem no dia 31 de março do referido ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada no período de 08 a 11 de setembro de 2009, emitiram relatório inicial, fls. 1.381/1.397, constatando, sumariamente, que: a) as contas foram apresentadas no prazo legal; b) o orçamento foi aprovado através da Lei Municipal n.º 319/2006, estimando a receita em R\$ 6.651.617,00, fixando a despesa em igual valor e autorizando a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 50% do total orçado; c) ao longo do ano, não foi autorizada qualquer modificação no orçamento para abertura de créditos adicionais; d) durante o exercício, os créditos adicionais suplementares abertos totalizaram R\$ 2.916.960,43; e) a receita orçamentária efetivamente arrecadada no período ascendeu à soma de R\$ 7.241.448,55; f) a despesa orçamentária realizada no período, acrescida dos dispêndios não registrados, R\$ 517.550,55, atingiu o montante de R\$ 7.426.422,00; g) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 683.641,85; h) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 542.598,53; i) a cota-parte recebida do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB acrescida dos rendimentos de aplicação financeira totalizaram R\$ 1.287.155,21, ao passo que a quantia repassada pela Comuna ao fundo foi de R\$ 665.412,52; j) o somatório da Receita de Impostos e Transferências – RIT atingiu o patamar de R\$ 4.448.162,74; e k) a Receita Corrente Líquida – RCL alcançou o montante de R\$ 6.619.198,55.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V destacaram que os dispêndios municipais evidenciaram, sinteticamente, os seguintes aspectos: a) as despesas com obras e serviços de engenharia totalizaram R\$ 70.884,92, dos quais foram pagos R\$ 64.666,33, integralmente com recursos próprios; e b) os subsídios do Prefeito e do vice foram fixados, respectivamente, em R\$ 7.000,00 e R\$ 3.500,00 mensais, consoante Projeto de Lei n.º 02, de 30 de setembro de 2004, aprovado em 03 de dezembro do mesmo ano.

No tocante aos gastos condicionados, verificaram os analistas desta Corte que: a) a despesa com recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério alcançou a quantia de R\$ 851.243,40, representando 66,13% da cota-parte recebida no exercício; b) a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu o valor de R\$ 1.265.302,01 ou 28,45% da RIT; c) o Município despendeu com saúde a importância de R\$ 705.130,46 ou 15,85% da RIT; d) a despesa total com pessoal da municipalidade, já incluídas as do Poder Legislativo, alcançaram o montante de R\$ 4.107.699,67 ou 62,06% da RCL; e e) os gastos com pessoal exclusivamente do Poder Executivo atingiram a soma de R\$ 3.857.484,83 ou 58,28% da RCL.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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

Ao final de seu relatório, a unidade de instrução apresentou, de forma resumida, as máculas constatadas, quais sejam: a) gastos com pessoal do Município representando 62,06% da RCL, acima do limite estabelecido no art. 19 da LRF; b) dispêndios com pessoal do Poder Executivo representando 58,28% da RCL, superior ao percentual fixado no art. 20 da LRF; c) ausência de comprovação das publicações dos RREOs e dos RGFs do período; d) falta de realização de audiências públicas nos procedimentos de elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e da Lei Orçamentária Anual – LOA; e) déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 184.973,45, equivalente a 2,55% da receita orçamentária arrecadada; f) carência de envio dos documentos comprobatórios do saldo final da dívida fundada; g) apresentação de demonstrativos contábeis que não refletem, de modo geral, a real situação econômico-financeira do Município; h) realização de despesas sem licitação no montante de R\$ 766.283,85, correspondendo a 50,67% dos gastos licitáveis; i) não encaminhamento da lei que fixou os subsídios do Prefeito e do vice; j) diferença apurada na movimentação financeira do FUNDEB na importância de R\$ 91.804,40; k) ausência de recolhimento à previdência social de contribuições devidas no total estimado de R\$ 578.829,72; l) dispêndios com obrigações patronais não contabilizados na quantia de R\$ 517.550,55; m) inexistência de controles mensais individualizados dos gastos com veículos; n) despesas extraorçamentárias sem comprovação na soma de R\$ 162.887,74; o) dispêndios em favor do BANCO PAULISTA S/A não comprovados no total de R\$ 18.000,00; p) pagamento de sentenças judiciais sem comprovação na importância de R\$ 87.463,83; q) gastos anormais com contratação por tempo determinado de servidores efetivos no valor de R\$ 42.327,40; r) despesas irregulares com gratificações na quantia de R\$ 108.550,00; s) atraso no envio das Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPs; t) dispêndios com exames laboratoriais não comprovados na soma de R\$ 20.100,00; e u) sonegação de informações e documentos em inspeções e auditorias realizadas pelo Tribunal.

Processadas as devidas citações, fls. 1.398/1.401, 1.404, 4.181/4.183, 4.186/4.189 e 4.192/4.196, o Prefeito do Município, Sr. Renato Lacerda Martins, e a responsável técnica pela contabilidade da Urbe em 2007, Dra. Clair Leitão Martins Diniz, apresentaram contestações, respectivamente, fls. 1.407/4.179 e 4.199/4.202. O primeiro argumentou, em síntese, que: a) os RREOs dos quatro primeiros bimestres de 2008 atestam que a Comuna retornou aos índices estabelecidos pela legislação para os gastos com pessoal; b) as comprovações das publicações dos RREOs de 2007 foram acostadas à defesa; c) as atas de realização de audiências públicas para a elaboração da LDO e da LOA foram anexadas ao feito; d) o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO demonstrou um superávit de R\$ 332.577,10; e) conforme demandado, foram juntadas cópias dos comprovantes do saldo final da dívida fundada municipal; f) os demonstrativos contábeis foram corretamente



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

elaborados, pois estão baseados na escrituração dos atos e fatos da Urbe, obedecidas as regras da contabilidade pública; g) foram realizadas licitações para despesas no montante de R\$ 302.945,77, consoante documentação comprobatória; h) o SR. JOÃO MARTINS DA SILVA NETO é o único fornecedor de botijões de gás e o laboratório LIAC – DAYANA DAYSE RIBEIRO DO NASCIMENTO também é o único da região; i) o trabalho artesanal de fabricação de paralelepípedos realizado pela comunidade do Município precisa de incentivo, por isso não houve licitação; j) o conserto de piso de escolas, de prédio público e calçamento são fatos que acontecem sem previsão, inviabilizando o certame; k) foi juntada ao feito a cópia da lei que fixou os subsídios dos agentes políticos; l) com base nos registros de retenções (orçamentárias, extraorçamentárias e transferências), bem como no pagamento de consignações, não há como existir diferença na movimentação financeira do FUNDEB; m) a Comuna assinou parcelamento especial junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS para a retenção de contribuições correntes da cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM até o limite de 15% da RCL; n) as obrigações patronais não empenhadas poderão ser contabilizadas no ano seguinte como despesas de exercícios encerrados; o) foi acostada uma cópia da ficha de controle dos gastos com combustíveis; p) todos os comprovantes de dispêndios extraorçamentários foram anexados à defesa; q) toda a documentação relativa à transação com o BANCO PAULISTA S/A foi juntada aos autos; r) foi firmado termo de ajuste que determinou a retenção de 2,5% da cota-parte do FPM para regularizar a situação dos salários atrasados dos servidores da Comuna, sendo juntado ao feito as cópias dos alvarás judiciais para a liberação dos recursos sequestrados; s) as nomeações de servidores efetivos para exercerem o cargo de coordenadores de atenção básica do Programa de Saúde da Família – PSF encontra respaldo na Portaria do Ministério da Saúde n.º 648/2006; t) a gratificação pelo desempenho de atividades especiais é um acréscimo pecuniário pelo exercício de atribuições não contidas nas funções do cargo; u) as GFIPs estão com datas posteriores à sua competência por se tratar de informações retificadoras; v) todas as requisições de exames laboratoriais foram juntadas para comprovar a autenticidade dos respectivos dispêndios; e w) o trabalho minucioso dos profissionais desta Corte exigiu, num curto espaço de tempo, uma grande quantidade de informações dos exercícios financeiros de 2007 e 2008.

A contadora da Comuna em 2007, Dra. Clair Leitão Martins Diniz, por sua vez, esclareceu que participou da elaboração da defesa do Alcaide e ratificou os seus argumentos em relação às possíveis falhas contábeis, sem acostar documentos para evitar duplicidade de informações, fls. 4.199/4.202.

Ato contínuo, foram acostadas aos autos cópias dos Acórdãos APL – TC – 373/08 (decisão inicial) e APL – TC – 1.174/10 (recurso de revisão), fls. 4.204/4.220, que tratam de inspeção especial relativa à análise financeira realizada em outubro de 2007, que imputou débito ao Prefeito Municipal de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, concernente a saldo financeiro não comprovado, inicialmente de R\$ 89.245,99, reduzido para R\$ 47.742,88 no recurso.

Encaminhados os autos aos especialistas deste Pretório de Contas, estes, após o exame das referidas peças processuais de defesa e dos documentos supracitados, emitiram relatório, fls. 4.266/4.281, onde consideraram elidida a mácula respeitante aos dispêndios em favor do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

BANCO PAULISTA S/A não comprovados no total de R\$ 18.000,00. Em seguida, alteraram a eiva referente à carência dos documentos comprobatórios do saldo final da dívida fundada para não contabilização de parte da dívida fundada na soma de R\$ 637.110,53, reduziram o montante das despesas não licitadas de R\$ 766.283,85 para R\$ 655.840,85, diminuíram o valor dos gastos extraorçamentários sem comprovação de R\$ R\$ 162.887,74 para R\$ 144.673,60, bem como aumentaram o valor dos dispêndios irregulares com gratificações de R\$ 108.550,00 para R\$ 129.542,18. Por fim, mantiveram *in totum* o seu posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas. Quanto às decisões anteriormente mencionadas, a unidade de instrução justificou que, em virtude da sua anexação extemporânea, elas não foram mencionadas no relatório preliminar do exame da prestação de contas.

Tendo em vista que as possíveis despesas irregulares com o pagamento de gratificações não possuíam documentos comprobatórios dos gastos ocorridos em 2007, o relator determinou a realização de nova inspeção *in loco* para apuração do montante real pago, sem qualquer estimativa. Sendo assim, os peritos desta Corte elaboraram relatório complementar, fls. 4.294/4.295, onde, baseados nas folhas de pagamentos de janeiro a dezembro de 2007, apuraram que os dispêndios com gratificações atingiram, na realidade, a soma de R\$ 148.010,00.

Regularmente intimado para se manifestar sobre o fato, fls. 4.296/4.298, o Prefeito, Sr. Renato Lacerda Martins, deixou o prazo transcorrer *in albis*.

Antes do pronunciamento do *Parquet* especializado, o gestor protocolizou defesa, fls. 4.302/4.303, não acolhida em razão da sua intempestividade.

O Ministério Público Especial, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 4.305/4.312, opinou, em suma, pelo (a): a) emissão de parecer contrário à aprovação das contas da *sub examine*; b) atendimento parcial às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal; c) imputação de débito ao Prefeito no valor de R\$ 143.767,22 referentes às despesas extraorçamentárias sem comprovação (R\$ 80.624,29) e aos dispêndios não comprovados com o pagamento de sentenças judiciais (R\$ 63.142,93); d) restituição à conta específica do FUNDEB da quantia de R\$ 91.804,40; e) aplicação de multa ao Alcaide com fulcro no art. 56, incisos II e VI da Lei Orgânica do TCE/PB; f) comunicação à Receita Federal acerca das irregularidades de natureza previdenciária e à Secretaria de Estado da Receita para que sejam apurados os indícios de sonegação de impostos estaduais; g) constituição de processo específico para apuração das máculas concernentes à contratação por tempo determinado de servidores efetivos e às despesas anormais com gratificações; e h) envio de recomendação no sentido de evitar toda e qualquer ação administrativa que venha macular as contas de gestão.

Solicitação de pauta para a sessão do dia 20 de julho de 2011, conforme fls. 4.313/4.314 dos autos, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Após minudente análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pelo Prefeito e Ordenador de Despesas de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, relativas ao exercício financeiro de 2007, revelam diversas e graves irregularidades remanescentes.

Contudo, em que pese o entendimento dos técnicos deste Sinédrio de Contas, impende comentar *ab initio* que o item respeitante aos gastos com pessoal do Município e do Poder Executivo acima dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF não pode prosperar, pois a conclusão exposta no relatório inicial, fls. 1.389/1.390, mantida na análise da defesa, fl. 4.266, desconsiderou o disciplinado no Parecer Normativo PN – TC – 12/2007 e tomou como base o disposto no art. 18, cabeça, da LRF, que é taxativo ao determinar a inclusão das contribuições previdenciárias no cálculo da despesa com pessoal para fins da verificação de cumprimento dos limites nela impostos.

Na realidade, a regra contida no supracitado parecer deve preponderar, tendo em vista o princípio da segurança jurídica. Portanto, apesar da carência de petitório do interessado nesse sentido, fls. 1.047/1.048, ao excluir o montante das obrigações patronais, conclui-se que os dispêndios da Urbe corresponderam a R\$ 3.393.098,12 ou 51,26% da RCL (R\$ 6.619.198,55) e que as despesas do Executivo diminuem para R\$ 3.188.003,99 ou 48,16% da mesma RCL, todos inferiores aos limites estabelecidos na LRF.

No que se refere à ausência da lei que fixou os subsídios do Prefeito e do vice, não obstante também o posicionamento dos analistas desta Corte, fl. 4.274, é preciso assinalar que a documentação já existente nos autos, fls. 967/968, bem como aquela encartada pela defesa, fls. 2.022/2.023, são suficientes para sanar a eiva em comento, visto que as peças anexadas dizem respeito ao Projeto de Lei n.º 02, datado de 30 de setembro de 2004, devidamente aprovado, por unanimidade, em 03 de dezembro de 2004, conforme comprova a marca do carimbo constante no referido projeto.

Da mesma forma, indo de encontro ao entendimento dos inspetores da unidade técnica, a mácula respeitante à diferença de R\$ 91.804,40 entre o saldo conciliado da conta do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB (R\$ 2.680,70) e aquele calculado no relatório exordial (R\$ 94.485,10) não pode prosperar, pois a análise inicial deixou de considerar a movimentação extraordinária (retenções e recolhimentos de tributos) que interfere significativamente na apuração do resultado pretendido. Segundo dados do Sistema de Acompanhamento e Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, as despesas com recursos do FUNDEB em 2007 somaram, em verdade, R\$ 1.580.918,99, sendo R\$ 860.174,74 aplicados em magistério e R\$ 720.744,25, em outras despesas. Logo, não há que se falar em diferença financeira.

Por outro lado, a unidade de instrução evidenciou que o administrador municipal não comprovou as publicações dos Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária – RREOs e



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

dos Relatórios de Gestão Fiscal – RGFs do exercício, fls. 1.392 e 4.266/4.267. Todavia, o defendente acostou cópias das publicações, na época própria, dos RREOs do 2º ao 6º bimestres de 2007 e de ofícios de encaminhamento desses relatórios à Casa Legislativa, onde informava, ainda, a sua divulgação na sede da Prefeitura e das Secretarias Municipais. Como não foi questionada a autenticidade desses documentos, eles merecem ser acolhidos. Assim, restam não comprovadas as publicações do RREO – 1º bimestre e dos RGFs do período, fato que denota nítida infração aos preceitos inseridos nos artigos 48, 52, *caput*, e 55, § 2º, da reverenciada LRF, prejudicando a transparência das contas públicas pleiteada na criação da norma, *in verbis*:

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.

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 (*omissis*)

§ 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. (grifos inexistentes no original)

É necessário ressaltar que a comprovação das publicações desses instrumentos deve ser enviada a esta Corte, dentro de prazo estabelecido, consoante determinações contidas na Resolução Normativa RN – TC – 07/04, em seus artigos 17, § 1º, e 18, § 1º, em vigor à época, cuja desobediência implica em multa automática e pessoal para o responsável, conforme dispõe o seu art. 32, *caput* e § 1º, respectivamente, *verbatim*:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

(...)

Art. 18 – (*omissis*)

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

Notadamente quanto ao Relatório de Gestão Fiscal – RGF, o art. 5º, inciso I, e §§ 1º e 2º, da Lei Nacional n.º 10.028/2000 (Lei dos Crimes Fiscais), determina que a carência de sua divulgação, nos prazos e condições estabelecidos, também constitui violação administrativa, processada e julgada pelo Tribunal de Contas, e punível com multa pessoal de 30% (trinta por cento) dos vencimentos anuais ao agente que lhe der causa, *verbo ad verbum*:

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

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

II – (...)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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

Entretanto, apesar do disciplinado na citada norma, bem como no Parecer Normativo PN – TC – 12/2006, onde o Tribunal já havia decidido exercer a competência que lhe fora atribuída a partir do exercício financeiro de 2006, este Colegiado de Contas, em diversas decisões, tem deliberado pela não imposição daquela penalidade, haja vista a sua desproporcionalidade, bem como a necessidade de uniformizar o seu entendimento acerca da matéria, cabendo, todavia, a multa prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993).

Também foi objeto de crítica por parte dos especialistas deste Pretório de Contas as peças de planejamento para o exercício financeiro de 2007, quais sejam, a Lei Municipal n.º 314/2006, que trata das diretrizes orçamentárias, e a Lei Municipal n.º 319/2006, que dispõe sobre o orçamento para o período em tela, remanescendo, como falha, a não comprovação da realização de audiências públicas durante os procedimentos para elaboração e discussão das referidas normas.

Isso significa que o Prefeito Municipal, Sr. Renato Lacerda Martins, não cumpriu integralmente as determinações contidas no art. 5º, § 1º, e no art. 7º, § 1º, da Resolução Normativa RN – TC – 07/2004, na sua redação dada pela Resolução Normativa RN – TC – 05/2006, bem como no texto original do art. 48, parágrafo único, da LRF, todos em vigor durante o período em análise, respectivamente, *ad litteram*:

Art. 5º – (*omissis*)

§ 1º Cópia autêntica da LDO e seus anexos, conforme disposto no inciso II, § 2º, art. 35 do ADCT/CF combinado com os artigos 165, § 2º da CF, 166 da CE, e 4º da LRF, com a devida comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, deve ser enviada ao Tribunal, até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação, acompanhada da correspondente mensagem de encaminhamento ao Poder Legislativo, e da comprovação da realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

(...)

Art. 7º – (...)

§ 1º Cópia autêntica da LOA e seus anexos, conforme disposto no art. 165, inciso III, parágrafos 5º a 9º da CF, combinado com os art. 166, § 4º, e 167 da CE, os art. 2º a 8º e 22 a 33 da Lei 4.320/64, e o art. 5º da LRF, com a comprovação de sua publicação no veículo de imprensa oficial do Município, quando houver, ou no Diário Oficial do Estado, deve ser enviada ao Tribunal,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

até o quinto dia útil do mês subsequente à sua publicação, devidamente acompanhada da correspondente mensagem do seu encaminhamento ao Poder Legislativo e da evidência de realização de audiência pública prevista no artigo 48 da LRF.

Art. 48. (...)

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e de discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (nossos grifos)

No que tange aos encargos patronais devidos pelo Poder Executivo de Itatuba/PB ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS em 2007, é fácil perceber que a soma das obrigações patronais empenhadas e pagas no período, segundo dados da prestação de contas, R\$ 151.930,29, ficou aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 669.480,84, apontado pelos peritos do Tribunal, fl. 1.393, caracterizando flagrante transgressão ao disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “a”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/91), respectivamente, *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 – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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; (grifamos)

Além das contribuições patronais, R\$ 669.480,84, se for considerada a parcela dos segurados devida em 2007, calculada em seu valor mínimo com uma alíquota de 7,65%, na quantia de R\$ 243.882,31, verifica-se que deixou de ser repassada ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS a importância de R\$ 578.829,72, já que os recolhimentos comprovados se resumem aos descontos efetuados na cota-parte do Fundo de Participação dos Municípios – FPM, na soma de R\$ 334.533,42. De todo modo, cumpre esclarecer que o cálculo do valor exato das obrigações será realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas à Entidade de Previdência Federal.

Saliente-se, por oportuno, que a irregularidade concernente aos encargos securitários devidos por empregado e empregador e não recolhidos à Previdência Social, representa séria ameaça ao equilíbrio financeiro e atuarial que deve perdurar nos sistemas previdenciários, com vistas a resguardar o direito dos segurados em receber seus benefícios no futuro. O fato pode ser, ainda, enquadrado como ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública, segundo 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 2 de junho de 1992), *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 – praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência; (grifos nossos)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

Foi observado, ainda, o atraso no envio das Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPs do período, fls. 1.349/1.375, fato que, da mesma forma, deverá ser comunicado à Receita Federal do Brasil – RFB para adoção das medidas cabíveis.

Em seguida, destaca-se a ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias da Urbe. De acordo com os dados do BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, fls. 75/76, houve um superávit orçamentário de R\$ 332.577,10, mas, com a adição dos encargos previdenciários devidos no ano e não empenhados nem contabilizados no período, R\$ 517.550,55 (R\$ 669.480,84 – R\$ 151.930,29), encontra-se um déficit na execução do orçamento de R\$ 184.973,45, fls. 1.382/1.383.

Logo, restou caracterizado o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada LRF, qual seja, a realização 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, senão vejamos:

Art. 1º. (*omissis*)

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

Quanto aos registros contábeis, os técnicos deste Sinédrio de Contas destacaram a ausência de contabilização de parte da dívida fundada municipal na importância de R\$ 637.110,53, fl. 4.268. Essa falha, juntamente com a carência de empenhamento e contabilização de obrigações patronais devidas ao INSS (R\$ 517.550,55), comprometeu a confiabilidade da escrituração contábil, pois resultou na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas, que deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial da Urbe.

Ou seja, a profissional de contabilidade não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/64, mas também, no caso específico das contribuições previdenciárias, no art. 50, inciso II, da LRF, que disciplinou o regime de competência para a despesa pública, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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

I - (*omissis*)

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa. (grifos inexistentes no original)

Em virtude dos equívocos cometidos, os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, os DEMONSTRATIVOS DAS DÍVIDAS FLUTUANTE e FUNDADA, DOS RESTOS A PAGAR e DAS DESPESAS COM PESSOAL foram elaborados sem respeitar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos artigos 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU, datado de 31 de dezembro do mesmo ano, *in verbis*:

Art. 2º - Os Princípios Fundamentais de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional de nosso País. Concernem, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o Patrimônio das Entidades.

Art. 3º - São Princípios Fundamentais de Contabilidade:

- I) o da ENTIDADE;
- II) o da CONTINUIDADE;
- III) o da OPORTUNIDADE;
- IV) o do REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL;
- V) o da ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA;
- VI) o da COMPETÊNCIA; e
- VII) o da PRUDÊNCIA.

No tocante ao tema licitação, os analistas desta Corte mantiveram como despesas não licitadas a quantia de R\$ 655.840,85, fls. 4.269/4.274. Todavia, não obstante o posicionamento da unidade de instrução, os gastos em tela revelam alguns aspectos relevantes a serem comentados a seguir.

Destaque-se, primeiramente, os dispêndios com assessoria jurídica, pagos ao DR. GIOVANNI BOSCO DANTAS DE MEDEIROS, na soma de R\$ 19.000,00. Embora os inspetores da unidade técnica reconheçam a necessidade de licitação, assim como existem decisões desta eg. Corte que admitem a utilização de procedimento de inexigibilidade de licitação para a contratação de assessoria jurídica, guardo reservas em relação a ambos os entendimentos por considerar que tais dispêndios não se coadunam com aquelas hipóteses.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

In casu, o gestor, Sr. Renato Lacerda Martins, deveria ter realizado o devido concurso público para a contratação do referido profissional. Neste sentido, cumpre assinalar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Carta Magna, *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 de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - (*omissis*)

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

Abordando o tema em disceptação, o insigne Procurador do Ministério Público de Contas, Dr. Marcílio Toscano Franca Filho, nos autos do Processo TC n.º 02791/03, epilogou de forma bastante clara uma das facetas dessa espécie de procedimento adotado por grande parte dos gestores municipais, *verbo ad verbum*:

Não bastassem tais argumentos, o expediente reiterado de certos advogados e contadores perceberem verdadeiros "salários" mensais da Administração Pública, travestidos em "contratos por notória especialização", em razão de serviços jurídicos e contábeis genéricos, constitui burla ao imperativo constitucional do concurso público. Muito fácil ser profissional "liberal" às custas do erário público. Não descabe lembrar que o concurso público constitui meritório instrumento de índole democrática que visa apurar aptidões na seleção de candidatos a cargos públicos, garantindo impessoalidade e competência. JOÃO MONTEIRO lembrara, em outras palavras, que só menosprezam os concursos aqueles que lhes não sentiram as glórias ou não lhes absorveram as dificuldades. (nossos grifos)

Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à jurisprudência do respeitável Supremo Tribunal Federal – STF, *ad litteram*:

ACÇÃO POPULAR – PROCEDÊNCIA – PRESSUPOSTOS. Na maioria das vezes, a lesividade ao erário público decorre da própria ilegalidade do ato praticado. Assim o é quando dá-se a contratação, por município, de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

que poderiam ser prestados por servidores, sem a feitura de licitação e sem que o ato tenha sido precedido da necessária justificativa. (STF – 2ª Turma – RE n.º 160.381/SP, Rel. Ministro Marco Aurélio, Diário da Justiça, 12 ago. 1994, p. 20.052)

Em referência aos processos licitatórios apresentados na defesa, indo de encontro ao posicionamento dos especialistas deste Pretório de Contas, que só acolheram a Tomada de Preços n.º 04/2006, objetivando a aquisição de trator (R\$ 110.443,00), todos os demais também devem ser considerados, quais sejam, o Convite n.º 06/2007, destinado à despesa com locação de veículo (R\$10.220,00), a Tomada de Preços n.º 02/2006, para os gastos de limpeza urbana (R\$ 87.060,00), e o Pregão Presencial n.º 01/2007, com vistas ao dispêndio com transporte de estudantes prestado por ISAAC VASCONCELOS VALENTE (R\$ 16.200,00).

Apesar das diversas falhas apontadas nestes procedimentos, que certamente comprometem a sua regularidade, tais como falta de documentos de habilitação de licitantes, carência de especificações no edital do certame e possível comprometimento do caráter competitivo necessário no procedimento, não se pode negar a realização dessas licitações.

Vale lembrar, por oportuno, 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 certames licitatórios. Após o início destes, existe uma sequência de ações e providências a serem adimplidas, que possuem a natureza de atos de ofício.

Diante dessas colocações, tem-se que as despesas não licitadas perfazem, em verdade, um montante de R\$ 523.360,85, correspondendo a 7,58% da despesa orçamentária total empenhada no período, R\$ 6.908.871,45. Logo, é importante assinalar que a licitação é meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos e oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos. Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

Nesse diapasão, traz-se à baila pronunciamento da ilustre representante do *Parquet* especializado, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *verbis*:

A licitação é, antes de tudo, um escudo da moralidade e da ética administrativa, pois, como certame promovido pelas entidades governamentais a fim de escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas, procura proteger o Tesouro, evitando favorecimentos condenáveis, combatendo o jogo de interesses escusos, impedindo o enriquecimento ilícito custeado com o dinheiro do erário,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

repelindo a promiscuidade administrativa e racionalizando os gastos e investimentos dos recursos do Poder Público.

Merece ênfase, pois, que a não realização do mencionado procedimento licitatório exigível vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *ipsis litteris*:

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

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

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/93. Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prenunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, senão vejamos:

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 já mencionada lei que trata das sanções aplicáveis aos agentes públicos (Lei Nacional n.º 8.429/1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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 inexistente no original)

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

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

Igualmente inserida no elenco de irregularidades constatadas encontra-se a precariedade dos controles mensais individualizados dos gastos com veículo a serviço do Poder Executivo de Itatuba/PB apresentados na defesa, fls. 2.024/2.041, pois não registram a substituição de pneus e peças, bem como os serviços realizados nos automóveis utilizados. Os documentos em tela estão em desacordo com o disposto no art. 1º, § 2º, da resolução que dispõe sobre a adoção de normas para o controle dos gastos com combustíveis, peças e serviços dos veículos e máquinas pelos Poderes Executivo e Legislativo Municipais (Resolução Normativa RN – TC – 05/2005), *verbatim*:

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

§ 1º. (*omissis*)

§ 2º. Para cada veículo e máquina deverão ser implementados os controles mensais individualizados, indicando o nome do órgão ou entidade onde se encontra alocado, a quilometragem percorrida ou de horas trabalhadas, conjuntamente com os respectivos demonstrativos de consumo de combustíveis consumidos, e das peças, pneus, acessórios e serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

mecânicos utilizados, mencionando-se, ainda, as quantidades adquiridas, os valores e as datas das realizações das despesas, além da identificação, qualificação e assinatura do responsável pelas informações. (grifos nossos)

Da análise implementada pelos peritos do Tribunal, também foram identificadas irregularidades na administração de pessoal, quais sejam, a contratação por tempo determinado de servidores do quadro efetivo da Urbe, bem como a concessão de gratificações especiais sem critérios previamente estabelecidos em lei, fls. 1.394/1.395, necessitando de urgente intervenção das autoridades responsáveis, com vistas ao restabelecimento da normalidade.

Logo, além da aplicação de multa, deve-se estabelecer prazo para que o Prefeito da Comuna de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, promova a restauração da legalidade, devendo, sob pena de responsabilidade, eliminar os eventuais servidores efetivos da folha de pagamento dos contratados e tomar as providências cabíveis no sentido de iniciar o procedimento legislativo, visando estabelecer os critérios objetivos para a concessão de gratificações pelo desempenho de atividades especiais.

Já em termos de dispêndios não comprovados, encontram-se no elenco das máculas destacadas no álbum processual os seguintes itens: a) lançamento de dispêndios extraorçamentários relativos a RESTOS A PAGAR na soma de R\$ 144.673,60, dos quais R\$ 16.000,00 não possuem nenhuma documentação relacionada, fl. 4.277; b) contabilização de despesas com o pagamento de sentenças judiciais no montante de R\$ 63.142,90, fls. 4.277/4.278; e c) registro de gastos não demonstrados com exames laboratoriais, na importância de R\$ 20.100,00, fls. 4.279/4.280.

Há que se esclarecer que, no tocante ao item "b" supra, os técnicos deste Sinédrio de Contas apontaram, inicialmente, a ausência de comprovação documental da quantia total de R\$ 87.463,83, fl. 1.394, mas a defesa encaminhou cópias de alvarás judiciais que correspondem ao montante de R\$ 24.320,93, remanescendo sem justificativa a diferença de R\$ 63.142,90.

Sendo assim, os gastos listados alhures consistem em valores efetivamente pagos, todavia, 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 Carta Constitucional, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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, especificamente em relação aos dispêndios com exames laboratoriais, 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, sempre com fulcro no interesse público, *verbo ad verbum*:

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. (destaque ausente no texto de origem)

Da mesma forma, 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, *ad litteram*:

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.

De mais a mais, 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, *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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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) (nosso grifo)

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. (grifamos)

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.”

Por fim, os analistas desta Corte destacaram que, durante a inspeção *in loco* realizada no período de 08 a 11 de setembro de 2009, foram feitas solicitações de diversos documentos endereçadas ao Poder Executivo de Itatuba/PB, fls. 848/849. No entanto, muitas delas não foram atendidas, dentre as quais destacamos o controle de gastos com veículos, os contratos de parcelamento de dívidas (INSS, FGTS, PASEP, etc.), bem como o controle do pagamento de precatórios. Saliente-se que a não apresentação da documentação expressamente requisitada, certamente prejudicou o desempenho da fiscalização.

Neste sentido, cumpre assinalar que a já mencionada Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado – LOTCE/PB, determina que nenhum documento ou informação poderá ser sonogado em inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto, e, caso ocorra, deve-se assinar prazo para apresentação, sob pena de aplicação de multa, conforme dispõe o seu art. 42, §§ 1º e 2º, senão vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

Art. 42. Nenhum processo, documento ou informação poderá ser sonegado ao Tribunal em suas inspeções ou auditorias, sob qualquer pretexto.

§ 1º - No caso de sonegação, o Tribunal assinará prazo para apresentação dos documentos, informações e esclarecimentos julgados necessários, comunicando o fato ao Prefeito, ao Secretário Estadual ou Municipal, supervisor da área ou à autoridade de nível hierárquico equivalente, para as medidas cabíveis.

§ 2º - Vencido o prazo e não cumprida a exigência, o Tribunal aplicará as sanções previstas no art. 56, inciso IV, desta Lei.

Feitas todas essas colocações, merece destaque o fato de que, dentre outras irregularidades e ilegalidades, cinco das máculas remanescentes nos presentes autos constituem motivo de emissão, pelo Tribunal, de parecer contrário à aprovação das contas do Prefeito Municipal de Itatuba/PB, conforme disposto nos itens "2", "2.5", "2.10" e "2.12", do Parecer Normativo PN – TC – 52/2004, *verbum pro verbo*:

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

(...)

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

(...)

2.10. não realização de procedimentos licitatórios quando legalmente exigidos;

(...)

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

Assim, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes das condutas implementadas pelo Chefe do Poder Executivo da Comuna de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 18.917,21, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

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 o gestor enquadrado nos seguintes incisos do art. 201 do RITCE/PB, *in verbis*:

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;

(...)

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

VIII – 50% (cinquenta por cento), por sonegação de processo, documento ou informação necessários ao exercício do controle externo;

IX – 40% (quarenta por cento), pelo não-encaminhamento de relatórios, documentos e informações a que está obrigado por força de lei ou de ato normativo do Tribunal, no prazo e na forma estabelecidos.

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

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 das contas de governo do Prefeito Municipal de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, relativas ao exercício financeiro de 2007, encaminhando a peça técnica à consideração da eg. Câmara de Vereadores do Município para julgamento político.

2) 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 Comuna no exercício financeiro de 2007, Sr. Renato Lacerda Martins.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

3) *IMPUTE* ao Prefeito Municipal de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, débito no montante de R\$ 99.242,90 (noventa e nove mil, duzentos e quarenta e dois reais, e noventa centavos), sendo R\$ 63.142,90 concernentes à contabilização de despesas com o pagamento de sentenças judiciais sem comprovação, R\$ 20.100,00 respeitantes ao registro de gastos não demonstrados com exames laboratoriais e R\$ 16.000,00 relativos ao lançamento de dispêndios extraorçamentários sem qualquer comprovação.

4) *FIXE* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário aos cofres públicos municipais do valor imputado, 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.

5) *APLIQUE MULTA* ao Chefe do Poder Executivo, Sr. Renato Lacerda Martins, no valor de R\$ 18.917,21 (dezoito mil, novecentos e dezessete reais, e vinte e um centavos), com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93 – LOTCE/PB.

6) *ASSINE* o lapso temporal de 30 (trinta) dias para pagamento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

7) *FIRME* o termo de 60 (sessenta) dias para que o gestor da Comuna de Itatuba/PB, Sr. Renato Lacerda Martins, promova a restauração da legalidade, devendo, sob pena de responsabilidade, providenciar a exclusão de eventuais servidores efetivos da folha de pagamento dos contratados por tempo determinado, bem como adotar as medidas necessárias à deflagração do procedimento legislativo, objetivando disciplinar os critérios objetivos para a concessão de gratificações pelo desempenho de atividades especiais.

8) *DETERMINE* o traslado de cópia desta decisão para os autos do processo de prestação de contas do Município de Itatuba/PB, relativas ao exercício financeiro de 2011, objetivando subsidiar a análise das referidas contas, bem como verificar o efetivo cumprimento do item "7" anterior.

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

10) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da carência de empenhamento, contabilização e pagamento da maior parte das obrigações



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02299/08

patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, incidentes sobre as remunerações pagas pelo Poder Executivo de Itatuba/PB, durante o exercício financeiro de 2007, bem como sobre o atraso no envio das Guias de Recolhimento do FGTS e Informações à Previdência Social – GFIPs do período.

11) Igualmente, com apoio no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Lei Maior, *REMETA* cópias das peças técnicas, fls. 1.381/1.397, 4.266/4.281 e 4.294/4.295, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 4.305/4.312, bem como desta decisão à augusta Procuradoria Geral de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.