



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

Objeto: Prestação de Contas Anuais  
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo  
Responsável: Murilo Barbosa de Paiva  
Advogados: Dra. Terezinha de Jesus Rangel da Costa e outro  
Interessado: José Maria Herculano da Silva

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ADMINISTRADOR DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/1993 – Encaminhamento das contas em desacordo com resolução do Tribunal – Carência de controles mensais individualizados dos gastos com veículos e máquinas – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Evidência de déficit financeiro no balanço patrimonial – Falta de implementação de alguns certames licitatórios – Incorreta contabilização de despesas com pessoal – Carência de pagamento de encargos patronais devidos ao instituto de seguridade nacional – Ausência de realização de reuniões regulares pelo conselho municipal de assistência social – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade. Irregularidade. Aplicação de multa. Fixação de prazo para recolhimento. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 03752/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ANTIGO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE PILAR/PB – FMAS, SR. MURILO BARBOSA DE PAIVA*, relativas ao exercício financeiro de 2011, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão realizada nesta data, com a ausência justificada do Conselheiro em Exercício Marcos Antônio da Costa e a convocação do Conselheiro Substituto Antônio Gomes Vieira Filho, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *JULGAR IRREGULARES* as referidas contas.
- 2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), *APLICAR MULTA* ao antigo administrador do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

Fundo Municipal de Assistência Social de Pilar/PB – FMAS, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, CPF n.º 798.545.834-49, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 95,26 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *FIXAR* o prazo de 30 (trinta) 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, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo adimplemento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o atual gestor do FMAS da Urbe de Pilar/PB não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Pilar/PB com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social durante o exercício financeiro de 2011.

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

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

**TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa**

João Pessoa, 17 de setembro de 2015

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO  
Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira  
**Presidente**

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO  
Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo  
**Relator**

Presente:

**Representante do Ministério Público Especial**

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS do Fundo Municipal de Assistência Social de Pilar/PB – FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 30 de março de 2012.

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 na Urbe no período de 15 a 17 e de 24 a 25 de abril de 2013, emitiram relatório inicial, fls. 30/36, constatando, inicialmente, que: a) a Lei Municipal n.º 217, de 28 de maio de 1996, instituiu o FMAS; e b) os objetivos e as receitas aludido fundo estão descritos, respectivamente, nos arts. 1º e 2º da supracitada norma local.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da DIAGM V destacaram que: a) o orçamento municipal para 2011 estimou a receita do FMAS em R\$ 1.323.800,00 e fixou a despesa na importância de R\$ 1.291.700,00; b) os valores efetivamente recebidos pelo fundo ascenderam à soma de R\$ 1.097.536,18; c) os gastos orçamentários realizados atingiram o montante de R\$ 1.108.322,31; d) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a quantia de R\$ 332.071,32; e) os dispêndios extraorçamentários executados durante o ano compreendeu um total de R\$ 333.272,09; f) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 2.144,08; e g) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 4.701,41 e um passivo financeiro na importância de R\$ 60.561,01.

Em seguida, os analistas da unidade de instrução apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) encaminhamento da prestação de contas em desacordo com a Resolução Normativa RN – TC – 03/2010; b) ocorrência de déficits orçamentário e financeiro nas somas de R\$ 10.786,13 e de R\$ 55.859,60, respectivamente; c) precário funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS; d) realização de despesas sem licitação no valor de R\$ 138.092,53; e) incorreta contabilização de gastos com pessoal como OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA; f) ausência de contabilização de contribuições securitárias devidas pelo empregador no montante estimado de R\$ 72.536,26; e g) carência de controle dos gastos com combustíveis previstos na Resolução Normativa RN – TC – 05/2005.

Processada a citação do responsável técnico pela contabilidade do Fundo Municipal de Assistência Social de Pilar/PB durante o exercício financeiro de 2011, Dr. José Maria Herculano da Silva, fls. 38/39, e efetuada a intimação do antigo gestor do FMAS, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, fl. 40, ambos apresentaram contestações.

O Dr. José Maria Herculano da Silva, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 42, deferido pelo relator, fls. 44/45, alegou, resumidamente, fls. 48/49, que: a) o controle de entradas e saídas de materiais do almoxarifado não foi enviado, pois a informação, à época, era que o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

fundo não possuía o referido domínio; b) os serviços prestados por pessoas sem vínculo empregatício com o Município de Pilar/PB foram corretamente registrados no elemento de despesa 36; c) a não contabilização de obrigações patronais foi motivada pela carência de recursos, estando o procedimento de acordo com o definido no art. 35, inciso II, da Lei Nacional n.º 4.320/1964; e d) a totalidade dos municípios paraibanos deve à previdência social e mantém contrato de parcelamento.

Já o Sr. Murilo Barbosa de Paiva, também depois de pleito de dilação de termo, fl. 43, concedido pelo relator, fls. 44/45, asseverou, em síntese, fls. 52/297, que: a) o FMAS não possuía estrutura e servidores capacitados para realizar o controle de entradas e saídas de materiais nos moldes da Resolução Normativa RN – TC – 03/2010, mas o domínio era elaborado pelos responsáveis por cada programa, conforme atestam as declarações anexas; b) a adoção do regime de competência para a despesa e a variação na arrecadação da receita motivaram os déficits orçamentário e financeiro; c) o Tribunal aprovou as contas do gestor do Município de Várzea/PB, exercício financeiro de 2010, mesmo com um déficit de 9,02%; d) o Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS é bastante presente nas atividades desenvolvidas com recursos do fundo e seus membros exercem funções consultivas a todo o momento sem a necessidade de convocação por meio de reuniões ordinárias e/ou extraordinárias; e) as cópias dos recursos recebidos, dos gastos realizados com programas sociais e das atividades desenvolvidas eram afixadas todos os meses no mural do fundo; f) o CMAS funcionou em 2011 nos exatos termos da Lei Municipal n.º 210/1996; g) as despesas com aquisições de gêneros alimentícios, no valor de R\$ 6.498,15, ocorreram antes da implementação do Convite n.º 12/2011 e os demais gastos efetuados, R\$ 78.450,00, foram acobertados pelo referido procedimento; h) os dispêndios com materiais de consumo foram realizados com base no Convite n.º 039/2011; i) as despesas com locação de software foram previstas no contrato firmado pelo Poder Executivo; j) os gastos com fardamentos somaram inicialmente R\$ 7.900,00 e meses depois foram adquiridas camisas personalizadas na quantia de R\$ 900,00, tratando-se de dispêndios excepcionais; k) as despesas com prestadores de serviços de natureza eventual são contabilizados no elemento de despesa 36, segundo determina a Portaria Interministerial n.º 163/2001 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN; l) os débitos previdenciários junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS foram parcelados, nos termos da Lei Nacional n.º 12.810/2013; e m) o fundo de assistência realiza o domínio mensal dos gastos com combustíveis, apesar do controle não ser condizente com o exigido pelo Tribunal.

Encaminhados os autos aos inspetores deste Pretório de Contas, estes, após examinarem as referidas peças processuais de defesas, emitiram relatório, fls. 301/333, onde reduziram as despesas não licitadas de R\$ 138.092,53 para R\$ 20.800,00. Por fim, mantiveram *in totum* o posicionamento exordial relativamente às demais irregularidades apontadas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 315/327, pugnou, em síntese, pelo (a): a) reprovação das contas do gestor do Fundo Municipal de Assistência Social de Pilar/PB, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, relativas ao exercício de 2011; b) aplicação de multa ao administrador do citado fundo no período em análise, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, com fulcro no art. 56, inciso II, da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

LOTCE/PB; c) encaminhamento de recomendação à atual administração do FMAS no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, evitando a reincidência das eivas constatadas na instrução do feito, sobretudo no que tange à questão das funções permanentes preenchidas mediante pessoal contratado; e d) envio de representação à Secretaria Receita Federal do Brasil – RFB.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 03 de setembro de 2009, fl. 328, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 21 de agosto de 2015 e a certidão de fl. 329, e adiamentos sucessivos para a assentada do dia 10 de setembro do corrente ano e para o presente pregão, consoante atas.

É o relatório.

PROPOSTA DE DECISÃO

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

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

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

(...) *fundo é uma forma de gestão de recursos, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, mas como ente contábil, ou seja, um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.*



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

É importante realçar que a Constituição Federal definiu em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe a lei complementar estabelecer condições para criação e funcionamento de fundos, vindo o art. 167, inciso IX, determinar a necessidade de prévia autorização legislativa para a sua instituição, *verbo ad verbum*:

Art. 165. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – (*omissis*)

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 167. São vedados:

I – (...)

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

Como se sabe, com a promulgação da atual Carta Magna, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada como lei complementar, suprimindo, por conseguinte, a exigência contida no citado art. 165, § 9º, inciso II, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad literam*:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE – FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de prévia lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: (...) (STF – Tribunal Pleno – ADI-MC n.º 1726/DF, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, 30 abr. 2004, p. 27) (destaque ausente no texto de origem)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

Na verdade, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possui dispositivos que tratam especificamente dos fundos especiais, são os artigos 71 a 74, *verbum pro verbo*:

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

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

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

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

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

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

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

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

a) (*omissis*)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

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

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

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

*In casu*, concorde relato dos peritos do Tribunal, verifica-se que a prestação de contas do então gestor do Fundo Municipal de Assistência Social de Pilar/PB – FMAS, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, encaminhadas eletronicamente em 30 de março de 2012, não demonstrou os controles de entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado. Portanto, resta claro a inobservância das determinações consignadas no art. 15, inciso X, da resolução desta Corte que estabelece normas para prestações de contas anuais dos poderes, órgãos e entidades da administração pública estadual e municipal (Resolução Normativa RN – TC – 03/2010), *in verbis*:

Art. 15. A prestação de contas anual de gestores de Autarquias, Fundações Públicas, Fundos Especiais e Órgãos de Regime Especial, Estaduais e Municipais, encaminhada em meio eletrônico, compreenderá, no mínimo, os seguintes documentos relativos ao exercício de competência:

I – (...)

X – Controle referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado; (grifamos)

No que diz respeito aos controles mensais individualizados dos gastos com veículos e máquinas utilizados no ano de 2011, não obstante as justificativas do administrador do FMAS à época, constata-se a inexistência nos autos de quaisquer documentos comprobatórios da implementação dos domínios acima descritos, caracterizando o descumprimento, desta feita, dos ditames previstos no art. 1º, § 2º, da Resolução Normativa RN – TC – 05/2005, *verbo ad verbum*:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

locados de pessoas físicas ou jurídicas e cuja manutenção estejam a cargo da Administração Municipal.

§ 1º. (*omissis*)

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

No que tange à execução orçamentária, os inspetores da unidade de instrução, com base no BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, fl. 15, constataram que as receitas arrecadadas somaram R\$ 1.097.536,18 e que as despesas empenhadas totalizaram R\$ 1.108.322,31, ocasionando um desequilíbrio orçamentário no valor de R\$ 10.786,13. Importante ressaltar que, caso fossem incluídas as obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS não empenhadas e contabilizadas, na quantia aproximada de R\$ 70.494,92, conforme será detalhado mais adiante, o aludido resultado negativo se elevaria para R\$ 81.281,05.

Da mesma forma, os analistas deste Pretório de Contas, agora com esteio no BALANÇO PATRIMONIAL, fl. 22, constataram a ocorrência de déficit financeiro no valor de R\$ 55.859,60, haja vista que o ativo financeiro somou apenas R\$ 4.701,41, ao passo que o passivo financeiro ascendeu ao patamar de R\$ 60.561,01. Ademais, cabe destacar que, acaso sejam adicionadas as contribuições securitárias do empregador não registradas e pagas, R\$ 70.494,92, o citado déficit seria alçado para R\$ 126.354,52.

Ambas as situações deficitárias observadas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101/2000), qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *ad litteram*:

Art. 1º. (*omissis*)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

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

No tocante ao tema licitação, os analistas deste Pretório de Contas apontaram no relatório exordial o montante de R\$ 138.092,53 como despesa não licitada e, após o exame das peças contestatórias, reduziram os gastos sem a cobertura de licitação para R\$ 20.800,00, fls. 304/306, sendo R\$ 12.000,00 relacionados a gastos com locações de softwares (E-Ticons Empresa de Tecnologia da Informação & Consultoria) e R\$ 8.800,00 concernentes a dispêndios com aquisições de fardamento (KLK Indústria e Comércio de Confecções).

Especificamente acerca dos gastos com locações de softwares, o gestor do FMAS em 2011, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, alegou que as despesas realizadas, R\$ 12.000,00, estavam acobertados pelo contrato firmado pelo Poder Executivo de Pilar/PB. Entrementes, a justificativa não merece ser acolhida, haja vista que o acordo celebrado, com base no Convite n.º 04/2011, foi no valor de R\$ 38.500,00, enquanto que as despesas efetuadas pelo Executivo somaram R\$ 42.000,00.

Após a observação acima exposta, fica mantida a realização de despesas sem lastro em certames licitatórios na quantia de R\$ 20.800,00. Deste modo, vale registrar que a licitação é o meio formalmente vinculado que proporciona à Administração Pública melhores vantagens nos contratos, oferece aos administrados a oportunidade de participar dos negócios públicos e promove o desenvolvimento nacional sustentado (art. 3º da Lei Nacional n.º 8.666/1993). Quando não realizada, representa séria ameaça aos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, bem como da própria probidade administrativa.

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

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

Merece ênfase, pois, que a não realização 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*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

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

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/1993. Logo, é necessário comentar que a não realização do certame, exceto nos restritos casos prenunciados na dita norma, é algo que, de tão grave, consiste em crime previsto no art. 89 da própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos, 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 lei que dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional (Lei Nacional n.º 8.429, de 02 de junho de 1992), a dispensa indevida do procedimento de licitação consiste em ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, *in verbis*:

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 – (...)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

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

No que concerne ao lançamento de despesas com pessoal no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA, em que pese o entendimento do contador, fl. 49, resta evidente que as atividades desempenhadas pelos contratados eram de natureza continuada (psicólogo, assistente social, digitador do Programa Bolsa Família, facilitador de esportes, orientadora social e serviços no setor de contabilidade). Logo, deveriam ser classificadas no elemento de despesa 11, por se tratar de vencimentos de pessoal de natureza efetiva, consoante estabelece o Anexo II da Portaria Interministerial n.º 163, de 04 de maio de 2001, e não no elemento de despesa 36 como detectado pelos inspetores do Tribunal.

Em referência aos encargos patronais devidos no exercício ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, a serem quitados com recursos provenientes do Fundo Municipal de Assistência Social de Pilar/PB – FMAS, cumpre assinalar que, consoante cálculo efetuado pelos peritos do Tribunal, fl. 34, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 369.593,50 e que as contribuições do empregador do exercício de 2011 efetivamente recolhidas somaram apenas R\$ 8.774,31.

Portanto, é fácil perceber que os citados gastos ficaram muito aquém do total devido à referida autarquia securitária, R\$ 81.310,57, que corresponde a 22% da remuneração paga, R\$ 369.593,50, consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Carta Constitucional, c/c os arts. 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *verbo ad verbum*:

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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

(...)

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

I – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

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

a) (*omissis*)

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

Todavia, descontados os gastos com salário-família do período, R\$ 2.041,34, verifica-se que deixaram de ser pagas contribuições previdenciárias patronais em favor do INSS na importância aproximada de R\$ 70.494,92 (R\$ 81.310,57 – R\$ 2.041,34 – R\$ 8.774,31), representando 88,93% do total efetivamente devido no ano de 2011, R\$ 79.269,23 (R\$ 81.310,57 – R\$ 2.041,34). Entretanto, é importante frisar que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

De toda forma, a mácula acima descrita, além de contribuir para o desequilíbrio financeiro e atuarial do sistema previdenciário nacional e de poder ser enquadrada como ato de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, mácula insanável, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *ad litteram*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CADIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO. MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INELEGIBILIDADE. 1. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 34.081/PE, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Publicado no DJE de 12 fev. 2009, p. 34)

AGRAVOS REGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. VICE. LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. PROVIMENTO LIMINAR APÓS O PEDIDO DE REGISTRO. (...) 3. O não-recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Licitações configuram irregularidades de natureza insanável, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do artigo 1º da LC n.º 64/90. Precedentes (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.039/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

No que tange ao funcionamento do Conselho Municipal de Assistência Social – CMAS, verifica-se que as atas coletadas pelos especialistas desta Corte de Contas na diligência *in loco* realizada na Comuna demonstraram que o citado conselho somente realizou reuniões nos meses de março, julho, outubro e dezembro de 2011, vide Documento TC n.º 09880/13, quando deveria implementar agrupamentos mensais, consoante estabelecido no art. 7º, inciso II, da Lei Municipal n.º 210, de 15 de março de 1996, *ipsis litteris*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

Art. 6º - O CMAS terá seu funcionamento regido por regimento interno próprio e obedecendo as seguintes normas:

I. (*omissis*)

II. As sessões plenárias serão realizadas ordinariamente a cada mês e extraordinariamente quando convocadas pelo presidente ou por requerimento da maioria de seus membros;

Assim, diante das diversas transgressões a dispositivos normativos do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do administrador do Fundo Municipal de Assistência Social de Pilar/PB – FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, além do julgamento irregular das presentes contas, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o antigo gestor enquadrado no seguinte inciso do referido artigo, vejamos:

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

I – (*omissis*)

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

*Ex positis*, proponho que a 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, e no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, **JULGUE IRREGULARES** as contas do ordenador de despesas do Fundo Municipal de Assistência Social de Pilar/PB - FMAS durante o exercício financeiro de 2011, Sr. Murilo Barbosa de Paiva.

2) Com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993), **APLIQUE MULTA** ao antigo administrador FMAS, Sr. Murilo Barbosa de Paiva, CPF n.º 798.545.834-49, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 95,26 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) **FIXE** o prazo de 30 (trinta) 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, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03138/12**

período, velar pelo adimplemento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) *ENVIE* recomendações no sentido de que o atual gestor do FMAS da Urbe de Pilar/PB não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da carência de pagamento da maior parte das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Pilar/PB com recursos do Fundo Municipal de Assistência Social durante o exercício financeiro de 2011.

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

É a proposta.

Em 17 de Setembro de 2015



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE



**Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo**

RELATOR