



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Conselheiro em Exercício Renato Sérgio Santiago Melo
Responsáveis: Eurídice Moreira da Silva e outro
Advogados: Dra. Fabiana Maria Falcão Ismael da Costa e outro
Interessados: João Gilberto Carneiro Ismael da Costa e outros

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ADMINISTRADORES DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADORES 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 da prestação de contas em desacordo com resolução do Tribunal – Inexistência de domínios dos estoques e das distribuições de materiais diversos – Falta de controles mensais individualizados dos gastos com veículos – Não apresentação da legislação instituidora do fundo – Ausência de implementação de vários certames licitatórios – Carência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Apresentação do balanço financeiro com saldo negativo para o exercício seguinte – Inexistência de harmonia entre o ativo e o passivo financeiros – Acréscimo excessivo da dívida fluante em relação ao ano anterior – Falta de realização de reuniões regulares pelo conselho municipal de saúde – Ausência de contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas ao instituto de seguridade nacional – Lançamento de despesas extraorçamentárias sem comprovação – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Desvios de finalidades – Condutas ilegítimas e antieconômicas – Ações e omissões que geraram prejuízo ao Erário – Eivas que comprometem o equilíbrio das contas – Necessidade imperiosa de ressarcimento e de imposições de penalidades. Irregularidade. Imputação de débito e aplicações de multas. Fixações de prazos para recolhimentos. Envio de cópia da deliberação a subscritor de denúncia. Recomendações. Representações.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 02869/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DOS ORDENADORES DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE ITABAIANA/PB, SRA. EURÍDICE MOREIRA DA SILVA e SR. JOSÉ SINVAL DA SILVA NETO*, relativas ao exercício financeiro de 2010, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA, em sessão realizada nesta



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

data, com as convocações dos Conselheiros Substitutos Renato Sérgio Santiago Melo e Marcos Antônio da Costa, diante da aposentadoria do Conselheiro Umberto Silveira Porto e da ausência justificada do Conselheiro Presidente Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, na conformidade do voto 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) *IMPUTAR* aos antigos gestores do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB, Sra. Eurídice Moreira da Silva, CPF n.º 122.736.784-87, e Sr. José Sinval da Silva Neto, CPF n.º 019.191.634-09, débito solidário no montante de R\$ 129.907,30 (cento e vinte e nove mil, novecentos e sete reais e trinta centavos), equivalente a 3.137,86 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, concernente à contabilização de despesas extraorçamentárias sem comprovação, sendo R\$ 82.038,34 registrado como CONSIGNAÇÕES – IR e R\$ 47.868,96 escriturado como OUTRAS OPERAÇÕES.

3) *FIXAR* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, com as efetivas demonstrações de seus cumprimentos a esta Corte de Contas dentro do termo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito Municipal de Itabaiana/PB, Sr. Antonio Carlos Rodrigues de Melo Júnior, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral adimplemento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB, *APLICAR MULTAS INDIVIDUAIS* aos gestores do Fundo de Saúde da Urbe em 2010, Sra. Eurídice Moreira da Silva e Sr. José Sinval da Silva Neto, nos valores singulares de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), correspondente a 100,24 UFRs/PB.

5) *ASSINAR* o lapso temporal 30 (trinta) dias para pagamento espontâneo das penalidades 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 as devidas comprovações dos seus efetivos adimplementos a esta Corte dentro do prazo definido, 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 inércia, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba, e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

6) *ENCAMINHAR* cópia da presente deliberação ao Vereador do Município de Itabaiana/PB em 2011, Sr. José Ubiratan Correia de Melo, subscritor de denúncia formulada em face dos administradores do referido fundo no ano de 2010, para conhecimento.

7) *ENVIAR* recomendações no sentido de que a atual administração do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB não repita as irregularidades apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) 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 recolhimento das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Itabaiana/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2010.

9) Igualmente, com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETER* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria 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 – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa

João Pessoa, 16 de julho de 2015

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em Exercício

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro em Exercício 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 04036/11

RELATÓRIO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das CONTAS DE GESTÃO dos ORDENADORES DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB, relativas ao exercício financeiro de 2010, Sra. Eurídice Moreira da Silva e Sr. José Sinval da Silva Neto, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 14 de abril de 2011.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos, em inspeção *in loco* realizada na Urbe no período de 07 a 11 de maio de 2012 e em cópia de denúncia formulada pelo Vereador da Comuna em 2011, Sr. José Ubiratan Correia de Melo, emitiram relatório inicial, fls. 31/42, constatando, resumidamente, que: a) o orçamento municipal para 2010 estimou a receita do fundo em R\$ 8.358.000,00 e fixou a despesa em igual valor; b) durante o exercício foram abertos créditos adicionais suplementares no montante R\$ 4.419.976,63, sendo utilizada a importância de R\$ 1.655.071,54; c) a receita efetivamente recebida pelo fundo, no período, ascendeu ao patamar de R\$ 7.629.545,08; d) os gastos orçamentários realizados atingiram a quantia de R\$ 8.028.200,67; e) a receita extraorçamentária acumulada no ano totalizou R\$ 1.177.394,13; f) os dispêndios extraorçamentários executados durante o exercício somaram R\$ 819.220,77; g) o saldo financeiro para o período seguinte ficou negativo em R\$ 65.538,73; h) o balanço patrimonial revelou um ativo financeiro no valor de R\$ 40.647,99 e um passivo financeiro da ordem de R\$ 1.004.916,94; i) as despesas com pessoal foram no montante R\$ 4.200.077,53, sendo R\$ 1.470.510,08 registrados como vencimentos e vantagens fixas e R\$ 2.729.567,45 lançados como contratação por termo determinado; e j) os ordenadores de despesas do fundo foram o Secretário Municipal de Saúde, Sr. José Sinval da Silva Neto, e a Chefe do Poder Executivo, Sra. Eurídice Moreira da Silva.

Em seguida, os técnicos da DIAGM V apresentaram, de forma resumida, as irregularidades detectadas, quais sejam: a) encaminhamento da prestação de contas em desacordo com a Resolução Normativa RN – TC – 03/2010; b) não apresentação da lei instituidora do fundo; c) abertura de créditos adicionais sem decreto autorizador na importância de R\$ 352.623,00; d) realização de despesas sem licitação no valor de R\$ 608.569,37; e) ocorrência de déficits orçamentário e financeiro nas somas de R\$ 398.655,59 e de 964.268,95, respectivamente; f) registro de disponibilidade financeira negativa para o exercício seguinte na quantia de R\$ 65.538,73; g) aumento excessivo da dívida flutuante em relação ao ano anterior; h) ausência de contabilização e recolhimento das contribuições securitárias devidas pelo empregador no montante estimado de R\$ 924.017,06; i) lançamento de dispêndios extraorçamentários diversos não comprovados na importância de R\$ 407.140,03; j) carência de controle de gastos com combustíveis; k) falta de domínio dos estoques e da distribuição de medicamentos e de materiais médico-hospitalar, de expediente e de limpeza; l) precário funcionamento do Conselho Municipal de Saúde – CMS; m) escrituração de gastos não demonstrados com locação de veículos no valor de R\$ 25.300,00; n) registro indevido de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

despesa na quantia de R\$ 5.100,00; e o) dispêndios com locação de veículo com base em contrato vencido na soma de R\$ 10.200,00.

Realizadas as citações da antiga Alcaidessa, Sra. Eurídice Moreira da Silva, fls. 45 e 60, e dos responsáveis pela contabilidade do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB no período de janeiro a maio, Dra. Vilma Sousa Ismael da Costa, fls. 47 e 53, e no intervalo de junho a dezembro de 2010, Dr. João Gilberto Carneiro Ismael da Costa, fl. 46, como também processadas as intimações do Secretário Municipal de Saúde em 2010, Sr. José Sinval da Silva Neto, Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 13 de junho de 2012, e do contador responsável pelo envio da prestação de contas, Dr. José Maria Herculano da Silva, Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 13 de junho e do dia 30 de julho de 2012, fl. 335, todos apresentaram contestações.

O Dr. João Gilberto Carneiro Ismael da Costa alegou, resumidamente, fls. 49/51, que: a) o Decreto n.º 28/2010, relacionado à abertura de créditos adicionais suplementares, e os comprovantes dos dispêndios extraorçamentários questionados foram enviados juntamente com a defesa do gestor do fundo de saúde local; b) os déficits orçamentário e financeiro decorreram dos registros efetuados no exercício; c) o setor financeiro fornece a documentação para os lançamentos contábeis, devendo, assim, esclarecer a disponibilidade financeira negativa para o ano seguinte; e d) a não escrituração das obrigações patronais foi proveniente da falta de suporte financeiro para a cobertura dos referidos gastos.

A Dra. Vilma Sousa Ismael da Costa mencionou, em suma, fls. 66/67, que o Decreto n.º 28 foi editado em junho de 2010, período em que não mais respondia pela escrita contábil, e que o déficit orçamentário resultou dos lançamentos realizados ao longo do exercício.

A Sra. Eurídice Moreira da Silva e o Sr. José Sinval da Silva Neto, após pedidos de prorrogações de prazos, fls. 56 e 57, deferidos pelo relator, fls. 58 e 64, mencionaram, sinteticamente, fls. 69/87 e 90/332, que: a) as providências para a regularização dos controles de combustíveis e de entrada e saída de materiais foram adotadas, conforme portarias anexas; b) os analistas do Tribunal, quando da visita *in loco*, ficaram satisfeitos com a apresentação da cópia do projeto de lei de criação do fundo; c) o Decreto n.º 28/2010, relacionado à abertura de créditos adicionais, na soma de R\$ 352.623,00, os demonstrativos das despesas extraorçamentárias com consignações, como também o termo aditivo e os comprovantes dos gastos com locação de veículos, foram acostados ao feito; d) a maioria das licitações de 2010 foram realizadas em conjunto com o Poder Executivo, estando os dispêndios com aquisições de combustíveis e com locação de veículos acobertados pelo Pregão Presencial n.º 011/2010 e pelo Pregão Presencial n.º 004/2010, respectivamente; e) os gastos registrados através dos Empenhos n.ºs 533, 730, 1072 e 1292, como também as despesas com aquisições de pães (Panificadora Santa Maria), de materiais de construção (Elionete Germano de Souza e Madakil Madeiras e Portas) e de peças para veículos (L R AUTO PEÇAS), não foram totalmente liquidados e pagos no exercício; f) o Empenho n.º 101, tendo como credor a Panificadora Santa Maria, diz respeito



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

a dispêndios do exercício anterior; g) os demais gastos apontados como não licitados, R\$ 81.322,91, ocorreram ao longo de todo o ano de 2010 e equivaleram a 1% da despesa total; h) o déficit orçamentário foi motivado pela crise econômica mundial e pela dívida histórica herdada da gestão anterior; i) o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado pela Secretaria do Tesouro Nacional – STN, Portaria n.º 467/2009, deixa claro que a diminuição de entradas de recursos acarreta a diminuição patrimonial da entidade; j) a execução orçamentária e financeira pode ocasionar apenas três situações (superávit, déficit e equilíbrio pleno) e, no exercício, infelizmente, ocorreu um déficit motivado, como já dito, pela baixa arrecadação; k) o setor financeiro emitiu cheques que não foram repassados aos fornecedores, enquanto a contabilidade registrou as saídas dos pagamentos, sendo a referida falha formal a causa do saldo negativo constante em demonstrativo contábil; l) o aumento da dívida flutuante decorreu, principalmente, da baixa arrecadação municipal em detrimento da manutenção dos serviços básicos e essenciais de saúde da Urbe; m) o levantamento das obrigações patronais não condiz com a realidade, pois os valores retidos a título de salários família e maternidade, como também os pagamentos a servidores que já recolhem pelo teto máximo, devem ser deduzidos da base de cálculo; n) o Município ingressou com medida judicial para garantir seus direitos previdenciários junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS e as parcelas correlatas devem ser subtraídas do total devido; o) as Guias de Recolhimento do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço e Informações à Previdência Social – GFIPs que foram elaboradas pelo Poder Executivo englobaram todos os servidores da Urbe, razão pela qual os valores das consignações descontadas em favor do INSS eram repassados das contas do fundo para as do Poder Executivo; p) a administração disponibilizou todos os meios necessários para a execução das atividades do CMS, cabendo única e exclusivamente à direção do aludido conselho implementar as suas tarefas; e q) o Empenho n.º 132, de 10 de fevereiro de 2010, foi anulado, consoante guia inserida ao caderno processual.

Já o Dr. José Maria Herculano da Silva justificou, sumariamente, fl. 336, que dividia escritório com os responsáveis pela contabilidade do fundo municipal de saúde e apenas encaminhou a prestação de contas, pois a sua senha eletrônica era a única ativa naquela ocasião, devendo os esclarecimentos contábeis serem prestados pelo Dr. João Gilberto Carneiro Ismael da Costa e pela Dra. Vilma Sousa Ismael da Costa.

Remetido o caderno processual à Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, os seus inspetores, após esquadriharem as mencionadas contestações, emitiram relatório, fls. 340/380, onde consideraram elididas as seguintes máculas: a) abertura de créditos adicionais sem autorização por decreto; b) lançamento de dispêndios extraorçamentários com CONSIGNAÇÕES – INSS sem comprovação; e c) gastos com locação de veículo com base em contrato vencido. Além disso, retificaram o total das despesas não licitadas de R\$ 608.569,37 para R\$ 516.166,30, diminuíram o valor das contribuições securitárias não contabilizadas e não recolhidas de R\$ 924.017,06 para R\$ 918.658,96, modificaram o montante das despesas extraorçamentárias não comprovadas de R\$ 380.104,00 para R\$ 129.907,30 e alteraram o total da escrituração de gastos não demonstrados com locação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

de veículos de R\$ 25.300,00 para R\$ 7.200,00. Por fim, mantiveram *in totum* os seus posicionamentos iniciais quanto às demais eivas apontadas na instrução do feito.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se manifestar acerca da matéria, fls. 382/393, opinou, em síntese, pela (o): a) irregularidade das contas em apreço, de responsabilidade do Sr. José Sinval da Silva Neto, na qualidade de Secretário de Saúde e gestor do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB no ano de 2010; b) aplicação de multa ao Sr. José Sinval da Silva Neto (Secretário de Saúde à época) e a Sra. Eurídice Moreira da Silva (Prefeita no exercício de 2010), por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56 da Lei Orgânica desta Corte (Lei Complementar Estadual n.º 18/1993); c) imputação de débito ao gestor do fundo, referente às despesas não comprovadas, autorizadas, nos valores apontados pelos especialistas da unidade de instrução; d) envio de recomendações diversas à atual administração do fundo municipal; e e) encaminhamento de comunicação à Receita Federal do Brasil – RFB sobre as irregularidade relacionada ao recolhimento das contribuições previdenciárias e ao Ministério Público Comum acerca dos indícios de atos de improbidade administrativa e ilícitos penais.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 09 de julho de 2015, fl. 394, conforme atestam o extrato das intimações publicadas no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 26 de junho de 2015 e a certidão de fl. 395, e adiamento para a presente assentada consoante ata.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

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), Aduino 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.

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

Art. 165. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – (*omissis*)

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

Art. 167. São vedados:

I – (...)

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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

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 previa 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)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

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)

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, verifica-se que as contas de responsabilidade conjunta dos gestores do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Eurídice Moreira da Silva e Sr. José Sinval da Silva Neto, evidenciam diversas irregularidades remanescentes. Entrementes, em que pese o entendimento dos peritos do Tribunal acerca do empenhamento de despesa sem demonstração de seu pagamento ou cancelamento no valor de R\$ 5.100,00 e da escrituração de gastos com locação de veículos sem os documentos comprobatórios na soma de R\$ 7.200,00, constata-se que as referidas eivas devem ser afastadas do rol de máculas remanescentes, devido aos seguintes aspectos.

O Empenho n.º 132, datado de 10 de fevereiro de 2010, no valor de R\$ 5.100,00, não foi efetivamente pago, mas a mencionada quantia foi registrada como restos a pagar no Demonstrativo da Dívida Flutuante, tendo em vista que o montante das obrigações inscritas somou R\$ 517.226,89, correspondente ao total lançado no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES como empenhado e não quitado no ano de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

2010. Na realidade, o que fica patente é a divergência de dados entre os históricos da Guia n.º 137, de 01 de junho de 2012, relacionada ao cancelamento de restos a pagar, na soma de R\$ 5.100,00, e do Empenho n.º 132/2010, também na importância de R\$ 5.100,00.

Já os gastos consignados no Empenho n. 388, datado do dia 30 de abril de 2010, no montante de R\$ 7.200,00, relacionados a locações de veículos no período de 11 de abril a 11 de maio de 2010, estão devidamente comprovados através da Nota Fiscal n.º 238, também datada de 30 de abril de 2010, conforme Documento TC n.º 09894/12, fl. 45. Assim, em verdade, o que fica evidente é a ausência de recibo, que, no presente caso, não compromete a regularidade da despesa, pois as peças encartadas ao feito demonstram a existência de empenho, nota fiscal e cópia do cheque emitido.

Por outro lado, em total harmonia com os analistas deste Pretório de Contas, verifica-se que as informações encaminhadas eletronicamente no dia 14 de abril de 2011 pelo então Secretário de Saúde do Município de Itabaiana/PB, Sr. José Sinval da Silva Neto, e pelo contador, Dr. José Maria Herculano da Silva, não demonstram a existência de controles de entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado. Portanto, resta claro a não observância das determinações indicadas no art. 15, inciso X, da resolução desta Corte que estabelece normas para prestações de contas anuais dos poderes e órgãos da administração pública direta, indireta, 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)

Vale frisar que a mácula acima descrita está relacionada diretamente à inexistência de controle de estoque e de distribuição de medicamentos, de material médico hospitalar, de expediente e de limpeza, conforme verificado pelos técnicos do Tribunal na diligência *in loco*. Com efeito, a declaração assinada pela servidora Suyane Motta Grangeiro de Oliveira, Documento TC n.º 09771/12, e as alegações apresentadas conjuntamente pela Sra. Eurídice Moreira da Silva e do Sr. José Sinval da Silva Neto, fls. 84 e 105, servem para sedimentar ainda mais a irregularidade acima descrita, resultando no descumprimento ao disposto nos arts. 94, 95 e 96 da lei instituidora de normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal (Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964), *verbatim*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

Art. 94. Haverá registros analíticos de todos os bens de caráter permanente, com indicação dos elementos necessários para a perfeita caracterização de cada um deles e dos agentes responsáveis pela sua guarda e administração.

Art. 95. A contabilidade manterá registros sintéticos dos bens móveis e imóveis.

Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Em relação aos controles mensais individualizados dos gastos com veículos e máquinas utilizados no ano de 2010, não obstante as justificativas dos administradores do fundo local de saúde, notadamente a respeito da designação, no ano de 2012, de servidores para elaborarem o aludido domínio daquele período, fls. 84/85 e 105/106, resta evidente, concorde exposto pelos inspetores deste Pretório de Contas, fls. 372/373, a não implementação de um sistema de identificação consistente das despesas com combustíveis, peças e serviços, caracterizando a inobservância 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 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)

Quanto aos aspectos legais do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB, os especialistas da unidade de instrução apontaram a não apresentação de sua norma instituidora, haja vista



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

que somente na inspeção *in loco* e na fase de defesa foi entregue o Projeto de Lei n.º 275, de 27 de outubro de 1993, elaborado pelo então Prefeito do Município de Itabaiana/PB, Sr. Geraldo Carvalho Fonseca Filho, fls. 111/116. Portanto, embora conste na parte superior do mencionado projeto o carimbo de aprovação pelo Poder Legislativo, em 24 de dezembro de 1993 (Documento TC n.º 09622/12), a documentação acima exposta não é suficiente para demonstrar a inserção da referida norma no ordenamento jurídico local, pois a mesma deveria ser sancionada e publicada para surtir todos os efeitos legais.

No que tange ao tema licitações, os especialistas do Tribunal verificaram a existência de gastos não licitados na soma de R\$ 516.166,30, fls. 342/357, sendo R\$ 98.000,00 relacionados à locação de veículos, R\$ 10.020,00 concernentes às aquisições de vacinas, R\$ 37.437,87 atinentes às compras de medicamentos, R\$ 10.273,81 respeitantes ao fornecimento de material laboratorial e odontológico, R\$ 198.151,00 pertinentes às aquisições de combustíveis, R\$ 34.681,51 relacionados às compras de materiais de construção, R\$ 22.000,00 concernentes aos transportes de pacientes, R\$ 9.590,20 atinentes ao fornecimento de pães, R\$ 86.809,91 respeitantes às aquisições de material de expediente e R\$ 9.202,00 pertinentes às compras de peças para veículos.

Portanto, é necessário assinalar 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 Ministério Público Especial, Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, nos autos do Processo TC n.º 04981/00, *ad litteram*:

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 dos procedimentos licitatórios exigíveis vai, desde a origem, de encontro ao preconizado na Constituição de República Federativa do Brasil, especialmente o disciplinado no art. 37, inciso XXI, *verbum pro verbo*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

Art. 37. (*omissis*)

I – (...)

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigação de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (destaque ausente no texto original)

Saliente-se que as hipóteses infraconstitucionais de dispensa e de inexigibilidade de licitação estão claramente disciplinadas na Lei Nacional n.º 8.666/1993. Logo, é importante 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, *ipsis litteris*:

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.

De mais a mais, 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, vejamos:

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

I – (...)

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

Especificamente acerca dos demonstrativos contábeis, os peritos do Tribunal evidenciaram que o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO do fundo, fl. 13, demonstrou as receitas no montante de R\$ 7.629.545,08 (R\$ 5.573.497,86 de receitas correntes e R\$ 2.056.047,22 de receitas intraorçamentárias), enquanto as despesas orçamentárias importaram em R\$ 8.028.200,67 (R\$ 7.965.967,52 de despesas correntes e R\$ 62.233,15 de despesas de capital), ocasionando, assim, um déficit orçamentário no valor de R\$ 398.655,59, equivalente a 5,22% da receita total.

Da mesma forma, os técnicos da unidade de instrução constataram que o BALANÇO FINANCEIRO, fl. 14/19, destacou a existência de um saldo negativo para o exercício seguinte na soma de R\$ 65.538,73. A alegação dos gestores de que este saldo foi motivado pela conciliação bancária realizada pelo responsável técnico pela contabilidade apenas esclarece o fato que ocasionou a eiva, tendo em vista que os dados extraídos do Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES demonstram que o saldo não conciliado constante no sistema do Tribunal era de R\$ 70.543,58. Vale frisar que, no exercício de 2009, também foi evidenciada uma eiva semelhante, sendo o saldo negativo daquele período de R\$ 25.056,50.

Igualmente, os analistas deste Sinédrio de Contas, ao examinar, desta feita, o BALANÇO PATRIMONIAL, fl. 20, verificaram a presença de um elevado déficit financeiro no valor de R\$ 964.268,95, haja vista que o ativo financeiro somou R\$ 40.647,99 (Disponível Negativo de R\$ 65.538,73 e Realizável de R\$ 106.186,72), enquanto o passivo financeiro ascendeu ao patamar de R\$ 1.004.916,94.

Em relação à dívida flutuante do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB, os inspetores da unidade de instrução, com fulcro no DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE, fl. 23, atestaram que as obrigações de curto prazo apresentaram um elevado incremento, tendo em vista que, no início do ano de 2010, o saldo a pagar era de R\$ 587.032,42 e, ao final do exercício, ascendeu ao patamar de R\$ 1.004.916,94, equivalendo a 71,18% do montante devido no período anterior.

Todas essas situações deficitárias 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, *in verbis*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

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.

No que tange ao funcionamento do Conselho Municipal de Saúde – CMS, as atas coletadas pelos especialistas da Contas na diligência *in loco* demonstraram que o citado conselho somente realizou reuniões nos meses de janeiro, fevereiro, março, maio, junho e outubro de 2010, vide Documento TC n.º 09806/12, quando deveria ocorrer agrupamento mensal, consoante estabelecido no art. 6º, inciso II, da Lei Municipal n.º 294, de 29 de abril de 1996, *verbatim*:

Art. 6º - O CMS terá seu funcionamento regido pelas seguintes normas:

I. (*omissis*)

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

Em relação às obrigações securitárias devidas no exercício ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, cumpre assinalar que, consoante levantamento dos inspetores da unidade técnica, fls. 367/369, a folha de pagamento do pessoal ascendeu ao patamar de R\$ 4.200.077,53, sendo esta composta por dispêndios classificados nos elementos de despesas 11 – VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS (R\$ 1.470.510,08) e 04 – CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO (R\$ 2.729.567,45), concorde dados informados no SAGRES. E, após a dedução do salário-família pago no ano, R\$ 24.354,99, a base de cálculo para apuração das contribuições devidas reduziu-se para R\$ 4.175.722,54

Ademais, no exercício *sub studio*, não houve qualquer empenhamento, contabilização nem pagamento de obrigações patronais com valores do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB, cuja quantia devida à autarquia previdenciária federal foi da ordem de R\$ 918.658,96 (22% de R\$ 4.175.722,54), segundo cálculos dos técnicos da Corte, também fls. 367/369, caracterizando nítida transgressão ao disposto no art. 195, inciso I, alínea "a",



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

da Constituição Federal, c/c os artigos 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), *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;

(...)

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*);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

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

De mais a mais, é imperioso asseverar que a apuração da quantia exata das obrigações patronais deverá ser realizada pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao INSS. De todo modo, referida irregularidade, em virtude de sua gravidade, além de poder ser enquadrada como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), constitui motivo suficiente para o julgamento irregular das contas, pois acarreta sérios danos ao erário, tornando-se, portanto, eiva insanável, concorde entendimento do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *ad litteram*:

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

Em termos de dispêndios censurados pelos analistas da unidade de instrução, encontra-se a contabilização de despesas extraorçamentárias sem comprovação. Inicialmente, os analistas deste Areópago questionaram o montante de R\$ 380.104,00 (R\$ 122.240,45 de CONSIGNAÇÕES – IR, R\$ 185.639,60 de CONSIGNAÇÕES – OUTRAS, R\$ 47.868,96 de OUTRAS OPERAÇÕES e R\$ 24.354,99 DE SALÁRIO-FAMÍLIA), fl. 37, e, após análise das defesas apresentadas, reduziram a soma para R\$ 129.907,30 (R\$ 82.038,34 de CONSIGNAÇÕES – IR e R\$ 47.868,96 de OUTRAS OPERAÇÕES), fls. 369/372.

Assim, o montante de R\$ 129.907,30 deve ser imputado solidariamente a Sra. Eurídice Moreira da Silva e ao Sr. José Sinval da Silva Neto, gestores do fundo durante o exercício financeiro de 2010, pois a contabilização de gastos sem os elementos comprobatórios da efetiva realização de seus objetos caracterizam flagrante desrespeito aos princípios básicos da pública administração. E, concorde entendimento uníssono da doutrina e jurisprudência pertinentes, a carência de documentação que comprove a despesa pública configura fato suficiente à imputação do débito, além das demais penalidades aplicáveis à espécie.

O art. 70, parágrafo único, da Carta Magna dispõe que a obrigação de prestar contas abrange toda pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União, os Estados ou os Municípios respondam, ou que, em nome destes entes, assumam obrigações de natureza pecuniária.

Importa notar que imperativa é não só a prestação de contas, mas também a sua completa e regular prestação, já que a ausência ou a imprecisão de documentos que inviabilizem ou tornem embaraçoso o seu exame é tão grave quanto a omissão do próprio dever de prestá-las, sendo de bom alvitre destacar que a simples indicação, em extratos, notas de empenho, notas fiscais ou recibos, do fim a que se destina o dispêndio não é suficiente para comprová-lo, regularizá-lo ou legitimá-lo.

Ademais, os princípios da legalidade, da moralidade e da publicidade administrativas, estabelecidos no art. 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, *verbum pro verbo*:

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

Visando aclarar o tema em discepção, vejamos parte do voto do ilustre Ministro Moreira Alves, relator do supracitado Mandado de Segurança, *ipsis litteris*:

Vê-se, pois, que em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesas pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

A afirmação do impetrante de que constitui heresia jurídica presumir-se a culpa do Ordenador de despesas pelas irregularidades de que se cogita, não procede, portanto, parecendo decorrer, quiçá, do desconhecimento das normas de Direito Financeiro que regem a espécie. (nosso grifo)

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

Destarte, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes das condutas dos gestores do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB durante o exercício financeiro de 2010, Sra. Eurídice Moreira da Silva e Sr. José Sinval da Silva Neto, além de outras deliberações, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição das multas individuais de R\$ 4.150,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo os administradores do fundo enquadrados nos seguintes incisos 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;

III – ato de gestão ilegítimo ou antieconômico de que resulte injustificado dano ao Erário;

Ex positis:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, **JULGO IRREGULARES** as CONTAS DE GESTÃO dos ORDENADORES DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB relativas ao exercício financeiro de 2010, Sra. Eurídice Moreira da Silva e Sr. José Sinval da Silva Neto.

2) **IMPUTO** aos antigos gestores do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB, Sra. Eurídice Moreira da Silva, CPF n.º 122.736.784-87, e Sr. José Sinval da Silva Neto, CPF n.º 019.191.634-09, débito solidário no montante de R\$ 129.907,30 (cento e vinte e nove mil, novecentos e sete reais e trinta centavos), equivalente a 3.137,86 Unidades Fiscais



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB, concernente à contabilização de despesas extraorçamentárias sem comprovação, sendo R\$ 82.038,34 registrado como CONSIGNAÇÕES – IR e R\$ 47.868,96 escriturado como OUTRAS OPERAÇÕES.

3) *FIXO* o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário do débito imputado aos cofres públicos municipais, com as efetivas demonstrações de seus cumprimentos a esta Corte de Contas dentro do termo estabelecido, cabendo ao atual Prefeito Municipal de Itabaiana/PB, Sr. Antonio Carlos Rodrigues de Melo Júnior, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, zelar pelo integral adimplemento da decisão, sob pena de responsabilidade e intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do colendo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.

4) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB, *APLICO MULTAS INDIVIDUAIS* aos gestores do Fundo de Saúde da Urbe em 2010, Sra. Eurídice Moreira da Silva e Sr. José Sinval da Silva Neto, nos valores singulares de R\$ 4.150,00 (quatro mil, cento e cinquenta reais), correspondente a 100,24 UFRs/PB.

5) *ASSINO* o lapso temporal 30 (trinta) dias para pagamento espontâneo das penalidades 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 as devidas comprovações dos seus efetivos adimplementos a esta Corte dentro do prazo definido, 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 inércia, 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) *ENCAMINHO* cópia da presente deliberação ao Vereador do Município de Itabaiana/PB em 2011, Sr. José Ubiratan Correia de Melo, subscritor de denúncia formulada em face dos administradores do referido fundo no ano de 2010, para conhecimento.

7) *ENVIO* recomendações no sentido de que a atual administração do Fundo Municipal de Saúde de Itabaiana/PB não repita as irregularidades apontadas nos relatórios da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

8) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICO* à Delegacia da Receita Federal do Brasil, em João Pessoa/PB, acerca da carência de recolhimento das obrigações patronais devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de Itabaiana/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 04036/11

9) Igualmente, com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETO* cópia dos presentes autos eletrônicos à augusta Procuradoria de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É o voto.

Em 16 de Julho de 2015



Cons. Fernando Rodrigues Catão
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



**Cons. em Exercício Renato Sérgio Santiago
Melo**
RELATOR



Luciano Andrade Farias
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO