



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 04793/13

Origem: Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande - PROCON

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2012

Responsável: Kátia de Monteiro e Silva

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande - PROCON. Exercício de 2012. Falhas na gestão. Máculas insuficientes para a imoderada reprovação das contas. Regularidade com ressalvas. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 01497/16

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual oriunda do **FUNDO MUNICIPAL DE DEFESA DOS DIREITOS DIFUSOS DE CAMPINA GRANDE - PROCON**, relativa ao exercício de **2012**, de responsabilidade da Sra. **KÁTIA DE MONTEIRO E SILVA**.

Documentação pertinente, acostada às fls. 02/16.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 19/27, com as colocações e observações a seguir resumidas:

- A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo;
- Segundo balanço orçamentário, a receita orçada foi de R\$522.000,00, enquanto que a efetivamente arrecadada foi de R\$796.914,11. A despesa executada foi de R\$420.283,00;
- Foi realizada inspeção in loco no FMDD de Campina Grande, no período de 07 a 11/07/2014.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 04793/13

Ao término do sobredito relatório, a Auditoria apontou as seguintes máculas:

1. Despesas não licitadas no montante de R\$20.888,50, correspondendo a 3,78% da despesa orçamentária total;
2. Ausência da composição detalhada dos valores registrados na conta créditos (R\$2.894.858,00) do ativo permanente;
3. Ausência de envio de relatório detalhado das atividades desenvolvidas pelo órgão, descumprindo a Resolução Normativa RN - TC 03/2010;
4. Ausência do quantitativo do quadro de pessoal segregado entre efetivos cedidos pela Prefeitura e comissionados, indicando o nome do cargo no órgão de origem e os nomes das pessoas, com a data da admissão;
5. Ausência de contabilização e recolhimento das obrigações patronais ao INSS, no valor estimado de R\$23.639,00, correspondendo a 100% das obrigações devidas;
6. Pagamento de juros e multa sobre o recolhimento previdenciário dos prestadores de serviços do PROCON Municipal, no valor de R\$1.450,00, referente ao exercício de 2011.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, procedeu-se à citação da ex-gestora interessada, para tomar conhecimento do relatório da Auditoria, facultando-lhe oportunidade para apresentação de esclarecimentos, não havendo manifestação por parte da mesma.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Especial, em parecer lavrado pela Procuradora-Geral Sheyla Barreto Braga de Queiroz (fls. 35/41), pugnou pela irregularidade das contas, com imputação de débito, aplicação de multa, recomendação e representação à Receita Federal do Brasil.

O processo foi agendado, realizando-se as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 04793/13

VOTO DO RELATOR

Dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Na visão do eminente Professor Airton Rocha da Nóbrega¹, da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, eficiência e regularidade podem ser assim avaliadas:

“Necessário, principalmente, que se reavaliem os infundáveis procedimentos administrativos, as normas sobre normas e que se minimize o hábito do processo como instrumento de demonstração da regularidade dos atos da administração. Regulares deverão ser tidos os atos que, dentro do contexto da legalidade, tenham sido praticados de modo eficaz e econômico para a Administração, proporcionando, de modo oportuno, sempre bons resultados para a sociedade”.

Com efeito, o foco do controle deverá estar no resultado auferido e nos meios empregados, jamais, isoladamente, num ou noutro. O foco tão somente no último pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados alcançados, o que o colocaria na contramão da finalidade da atividade financeira do estado, qual seja **a satisfação das necessidades coletivas**. Sobre o tema, acentua, com singular propriedade, o Auditor de Contas Públicas Carlos Vale, desta Corte de Contas:

*“A atuação eficiente da auditoria pública, tanto no âmbito da regularidade dos atos e fatos administrativos, quanto, e **principalmente, no aspecto da operacionalidade,***

¹ NÓBREGA, Airton Rocha da. (Advogado e Professor da Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas). *O Princípio Constitucional de Eficiência*. In <http://www.geocities.com>.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 04793/13

permite à sociedade obter do poder público melhores níveis de educação, saúde, segurança, serviços urbanos, etc., o que, sem dúvida, proporciona melhor qualidade de vida para a comunidade como um todo".²

Feitas estas exposições primordiais, passe-se a análise dos fatos elencados pela Auditoria, agrupando-os no caso de similaridade de temática.

Despesas não licitadas.

A licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

No caso, conforme a Auditoria, não foram licitadas as seguintes despesas:

Fornecedor	Valor	Objeto
Afonso Bezerra de Oliveira Junior	8.160,00	Aquisição de Material Permanente
Suprimais Comércio e Serviços de Informática	12.728,50	Aquisição de Material de Consumo
Total	20.888,50	

Fonte: SAGRES

² VALE, Carlos. *Auditoria Pública – um enfoque conceitual*. João Pessoa: Universitária, 2000, p. 59.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 04793/13

No primeiro caso se tratam de duas despesas ocorridas durante o exercício uma no mês de agosto (aquisição de 02 gravadores de DVD e 01 HD de 1Tb para manutenção de equipamentos de processamento de dados no valor de R\$458,00) e outra no mês de dezembro (10 memórias 4GB DDR3, 06 placas-mãe, 6 processadores CORE I3, 08 HD, 08 memórias, 08 fontes ATX de R\$7.702,00). Como se vê não existiu conexão entre as duas compras, descaracterizando fracionamento, sendo dispensado o processo licitatório.

Quanto às aquisições realizadas com a empresa Suprimais Comércio e Serviços de Informática nos valores individuais de R\$7.964,20 (material de limpeza em 17/08/2012) e de R\$7.942,00 (material de expediente em 17/10/2012), em que pese haver sido realizado processos de dispensa, poderia a administração com um melhor planejamento realizar um certame licitatório para as aquisições mesmo se tratando de materiais distintos.

De toda forma não foram indicados prejuízos ao erário em decorrência das despesas objeto da licitação, cabendo recomendações para os necessários cuidados quando da realização de processos licitatórios para com as formalidades da lei.

Ausência da composição detalhada dos valores registrados na conta créditos (R\$2.894.858,00) do ativo permanente ausência de envio de relatório detalhado das atividades desenvolvidas pelo órgão e ausência do quantitativo do quadro de pessoal segregado.

Neste campo, é importante frisar que a constatação de informações e registros contábeis imprecisos ou contraditórios vai de encontro ao que dispõem as Normas Brasileiras de Contabilidade - NBC3. Segundo a NBC-T-1, aprovada pela resolução 530/81 do Conselho Federal de Contabilidade, é Princípio Fundamental da Contabilidade:

1.6 - DA FORMALIZAÇÃO DOS REGISTROS CONTÁBEIS - Os atos e fatos contábeis devem estar consubstanciados em registros apropriados. Qualquer que seja o processo adotado para tais registros, devem ser sempre preservados os elementos de

³ Segundo a Resolução 529/81 do Conselho Federal de Contabilidade, as NBC constituem um corpo de doutrina contábil que serve de orientação técnica ao exercício profissional, em qualquer de seus aspectos. A sua inobservância constitui infração profissional grave, punida nos termos da legislação pertinente.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 04793/13

comprovação necessários à verificação não só quanto à precisão como à perfeita compreensão das demonstrações contábeis.

E mais: segundo a NBC-T-2.1, aprovada pela resolução 563/83 do Conselho Federal de Contabilidade, a escrituração contábil será executada:

2.1.2 - (...)

e) Com base em documentos de origem externa ou interna ou, na sua falta, em elementos que comprovem ou evidenciem fatos e a prática de atos administrativos.

Assim, a contabilidade deve refletir, pela sua própria natureza, os fatos reais ocorridos no âmbito da entidade, cabendo recomendação.

Ausência do empenhamento e do recolhimento das obrigações patronais e pagamento de juros e multa sobre o recolhimento previdenciário dos prestadores de serviços do PROCON Municipal, no valor de R\$1.450,00, referente ao exercício de 2011.

Quanto aos aspectos em epígrafe, importa anotar que as receitas se apresentaram basicamente compostas por transferências financeiras, além de outros aportes da própria Prefeitura. Ou seja, por ser uma unidade orçamentária tipicamente dependente da administração pública local, os fatos indicados não podem ser atribuídos exclusivamente à gestão em análise. Assim não está comprovada a desídia da gestora ao não efetuar os pagamentos dos tributos como também de juros por atraso no pagamento de despesas, podendo o problema ser devido a dificuldades financeiras momentâneas. De toda forma cabem **recomendações** à atual gestão do Fundo, no sentido de que busque eficiência administrativa evitando tais dispêndios.

A conclusão.

Com essas observações, as falhas ventiladas, examinadas juntamente com outros tantos fatos componentes do universo da prestação de contas anual, **não são capazes de atrair juízo absoluto de reprovação**. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal de Contas, mesmo diante de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 04793/13

atos pontualmente falhos, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela sua aprovação, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos, notadamente se inexistir indicação de danos ao erário em despesas executadas no montante de R\$362 mil.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se: *“Mas qual a diferença entre ilegalidade e irregularidade? Legalidade é fácil: é aferir da compatibilidade do ato administrativo, da despesa do contrato, da licitação com a lei. E regularidade, o que significa regularidade? Exatamente legitimidade. (...) Então, pelo art. 37, a Constituição torna o direito maior do que a própria lei. E poderíamos chamar esse art. 37 como consubstanciador desse mega princípio da legitimidade ou juridicidade, ou licitude, que é muito mais que simples legalidade. E o Tribunal de Contas foi contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”*.⁴

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, **não justificam imoderada irregularidade das contas**.

Diante do exposto, em razão do exame das contas anuais advindas do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande - PROCON, relativa ao exercício de 2012, de responsabilidade da Sra. KÁTIA DE MONTEIRO E SILVA, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas, ressalvas em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria; **RECOMENDAR** à atual gestão a estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais; **COMUNICAR** os fatos relacionados às contribuições previdenciárias à Receita Federal do Brasil; e **INFORMAR** que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

⁴ *“A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas”*. In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 04793/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 04793/13**, referentes à prestação de contas oriunda do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande - PROCON, relativa ao exercício de **2012**, de responsabilidade da Sra. KÁTIA DE MONTEIRO E SILVA, **ACORDAM**, os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS as contas, ressalvas em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria;

II) RECOMENDAR à atual gestão a estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais;

III) COMUNICAR os fatos relacionados às contribuições previdenciárias à Receita Federal do Brasil; e

IV) INFORMAR que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão se novos acontecimentos ou achados, inclusive mediante diligências especiais do Tribunal, vierem a interferir, de modo fundamental, nas conclusões alcançadas, conforme previsão contida no art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

Em 7 de Junho de 2016



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO