



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 00386/12

Origem: Gabinete do Prefeito de Campina Grande

Natureza: Inspeção Especial de Contas – Exercício de 2010

Responsáveis: Hermano Nepomuceno de Araújo

Cassiano Pascoal Medeiros Pereira

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Administração direta. Gabinete do Prefeito. Exercício de 2010. Desrespeito parcial à Lei de Licitações e Contratos. Máculas subsistentes insuficientes para imoderada reprovação das contas. Regularidade com ressalvas. Aplicação de multa. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2-TC 01980/12

RELATÓRIO

Os autos do presente processo foram constituídos com escopo de examinar, sob a forma de inspeção de contas, as irregularidades detectadas no âmbito do **Gabinete do Prefeito de Campina Grande**, durante o exercício de **2010**, sob a gestão dos Srs. HERMANO NEPOMUCENO DE ARAÚJO (01/01 a 30/04 e 20/12 a 31/12) e CASSIANO PASCAL MEDEIROS PEREIRA (01/05 a 19/12).

Relatório exordial da Auditoria (fls. 05/08) apontou a seguinte eiva:

1. Despesas sem licitação no montante de R\$2.341.204,44, sendo R\$504.671,21 atribuídos ao Sr. HERMANO NEPOMUCENO DE ARAÚJO e R\$1.836.533,23 ao Sr. CASSIANO PASCAL MEDEIROS PEREIRA. A quantia impugnada pela Auditoria correspondeu ao percentual de 36% da despesa licitável do exercício e 15,7% da despesa orçamentária total do Gabinete do Prefeito.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram efetivadas as intimações dos gestores interessados, facultando-lhes oportunidade para apresentação de esclarecimentos. Nesse sentido, depois de pedido de prorrogação de prazo deferido, foram acostados os elementos de fls. 20/132 e 136/262.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 00386/12

Depois de examinados os elementos defensórios, a Unidade Técnica concluiu pela permanência da mácula, porém reduzindo o montante contestado para R\$2.072.092,70, dos quais R\$504.671,21 são atribuídos ao Sr. HERMANO NEPOMUCENO DE ARAÚJO e R\$1.567.421,49 ao Sr. CASSIANO PASCAL MEDEIROS PEREIRA.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira, pugnou pela irregularidade dos termos contratuais firmados com as empresas de publicidade constantes dos autos, bem como pela aplicação de multa aos gestores responsáveis.

Seguidamente, agendou-se o julgamento para presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo.

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,

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 00386/12

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**, 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 à análise.

Consoante se observa da análise envidada pela Auditoria, grande parte da despesa tida por não licitada refere-se a gastos com serviços de publicidade e propaganda, que foram contratados nos idos de 2005, em decorrência de procedimento licitatório realizado sob a modalidade concorrência (01/2005). Segundo o Órgão Técnico, o valor empenhado no exercício, na cifra de R\$1.844.386,22, seria excessivo, porquanto ultrapassaria o percentual máximo para acréscimo contratual em relação ao que foi licitado.

Em sede de defesa, sinteticamente, os gestores alegaram que as despesas estavam abrigadas pelos contratos decorrentes da Concorrência acima referida (Contratos 310/2005, 311/2005 e 312/2005), tendo em vista as prorrogações das vigências contratuais ao longo dos anos, por se tratarem de serviços de natureza contínua.

Segundo sustentam os defendentes, o valor licitado foi de R\$1.000.000,00 para o período de 04 (quatro meses), o que resultaria numa importância anual de R\$3.000.000,00. Com o acréscimo legal permitido (25%), o valor contratual anual chegaria à cifra de R\$3.750.000,00. Logo, não existiria despesa a maior do que o licitado.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 00386/12

Depois de examinar as defesas ofertadas, a Auditoria rechaçou os argumentos, sob o fundamento de que, ainda que se entendesse serem os serviços de publicidade e propaganda de natureza contínua, para efeito de cálculo da despesa, deveria ser levado em conta todo o período de vigência do contrato, já considerando as eventuais prorrogações, o que não teria sido observado pelos gestores.

Ao debruçar-se sobre a matéria, o Ministério Público de Contas asseverou que a questão primordial posta pela Unidade Técnica seria a celebração de aditivos contratuais, cujos valores teriam ultrapassado o percentual máximo admissível na legislação (25%). Para a Auditoria, mesmo considerando o acréscimo máximo permitido, o valor total empenhado no exercício em análise configuraria como excesso em relação ao montante licitado.

Por fim, o Órgão Ministerial consignou que tal ilação não seria possível, porquanto a interpretação que impõe a observação de tal limite seria despropositada. Nesse contexto, as prorrogações contratuais com fulcro no art. 57, da Lei de Licitações e Contratos, não levariam em conta o quanto seria acrescentado ao contrato, não se submetendo ao limite fixado pelo §1º do art. 65 da LLC.

Ultrapassado esse ponto, registrou o *Parquet* Especial que outros requisitos para a validade das prorrogações contratuais teriam sido desatendidos. *In casu*, não teria sido observada a regra de que a ampliação da vigência deveria se dar por sucessivos e **iguais** períodos, além de que deveria ter sido demonstrada a **vantagem da continuidade** dos preços contratados em relação aos praticados no mercado. Tais transgressões levaram o Órgão Ministerial a pugnar pela irregularidade dos contratos firmados com as empresas de publicidade e propaganda e pela aplicação de multa aos gestores.

Malgrado o pronunciamento do *Parquet* de Contas tenha sido no sentido de se julgar irregulares os contratos firmado, com aplicação de multa aos gestores responsáveis, é imperioso trazer à tona que a Concorrência 001/2005 e os contratos que dela advieram (Contratos 310/2005, 311/2005 e 312/2005) já foram apreciados por esta colenda Câmara no âmbito do Processo TC 04148/05. Com efeito, os membros desse Órgão Fracionário, por meio do Acórdão AC2 - TC 02112/09, já deliberaram acerca do procedimento licitatório e dos ajustes que dele decorreram, considerando-os regulares. Eis o dispositivo daquele *decisum*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 00386/12

*“ACORDAM os membros da 2ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba-TCE-PB, à unanimidade de votos, em sessão realizada nesta data, **julgar regulares** a Licitação Concorrência Nº 01/05, realizada pela Prefeitura Municipal de Campina Grande, e os Contratos dela decorrentes, firmados, respectivamente, com as empresas 9 Ideia Comunicação Ltda., Criare Comunicação e Propaganda Ltda. e Antares Publicidade Ltda. (Contratos Nºs 310, 311 e 312/2005), determinando-se o arquivamento dos autos.”*

Desta forma, neste momento, **não cabe qualquer discussão** acerca da regularidade ou não do procedimento e dos contratos dele decorrentes, eis que a matéria já se encontra sob o manto da coisa julgada.

Não obstante, assiste razão ao Órgão Ministerial quando registra desobediência ao comando normativo que autoriza as prorrogações contratuais, insculpido no art. 57, II, da LLC. De fato, observa-se que, nas ampliações das vigências contratuais levadas a efeito pela gestão do Gabinete do Prefeito não foi observado idêntico prazo de vigência dos contratos firmados nem restou demonstrada a vantagem dos preços contratados. Tais falhas, apesar de não macularem integralmente os ajustes, atraem para os gestores a aplicação de multa, com base no art. 56, II, da LOTCE/PB.

Para finalizar a discussão acerca dos valores despendidos com os serviços de publicidade e propaganda, traz-se à tona quadro demonstrativo, a partir do qual se pode observar que o valor total anual, com o acréscimo legal permitido, seria de R\$3.146.551,72:

	Valor	Valor com acréscimo (25%)	Vigência (145 dias)	Valor Anual (365 dias)
Contrato 310/05 (9Ideia)	R\$ 450.000,00	R\$ 562.500,00	09/08 a 31/12	R\$ 1.415.948,28
Contrato 311/05 (Criare)	R\$ 300.000,00	R\$ 375.000,00	09/08 a 31/13	R\$ 943.965,52
Contrato 312/05 (Antares)	R\$ 250.000,00	R\$ 312.500,00	09/08 a 31/12	R\$ 786.637,93
	R\$ 1.000.000,00	R\$ 1.250.000,00		R\$ 3.146.551,72

Levando-se em conta todas as prorrogações contratuais firmadas por meio dos aditivos apresentados, o termo final da vigência contratual se deu 06/08/2010, o que implica num valor autorizado para o exercício em análise de R\$ 1.879.310,34 (01/01 a 06/08 – 218 dias). Como no Gabinete do Prefeito foi empenhada a quantia inferior (R\$1.844.386,22), não houve excesso.

A circunstância acima retratada referia-se aos dois ex-gestores. Contudo, em relação exclusivamente ao Sr. CASSIANO PASCAL MEDEIROS PEREIRA, subsistiu mácula atinente à despesa tida por não licitada com locação de veículos.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 00386/12

Segundo apontou a Unidade Técnica em sua manifestação exordial, teria havido um excesso no montante de R\$227.706,48, relativamente às despesas feitas em favor da empresa IN Silva Locações de Automóveis.

Em sede de defesa, o interessado alegou que a despesa estaria acobertada pelo Contrato 013/2009 e aditivos de valor e prazo firmados. Assevera o ex-gestor que o valor licitado (pregão 107/2008) foi de R\$249.699,60, tendo sido celebrados aditivos contratuais de valor, no ano de 2009, no montante de R\$62.424,90, e de prorrogação de prazo, por entender que se cuidava de serviço de natureza contínua. Depois de examinar o argumento defensivo, o Órgão Técnico o rechaçou sob o argumento de que o serviço em questão (locação de veículo) não se enquadraria na espécie de serviço contínuo. Novamente, à luz do que expôs a d. Auditoria, percebe-se o descumprimento da lei de licitações e contratos administrativos, o que dá ensejo à aplicação de sanção pecuniária.

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 atos pontualmente irregulares, 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.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 00386/12

contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.³

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 dos períodos de gestão dos Srs. HERMANO NEPOMUCENO DE ARAÚJO (01/01 a 30/04 e 20/12 a 31/12) e CASSIANO PASCAL MEDEIROS PEREIRA (01/05 a 19/12) à frente do Gabinete do Prefeito de Campina Grande, durante o exercício de 2010, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara:

- **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** os períodos de gestão de ambos os interessados, em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria;
- **APLIQUE MULTAS** individuais aos ex-gestores, no valor de R\$4.000,00 (quatro mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93 – LOTCE/PB;
- **RECOMENDE** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para que as prorrogações contratuais sejam feitas nos exatos termos da lei; e
- **INFORME** aos ex-gestores do Gabinete do Prefeito de Campina Grande 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, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

³ “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 00386/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 00386/12**, referentes ao exame dos períodos de gestão dos Srs. HERMANO NEPOMUCENO DE ARAÚJO (01/01 a 30/04 e 20/12 a 31/12) e CASSIANO PASCAL MEDEIROS PEREIRA (01/05 a 19/12) à frente do **Gabinete do Prefeito de Campina Grande**, durante o exercício de **2010**, **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:

1) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS os períodos de gestão de ambos os interessados, em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria;

2) APLICAR MULTAS individuais aos ex-gestores supra identificados, no valor de R\$4.000,00 (quatro mil reais), com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/93 – LOTCE/PB, **assinando-lhes o prazo de 60 (sessenta) dias** para o recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, de tudo fazendo prova a este Tribunal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

3) RECOMENDAR diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para que as prorrogações contratuais sejam feitas nos exatos termos da lei; e

4) INFORMAR aos ex-gestores do Gabinete do Prefeito de Campina Grande 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, parágrafo único, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se, publique-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 20 de Novembro de 2012



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO