



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02962/12

Origem: Empresa Municipal de Urbanização da Borborema – URBEMA

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2011

Responsável: Peron Ribeiro Japiassu

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Administração indireta. Empresa Municipal de Urbanização da Borborema – URBEMA. Exercício de 2011. 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 01661/15

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual oriunda da **EMPRESA MUNICIPAL DE URBANIZAÇÃO DA BORBOREMA – URBEMA**, relativa ao exercício de **2011**, de responsabilidade do Sr. PERON RIBEIRO JAPIASSU.

Documentação pertinente, acostada às fls. 02/59.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 62/76, com as colocações e observações a seguir resumidas:

- A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo com a ausência de vários demonstrativos;
- Segundo balanço orçamentário, a receita orçada foi de R\$3.364.000,00, enquanto que a efetivamente arrecadada foi de R\$2.498,00. Além desse valor, foram recebidas transferências financeiras no valor de R\$828.246,46, totalizando R\$830.744,46. A execução da despesa situou-se na cifra de R\$1.156.098,77;
- Houve déficit orçamentário real no montante de R\$325.354,31;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02962/12

- Foi inscrito em restos a pagar o montante de R\$449.745,47, tendo sido baixados parcialmente os inscritos no exercício anterior, no valor de R\$48.899,17;
- Foram inscritas consignações no montante de R\$263.648,56, sendo baixado o valor de R\$338.603,90;
- O balanço patrimonial apresenta um passivo a descoberto de R\$157.934,25, tendo a Auditoria entendido ter sido incorretamente elaborado ao não espelha de maneira fidedigna a real situação patrimonial da empresa;
- O ativo financeiro é constituído pelo disponível (caixa e bancos) no valor de R\$11.042,79 e créditos a receber no montante de R\$2.351.761,54. Observa-se que o grupo de contas “créditos a receber” do exercício em análise corresponde ao “realizável” do ano anterior. O quadro a seguir demonstra a evolução destes grupos nos exercícios de 2011 e 2010.

Valores em Reais (R\$)			
Créditos a Receber	2011	2010	Variação
Adiantamentos	26.425,35	28.439,80	-2.014,45
Bloqueio Judicial	9.163,12	9.163,12	-
COFINS	927,68	927,68	-
Contribuição Sindical	25.903,36	26.246,06	-342,70
Gutemberg Oliveira Santos	4.993,78	4.993,78	-
INSS	18.552,01	14.436,64	4.115,37
PIS/PASEP	17,01	17,01	-
Responsabilidades Financeiras	321.656,49	321.656,49	-
Restos a Receber - Transferências de Convênios	641.519,34	641.519,34	-
Salário Família	1.424,83	1.116,38	308,45
Secretaria da Receita Federal	31.487,96	31.487,96	-
Diversos	82.551,25	82.551,25	-
Gratificação de Diretoria	356.725,29	356.725,29	-
Valores Cauccionados	830.414,07	830.414,07	-
Total	2.351.761,54	2.349.694,87	2.066,67

Fonte: Balanço Patrimonial 2011/2010

- Observa-se que a maioria dos valores não sofreu alteração em relação ao exercício anterior, caracterizando inércia da administração no sentido de receber a referida quantia;
- As disponibilidades financeiras existentes na entidade, ao final do exercício, no montante de R\$11.042,79, foram insuficientes para saldar as dívidas de curto prazo, correspondentes a R\$1.509.827,29;
- A dívida de curto prazo apresentou um decréscimo de 46,4% em relação a de 2010, decorrente principalmente da baixa de R\$1.630.559,85 de restos a pagar inscritos no exercício de 2006. Ou seja, desconsiderando este fato, na realidade houve um aumento na



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02962/12

dívida de curto prazo. Todavia há de se observar a existência de créditos a receber ao final do exercício no valor de R\$2.351.761,54;

- As despesas exigíveis de processos licitatórios foram devidamente licitadas;
- Não houve registro de denúncias relativas ao exercício sob exame e foi realizada diligência in loco na empresa, no período de 04 a 08/03/2013. Os achados e observações encontram-se descritos ao longo deste relatório.

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

1. Envio dos demonstrativos que compõem a prestação de contas em desacordo com o art. 16 da Resolução Normativa RN - TC 03/10;
2. Déficit orçamentário no valor de R\$325.354,31;
3. Balanços financeiro e patrimonial incorretamente elaborados;
4. Déficit financeiro de R\$1.498.784,50, não atendendo o § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à prevenção de riscos e responsabilidade na gestão fiscal;
5. Déficit econômico de R\$98.521,90, decorrente da superioridade das variações passivas sobre as ativas;
6. Pagamento de encargos ao INSS por atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias e à Caixa Econômica Federal pelo atraso no recolhimento do FGTS, no montante de R\$1.295,80;
7. Ausência de pagamento de diversas prestações, durante o exercício de 2011, referentes a parcelamentos de débitos junto a Secretaria da Receita Federal do Brasil, resultando um débito atualizado no montante de R\$40.956,72;
8. Falta de recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS de um valor em torno de R\$113.110,04, correspondendo à totalidade do montante estimado devido;

Por fim, a Auditoria sugere recomendação à administração municipal para elaborar estudo de viabilidade operacional e econômico/financeira da URBEMA e, se for o caso, elaborar um plano de recuperação da saúde financeira da empresa.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02962/12

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, procedeu-se à intimação do ex-gestor interessado e a citação da a Sra. MARIA DO SOCORRO NASCIMENTO BRITO, Contadora, para tomarem conhecimento do relatório da Auditoria, facultando-lhes oportunidade para apresentação de esclarecimentos. Não houve apresentação de defesa.

Instado a se manifestar, o Ministério Público Especial, em parecer lavrado pelo Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 85/97), pugnou pela reprovação das contas, com aplicação de multa, expedição de recomendações e representação à Receita Federal do Brasil.

O processo foi agendado, realizando-se 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

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 02962/12

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**, 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.

Envio dos demonstrativos que compõem a Prestação de Contas em desacordo com o art. 16 da Resolução Normativa RN - TC 03/10. Balanço Financeiro e Balanço Patrimonial incorretamente elaborados.

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:

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

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 02962/12

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 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. Por tratar-se de empresa estatal dependente (LRF, art. 1º, § 3º, b), observa-se que foram encaminhados os demonstrativos orçamentários, financeiros e patrimoniais da contabilidade pública. Entretanto, tal fato não exime a administração da irregularidade apontada, uma vez que os demonstrativos preconizados na Resolução Normativa RN - TC 03/10, oriundos da contabilidade comercial (Lei 6404/76 e alterações), são de fundamental importância para a análise da viabilidade e solvência da empresa, tendo a Auditoria constatado que não mais ocorre a escrituração contábil comercial na empresa.

Várias foram as ausências, dificultando a análise da PCA como um todo por parte da Auditoria, não tendo o ex-gestor sequer comparecido aos autos para a apresentação de defesa, cabendo recomendação.

Déficit orçamentário no valor de R\$325.354,31. Déficit financeiro de R\$1.498.784,50, não atendendo o § 1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, no que diz respeito à prevenção de riscos e responsabilidade na gestão fiscal. Déficit econômico de R\$98.521,90, decorrente da superioridade das variações passivas sobre as ativas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02962/12

Verifica-se que foram apontadas circunstâncias ligadas à **administração financeira e orçamentária e gestão fiscal da entidade, especificamente o déficit orçamentário e o déficit financeiro**. Nesse contexto, é importante frisar que a Lei Complementar 101/2000 (LRF) elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar de responsável a gestão fiscal. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. Veja-se:

Art. 1º (...).

§ 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.

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, digno Ministro do Supremo Tribunal Federal:

*“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”*⁴

Importa anotar que as receitas apresentam-se basicamente compostas por transferências financeiras, além de outros aportes da própria Prefeitura. Ou seja, por ser a entidade tipicamente dependente da administração pública local, os déficits indicados não

⁴ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficit Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02962/12

podem ser atribuídos exclusivamente ao gestor da entidade. Além disso, foi verificada uma diminuição real do déficit financeiro em relação ao exercício anterior. Assim, tal aspecto deve ser apurado na consolidação da prestação de contas gerais do Município, sem maior repercussão no presente exame.

Pagamento de encargos ao INSS por atraso no recolhimento de contribuições previdenciárias. Ausência de pagamento de diversas prestações referentes a parcelamentos de débitos junto a Secretaria da Receita Federal do Brasil. Falta de recolhimento de contribuições previdenciárias ao INSS.

Tocante ao fato relacionado ao pagamento de encargos é jurisprudência neste Tribunal que não cabe responsabilização ao gestor, pois trata-se de matéria relacionada às contingências da gestão.

Quanto ao não pagamento de contribuições previdenciárias e atraso de prestações referentes a parcelamentos, em parte pode se dever a questão da dependência financeira que a Empresa possui em relação à Prefeitura Municipal de Campina Grande.

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, notadamente se inexistir indicação de danos ao erário em despesas executadas no montante de R\$1,15 milhões.

Neste sentido, valioso trabalho publicado pelo Ministro Carlos Ayres de Brito, do Supremo Tribunal Federal. Cite-se:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02962/12

“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”.⁵

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 da Empresa Municipal de Urbanização da Borborema – URBEMA, relativa ao exercício de 2011, de responsabilidade do ex-gestor PERON RIBEIRO JAPIASSU, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas do Sr. PERON RIBEIRO JAPIASSU em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria; **RECOMENDAR** diligências à atual gestão para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para o aperfeiçoamento da gestão fiscal, buscando o equilíbrio financeiro da entidade, da observância das regras atinentes às informações contábeis, bem como para elaborar estudo de viabilidade operacional e econômico/financeira da URBEMA e, se for o caso, confeccionar um plano de recuperação da saúde financeira da empresa; **COMUNICAR** os fatos relacionados às contribuições previdenciárias à Receita Federal do Brasil; e **INFORMAR** ao referido ex-gestor 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.

⁵ “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 02962/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02962/12**, referentes à prestação de contas oriunda da Empresa Municipal de Urbanização da Borborema – URBEMA, relativa ao exercício de **2011**, de responsabilidade do ex-gestor PERON RIBEIRO JAPIASSU, **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 do Sr. PERON RIBEIRO JAPIASSU em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria;

II) RECOMENDAR diligências à atual gestão para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para o aperfeiçoamento da gestão fiscal, buscando o equilíbrio financeiro da entidade, da observância das regras atinentes às informações contábeis, bem como para elaborar estudo de viabilidade operacional e econômico/financeira da URBEMA e, se for o caso, confeccionar um plano de recuperação da saúde financeira da empresa;

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

IV) INFORMAR ao referido 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 Coêlho Costa.

Em 2 de Junho de 2015



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO