



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

Origem: Secretaria de Finanças de Campina Grande

Natureza: Prestação de Contas – exercício de 2008

Responsáveis: Vanderlei Medeiros de Oliveira

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Administração direta. Secretaria de Finanças. Exercício de 2008. Desrespeito parcial à lei de licitações e contratos. Máculas subsistentes insuficientes para imoderada reprovação das contas. Regularidade com ressalvas. Comunicação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01337/12

RELATÓRIO

Os autos do presente processo foram constituídos com escopo de examinar, sob a forma de prestação de contas, as irregularidades detectadas no âmbito da Secretaria de Finanças do Município de Campina Grande, durante o exercício de 2008, sob a gestão do Sr. VANDERLEI MEDEIROS DE OLIVEIRA.

De início, em razão do que foi decidido por meio do Acórdão APL - TC 353/2009 (fl. 74), anexou-se ao caderno processual o Processo TC 07354/08, cujo teor cuidou de Inspeção Especial com o fito de apurar o saldo financeiro existente na tesouraria do Município de Campina Grande. A decisão deu-se neste sentido para que as falhas ali verificadas pudessem ser analisadas juntamente com a prestação de contas.

Relatório exordial da Auditoria (fls. 172/182) apontou as seguintes irregularidades:

1. Realização de despesa sem prévio empenho, no montante de R\$ 2.004.674,42, implicando na incorreção dos balanços orçamentário, financeiro e patrimonial;
2. Não há, nas disponibilidades registradas nos balanços financeiro e patrimonial, a identificação dos recursos vinculados, conforme determina o art. 50, I, da LC 101/00;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

3. Ausência de comprovação de disponibilidades financeiras no montante de R\$ 666.883,01, registradas em 52 contas bancárias pertencentes à Prefeitura Municipal de Campina Grande – administração direta;
4. Divergência a menor em R\$ 184.533,60, entre os saldos verificados nos extratos bancários de algumas contas em relação àqueles apresentados no SAGRES;
5. Não apresentação do demonstrativo das conciliações bancárias;
6. Recursos financeiros não registrados no montante de R\$ 30.459,83, referentes ao saldo da conta bancária nº 934-5;
7. Ausência de totalização no balanço patrimonial dos valores por contas e grupo de contas, conforme anexos da Lei 4.320/64, comprometendo substancialmente a clareza desse demonstrativo;
8. Despesas sem licitação no montante de R\$ 283.143,42, correspondendo ao montante de 3,6% da despesa licitável do exercício e 1,% da despesa orçamentária total desta Secretaria;
9. Falta de comprovação da aplicação de R\$ 49.557,60, oriundos de receita de alienação de ativo, em despesas de capital ou da existência deste saldo em conta;
10. Diversas irregularidades detectadas quando do levantamento financeiro (caixa) da municipalidade;
11. Contratação irregular de serviços advocatícios por inexigibilidade de licitação;
12. Não recolhimento a quem de direito de consignações no montante de R\$ 995.026,03.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, procedeu-se à citação do gestor interessado, facultando-lhe oportunidade para apresentação de esclarecimentos. Nesse sentido, foram acostados os elementos de fls. 188/345.

Depois de examinados os elementos defensórios, a Unidade Técnica concluiu pelo saneamento integral das máculas apontadas nos itens 4, 5, 7 e 11. Em relação aos fatos descritos nos itens 1, 3, 8 e 12, apesar de persistirem, houve redução do montante questionado. Quanto aos demais itens, subsistiram *in totum*.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra da Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz, pugnou pela irregularidade das contas, aplicação de multa e imputação de débito em face do gestor responsável, assim como por representação ao Ministério Público Comum e à Receita Federal do Brasil.

Em despacho proferido à fl. 368-V, o então Relator, Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, determinou o envio dos autos à Auditoria, a fim de que fosse informado o montante passível de imputação de débito, conforme seu entendimento.

Atendendo ao despacho supra, o Órgão Técnico emitiu relatório comunicando que, das irregularidades remanescentes, acarretaria imputação de débito a descrita no item 3, que teve seu valor reduzido para a cifra de R\$ 77.336,53, após análise de defesa (inicialmente, o valor envolvido era de R\$ 666.883,01).

Seguidamente, o julgamento foi agendado para a sessão do dia 07/02/2012 e adiado para o dia 14/02/2012. Na sessão de julgamento, os integrantes desta Câmara acataram preliminar suscitada pelo interessado, autorizando, excepcionalmente, a juntada de novos documentos, que poderiam esclarecer irregularidades que remanesceram após análise de defesa. Nesse contexto, foram anexados os elementos de fls. 377/727.

Análise final pela Auditoria, concluiu pela permanência das máculas subsistentes, porém, novamente com redução de valores quanto aos itens 1, 3 e 8. Em razão de não haver alteração substancial quanto ao mérito da análise, mas tão somente em relação aos valores questionados, o processo não foi submetido a novo exame Ministerial.

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

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**, 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.

Segundo levantamento produzido pela Auditoria no **item 1**, a Secretaria de Finanças teria realizado despesas sem prévio empenho no montante de R\$ 1.693.770,30, situação esta que poderia levar a impropriedades na confecção dos balanços da Prefeitura Municipal. Ao examinar os dados coletados pelo Órgão Técnico (fls. 91/94), observa-se que as despesas questionadas não foram

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>.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

efetivadas sem empenho precedente, porquanto, na verdade, cuidam de gastos empenhados no exercício de 2009, mas que se referiam ao exercício anterior.

Tal assunto foi igualmente registrado quando do exame das contas anuais oriundas do Município de Campina Grande, relativas ao exercício financeiro de 2008, onde foi consignado que *“apesar de serem de competência do exercício de 2008, foram empenhadas apenas no exercício seguinte. Porém, Órgão Técnico não informou que tal circunstância comprometeu o orçamento de 2009, se revestindo em falha meramente formal”*. De igual forma, no presente caderno processual, não houve indicação de que a inconsistência verificada tenha comprometido o orçamento subsequente, cabendo, no ponto, recomendações para aperfeiçoamento da ação pública, no sentido de respeitar o regime de competência da despesa pública.

No **item 3**, a Unidade Técnica de Instrução apontou a ausência de comprovação de disponibilidades financeiras, inicialmente, no montante de R\$ 666.883,01, em decorrência do exame de 52 contas bancárias pertencentes à Prefeitura Municipal de Campina. Ao longo da instrução processual, em virtude dos elementos ofertados pela defesa, o valor questionado reduziu significativamente, chegando, ao final, à cifra de R\$ 8.230,98. Tal circunstância leva a entendimento de que se cuida de desorganização nas informações contábeis, de modo que não se mostra suficientemente robusta para repercutir negativamente nas contas ora apreciadas. Por economia processual, não se mostra razoável prolongar a instrução, notadamente em decorrência da minoração constatada.

Noutro ponto (**item 6**), indica o Órgão Técnico a ocorrência de recursos financeiros não registrados, no montante de R\$ 30.459,83, referentes ao saldo da conta bancária nº 934-5. Em sede de defesa, o interessado alega, sucintamente, que os recursos integrantes desta conta bancária não pertenciam ao Município de Campina Grande, mas sim à Caixa Econômica Federal, por se tratar de numerários decorrentes de consignações. Assevera o defendente que a CEF abriu a referida conta exclusivamente para captar os numerários provenientes das consignações, registrando que a movimentação (receita e despesa) na edilidade se deu de forma extra-orçamentária. Com efeito, dos elementos constantes dos autos, vislumbra-se que a conta em questão foi aberta exclusivamente para o depósito e posterior retirada dos numerários relativos às consignações devidas à CEF. Logo, não haveria razão para os valores ali existentes integrarem as disponibilidades do Município, porquanto não são recursos que lhe pertenciam. A conta era do Município, mas o conteúdo pertencia à CEF.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

No caso dos autos, ao fazer análise das licitações realizadas ou não, a Auditoria consignou em seu relatório inicial a ocorrência de despesas processadas sem o devido processo licitatório ou com inobservância das determinações legais pertinentes à espécie (**item 8**). Depois de examinados os elementos defensórios, o montante impugnado reduziu para a cifra de R\$ 158.146,46. Em síntese, as despesas tidas por não licitadas podem ser enquadradas em três categorias, quais sejam: 1) sem devido processo licitatório; 2) empenhadas após o encerramento da vigência dos créditos orçamentários; e 3) realizadas acima do valor homologado no exercício em análise.

No que tange às despesas sem o devido processo licitatório, segundo afirma a defesa ofertada, estariam envolvidos valores relativos a reconhecimento de dívidas. Em que pese os argumentos defensórios, o Órgão Técnico, rechaçou a tese suscitada, argumentando que não havia documento comprobatório.

No que se refere às despesas empenhadas após o encerramento da vigência dos créditos orçamentários, afirma o defendente tratar-se de gasto efetuado com a empresa AFB Contabilidade e Auditoria S/S, prestadora de serviços técnicos especializados em contabilidade pública, que teriam a natureza de serviço continuado. A despeito da tese suscitada, a Auditoria entendeu que a natureza do objeto contratado não se enquadrava dentro das hipóteses permissivas daquela forma de contratação.

Por fim, apontou na Unidade Técnica despesa realizada acima do valor homologado/contratado. Observa-se, nesta hipótese, que houve infração às normas legais, porquanto houve atropelo das formas prescritas em lei para a realização da despesa pública, notadamente quanto ao valor limite para formalização de aditivo contratual.

Contudo, apesar de a d. Auditoria apontar tais anomalias no cumprimento da Lei 8.666/93, **não acusou qualquer excesso de preço ou falta de fornecimento dos bens neles noticiados**, motivo pelo qual se mostra suficiente a aplicação de **multa** por descumprimento da lei, nos moldes do art. 56, inciso II, da LCE 18/93.

Outra análise pelo Órgão Técnico (**itens 2 e 9**) se refere à falta de comprovação da aplicação do montante de R\$ 49.557,60, oriundos de receita de alienação de ativo, em despesa de capital ou da existência deste saldo em conta. No caso, é questionada a falta de transparência da regular aplicação dos recursos em despesas de capital, conforme preceitua o art. 44, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Vejamos:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Na alienação de bens, o valor arrecadado é classificado como receita de capital e, perante a lei, somente pode ser destinado para gastos enquadrados como despesa de capital ou à regime próprio de previdência de servidor público.

A Auditoria, em seu relatório inicial, constatou não estar comprovada a aplicação em despesa de capital ou existência de saldo em conta bancária de numerário remanescente de receita de capital obtida no exercício financeiro de 2007 (R\$ 49.557,60). Em sede de defesa, o interessado alegou que não houve irregularidade, solicitando a anexação de extratos bancários nos quais ficariam evidenciados o crédito e os pagamentos das despesas de capital correspondentes. Apesar da alegação, não juntou aos autos quaisquer comprovantes.

Inobstante a ausência de elementos probantes, é necessário ressaltar que no exercício em foco houve a aplicação de recursos públicos, pela administração direta, em despesas de capital, com obras e instalações, bem como com equipamentos e material permanente, no valor de R\$ 26.119.180,93, dos quais aproximadamente R\$ 1.500.000,00 foram pagos com recursos próprios do Município, decorrentes de receitas correntes (dados extraídos do Sistema Sagres). Neste caso, observa-se um gasto superior ao montante dos recursos advindos da alienação, objeto de questionamento, e neste ponto poderia ter ocorrido o encontro de contas, levando-se em consideração o princípio do caixa único. Assim, não se poderia, em tese, falar em ausência de aplicação dos recursos da alienação de bens em despesas de capital.

Noutro ponto (**item 10**), o Órgão Técnico evidenciou a ocorrência de irregularidades detectadas quando do levantamento financeiro da municipalidade, consubstanciadas: na existência de cheques para pagamentos a serem efetuados pela Prefeitura, mas que se encontravam endossados; na apropriação de recursos destinados ao IPSEM; e na existência de cheques em que figurava como credora a Prefeitura campinense.

Em sua defesa, o interessado sustentou que não tinha conhecimento dos títulos de crédito existentes no interior do cofre inspecionado, porquanto o responsável pela sua guarda seria o tesoureiro da Prefeitura. Alegou, ainda, que, ao tomar conhecimento da existência dos aludidos cheques, encaminhou memorando ao tesoureiro (fls. 340/341) solicitando a adoção de providências.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

Quanto ao valor destinado ao IPSEM, os elementos ofertados com a defesa atestaram o repasse, por meio de ordens bancárias, no montante de R\$ 190.667,04, motivo pelo qual a Auditoria deu por esclarecida a questão.

Em relação ao cheques em que figurava como credora a Prefeitura de Campina Grande, observa-se que o defendente vindicou a adoção de providências, principalmente quanto à inscrição do débito porventura ainda existente na dívida ativa e remessa à Procuradoria Geral para a cobrança judicial. Apesar das alegações, não houve comprovação do resultado das medidas eventualmente adotadas, razão pela qual a Unidade Técnica não aceitou os argumentos. Em todo caso, a falta de demonstração de resultados não se mostra suficiente para repercutir negativamente na análise das contas, cabendo as recomendações para que se verifique se as medidas determinadas foram implementadas. Quanto ao cheques de terceiros existentes no interior do cofre, o defendente não pode prestar maiores esclarecimentos, eis que a responsabilidade pela guarda era do tesoureiro da Prefeitura.

Por fim, **(item 12)** a Auditoria aponta como eiva a ausência de recolhimento a quem de direito de consignações no montante de R\$ 764.549,64. Examinando os credores destas consignações, observa-se que a grande maioria refere-se a instituições financeiras, tratando-se possivelmente de valores atinentes a empréstimos consignados. Levando-se em conta de que não há notícias de denúncias que envolvam a matéria em foco, é de se deduzir que os valores estão sendo repassados a quem de direito. Ademais, observam-se valores não recolhidos cujo credor seria o INSS. Neste caso, cabe comunicação à Receita Federal do Brasil, para adoção de providência de sua competência.

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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

“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”.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 das contas anuais advindas da Secretaria de Finanças do Município de Campina Grande, relativas ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade do ex-Secretário, Sr. VANDERLEI MEDEIROS DE OLIVEIRA, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara: **JULGUE REGULARES COM RESSALVAS** as contas examinadas, em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria; **RECOMENDE** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para: (a) verificar o implemento das medidas determinadas pelo então Secretário quanto à inscrição/cobrança de débitos porventura existentes; e (b) o aperfeiçoamento da gestão patrimonial e dos registros de fatos e informações contábeis; **EXPEÇA** comunicação à Receita Federal do Brasil, informando-lhe da apuração quanto ao recolhimento de contribuições previdenciária, para providência a seu cargo; e **INFORME** ao ex-gestor da Secretaria de Finanças 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

PROCESSO TC 11271/09 (original) e 07354/08 (anexado)

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC 11271/09**, referentes à prestação de contas oriunda da **Secretaria de Finanças de Campina Grande**, relativa ao exercício financeiro de **2008**, de responsabilidade do ex-Secretário, Sr. VANDERLEI MEDEIROS DE OLIVEIRA, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, na conformidade do voto do Relator, em: **1) JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas examinadas, em virtude das inconsistências apontadas pela Auditoria; **2) RECOMENDAR** à atual gestão diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente para: (a) verificar o implemento das medidas determinadas pelo então Secretário quanto à inscrição/cobrança de débitos porventura existentes; e (b) o aperfeiçoamento da gestão patrimonial e dos registros de fatos e informações contábeis; **3) EXPEDIR** comunicação à Receita Federal do Brasil, informando-lhe da apuração quanto ao recolhimento de contribuições previdenciária, para providência a seu cargo; e **4) INFORMAR** ao ex-gestor da Secretaria de Finanças 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.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, de 14 de agosto de 2012.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana
Presidente

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Procuradora Sheyla Barreto Braga de Queiroz
Representante do Ministério Público de Contas