



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02742/12

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

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2011

Responsável: Glauce Suely Jácome da Silva e 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 2011. Falhas na gestão. Máculas insuficientes para a imoderada reprovação das contas. Regularidade com ressalvas dos dois períodos. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 01659/15

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 **2011**, de responsabilidade da Sra. **GLAUCE SUELY JÁCOME DA SILVA** (período de 01/01 a 28/02) e da Sra. **KÁTIA DE MONTEIRO E SILVA** (período 01/03 a 31/12).

Documentação pertinente, acostada às fls. 02/35.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 38/49, 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\$513.000,00, enquanto que a efetivamente arrecadada foi de R\$376.551,48. A despesa executada foi de R\$362.301,01;
- As despesas exigíveis de processos licitatórios foram devidamente licitadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02742/12

▪ Não houve registro de denúncias relativas ao exercício sob exame e não foi realizada diligência in loco.

Ao término do sobredito relatório, a Auditoria apontou as seguintes máculas de forma comum às duas gestoras:

1. Ausência da composição detalhada dos valores registrados na conta créditos (R\$2.894.858,00) do ativo permanente;

2. Contratação de pessoas para prestar serviço de natureza efetiva sem a prévia aprovação em concurso público, infringindo o disposto no inciso II, do art. 37 da Constituição Federal;

3. Ausência do empenhamento e do recolhimento das obrigações patronais ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), referentes aos pagamentos efetuados as pessoas que prestaram serviço ao Procon;

4. Ausência do recolhimento ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) das retenções das contribuições previdenciárias das pessoas contratadas.

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

A Sra. GLAUCE SUELY JÁCOME DA SILVA apresentou defesa às fls. 58/73. A Auditoria examinou a defesa e permaneceu indicando as irregularidades já assinaladas (fls. 86/90).

Instado a se manifestar, o Ministério Público Especial, em parecer lavrado pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho (fls. 92/96), pugnou pela regularidade com ressalvas 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02742/12

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:

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 02742/12

*“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.

Ausência da composição detalhada dos valores registrados na conta créditos (R\$2.894.858,00) do ativo permanente.

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 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.

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 02742/12

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

Contratação de pessoas para prestar serviço de natureza efetiva sem a prévia aprovação em concurso público, infringindo o disposto no inciso II, do art. 37 da Constituição Federal. Ausência do empenhamento e do recolhimento das obrigações patronais ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS), referentes aos pagamentos efetuados as pessoas que prestaram serviço ao Procon. Ausência do recolhimento ao Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) das retenções das contribuições previdenciárias das pessoas contratadas.

O aspecto da contratação de pessoal de forma precária no âmbito do Município de Campina Grande está sendo apreciado em processo específico neste Tribunal, compêndio em que a matéria deve ser aprofundada.

A deficiência na quitação de compromissos previdenciários, importa anotar que as receitas apresentam-se 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.

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\$362 mil.

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 02742/12

“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”.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 2011, de responsabilidade da Sra. GLAUCE SUELY JÁCOME DA SILVA (período de 01/01 a 28/02) e da Sra. KÁTIA DE MONTEIRO E SILVA (período 01/03 a 31/12), 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, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras; **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, parágrafo único, 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 02742/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02742/12**, referentes à prestação de contas oriunda do Fundo Municipal de Defesa dos Direitos Difusos de Campina Grande - PROCON, relativa ao exercício de **2011**, de responsabilidade da Sra. GLAUCE SUELY JÁCOME DA SILVA (período de 01/01 a 28/02) e da Sra. KÁTIA DE MONTEIRO E SILVA (período 01/03 a 31/12), **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, e quanto à gestão geral, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras;

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, 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



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR



Assinado Eletronicamente

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e
pelo Regimento Interno, alterado pela
RA TC 18/2009

Manoel Antonio dos Santos Neto

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO