



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

*PROCESSOS TC 02735/12*

Origem: Fundo Municipal do Meio Ambiente de Campina Grande

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2011

Responsável: Alexandre Costa de Almeida e Fábio Leite de Almeida

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

**PRESTAÇÃO DE CONTAS.** Município de Campina Grande. Fundo Municipal do Meio Ambiente. Exercício de 2011. Consignações retidas e não repassadas. Máculas não suficientes para imoderada reprovação das contas. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

**ACÓRDÃO AC2 - TC 00945/14**

**RELATÓRIO**

Cuidam os autos da prestação de contas anual oriunda do Fundo Municipal do Meio Ambiente de Campina Grande, relativa ao exercício de 2011, de responsabilidade dos gestores ALEXANDRE COSTA DE ALMEIDA (período 01/01 a 29/04) e FÁBIO LEITE DE ALMEIDA (período 30/04 a 31/12).

Documentação pertinente acostada às fls. 02/24.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 26/33, com as colocações e observações a seguir resumidas:

- A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo, contendo todos os documentos exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 03/2010;
- Segundo o balanço orçamentário, a receita total orçada foi de R\$1.040.040,00, enquanto que a efetivamente arrecadada foi de R\$172.624,03, representando 16,6% da previsão. Este valor correspondeu integralmente a receitas correntes, não havendo receita de capital;
- As despesas empenhadas alcançaram a cifra de R\$235.346,61, representando 22,63% da despesa inicialmente orçada (R\$1.040.040,00);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02735/12

- Segundo balanço financeiro, foram mobilizados recursos na órbita de R\$329.433,91, restando, ao final do exercício, saldo de R\$27.021,46, na conta bancos e correspondentes;
- Foi inscrito em restos a pagar o montante de R\$141,96;
- O balanço patrimonial apresentou déficit financeiro (ativo financeiro – passivo financeiro) no valor de R\$4.795,62. A demonstração das variações patrimoniais indicou superávit patrimonial no montante de R\$57.277,42;
- A dívida flutuante correspondeu à importância de R\$31.817,08, apresentando uma redução de 59,29% em relação ao exercício anterior;
- Não foi realizada diligência *in loco*;
- Em relação às consignações de imposto sobre serviços de qualquer natureza - ISS, registrou-se que o FMMA não as recolheu integralmente no valor de R\$7.913,75.

Ao término do sobredito relatório, a Auditoria apontou a existência das seguintes máculas: 1) déficit financeiro no montante de R\$4.795,62; 2) não recolhimento das consignações; 3) contratação de pessoal sem prévia aprovação em concurso público; e 4) ausência de empenhamento e não recolhimento de obrigações patronais em favor do INSS.

A despeito das intimações efetuadas em atenção ao contraditório e à ampla defesa, os gestores interessados permaneceram inertes, sem apresentar quaisquer esclarecimentos.

O processo seguiu para o Ministério Público Especial, tendo sido lavrado parecer pela Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira, com a seguinte conclusão: “a) *REGULARIDADE* das contas de ambos os gestores do Fundo Municipal do Meio Ambiente de Campina Grande, relativamente ao exercício financeiro de 2011; b) *RECOMENDAÇÃO* para que o atual gestor do Fundo não incorra na falha aqui verificada; c) *REPRESENTAÇÃO* à Delegacia da Receita Previdenciária acerca omissão constatada nos presentes autos, referente ao não recolhimento de contribuição previdenciária.”

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, realizando-se as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02735/12

**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 Nóbrega<sup>1</sup>, 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”.*<sup>2</sup>

<sup>1</sup> 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>.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02735/12

Feitas estas exposições primordiais, passe-se a análise dos fatos elencados pela Auditoria, agrupando-os pela similitude quando for o caso, a fim de se evitar repetições desnecessárias.

Consoante se observa do relatório técnico produzido pelo Órgão Técnico, foi apontada como mácula o **déficit financeiro** no montante de R\$4.795,62. Observa-se que os montantes apontados não comprometeram o equilíbrio das contas do ente.

Contudo, é preciso observar que a gestão do fundo não dispõe de receitas próprias em volume suficiente, revelando-se dependente do governo central para sua operacionalização. Cabe recomendação ao gestor no sentido de buscar o equilíbrio financeiro para que não venha a causar comprometimento das gestões futuras.

Tangente às máculas referentes à **ausência de recolhimento das consignações, contratação de pessoal sem prévia aprovação em concurso público** e a **ausência de empenhamento e não recolhimento de obrigações patronais** no montante aproximado de R\$30.024,75, o Órgão Ministerial, em seu pronunciamento, posicionou-se pelo afastamento da responsabilidade dos gestores, entendendo, em síntese, que os fundos não seriam detentores de capacidade para celebração de contratos, a qual se daria diretamente por meio da Prefeitura Municipal/Secretaria de Serviços Urbanos e do Meio Ambiente.

Em que pese o entendimento do Ministério Público de Contas, não se está a discutir nos presentes qualquer responsabilidade decorrente de fato ou ato praticado pela gestão do FMMA de Campina Grande da qual surja uma obrigação de fazer ou de indenizar. Nesta hipótese, seria o Município campinense, enquanto pessoa jurídica de direito público, representada pelo Prefeito Constitucional, a parte legítima a ser acionada. *In casu*, o que se examina são os atos de gestão e ordenação de despesas praticados durante o exercício financeiro de 2011, cuja responsabilidade recai sobre aquele que os praticou.

Assim, examinando a eiva apontada pelo Órgão Técnico de Instrução quanto à **ausência de recolhimento de consignações retidas**, observa-se que as consignações mencionadas, consoante quadro produzido no item 8.1 do relatório da Auditoria, dizem respeito ao imposto do Município sobre serviço de qualquer natureza - ISS, todos retidos na fonte em decorrência de pagamentos realizados, cujo não cumprimento da segunda obrigação acessória fiscal – recolher à fazenda pública competente, não se operou. Assim, cabe ao Poder Executivo realizar o encontro de contas.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02735/12

Tangente à mácula relacionada aos **atos de gestão de pessoal**, consubstanciadas na contratação sem prévia aprovação em concurso público, como é sabido, o concurso público é meio de admissão de pessoal de natureza democrática, porquanto oportuniza a qualquer do povo, detentor dos requisitos legais para o exercício do cargo, participar do processo seletivo, bem como concretiza o princípio da eficiência, uma vez proporcionar o ingresso de pessoal no serviço público apenas pelo critério de mérito.

Esta é a regra prescrita na Constituição Federal - a da admissão de pessoal nos quadros da Administração Pública mediante concurso. Este, orientado pelos princípios da impessoalidade e da competência, constitui-se na forma mais ampla de acesso ao serviço público, assegurando igualdade na disputa por uma vaga e garantindo a formação de um corpo de servidores de alta qualificação. A Carta Magna de 1988, assim, determina:

*Art. 37.(...)*

*II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

Nesse contexto, cabem as recomendações a fim de que sejam adotadas providências para realização de concursos públicos destinados à admissão de pessoal.

Por fim, a Auditoria aponta a **ausência do recolhimento de contribuições previdenciária** ao INSS, por parte da do Fundo, no montante de R\$30.021,75. Neste caso, o levantamento do eventual débito deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público competente perante a lei. Assim, as informações devem ser endereçadas à Receita Federal, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança, caso existam, das obrigações questionadas.

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02735/12

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

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 advindas do **Fundo Municipal de Meio Ambiente de Campina Grande**, de responsabilidade dos gestores ALEXANDRE COSTA DE ALMEIDA e FÁBIO LEITE DE ALMEIDA, relativas ao exercício financeiro de **2011**, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: 1- **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas em exame; 2- **RECOMENDAR** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente a estrita observância às normas editadas por esta Corte de Contas, às normas à Lei de Responsabilidade Fiscal, e às normas atinentes a contratação de pessoal por meio de concurso público; 3- **COMUNICAR** ao Órgão Fazendário Federal os fatos relacionados à cobrança de contribuições previdenciárias em favor do INSS; e 4- **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, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

---

<sup>3</sup> “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 02735/12

**DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB**

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02735/12**, referentes à prestação de contas anual oriunda do **Fundo Municipal do Meio Ambiente de Campina Grande**, relativa ao exercício de **2011**, de responsabilidade dos gestores ALEXANDRE COSTA DE ALMEIDA e FÁBIO LEITE DE ALMEIDA, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ª CAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme com o voto do Relator, em: **I- JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas em exame; **II- RECOMENDAR** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, notadamente a estrita observância às normas editadas por esta Corte de Contas, às normas à Lei de Responsabilidade Fiscal, e às normas atinentes a contratação de pessoal por meio de concurso público; **III- COMUNICAR** ao Órgão Fazendário Federal os fatos relacionados à cobrança de contribuições previdenciárias em favor do INSS; 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, nos termos do art. 140, parágrafo único, inciso IX do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.  
TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.  
Plenário Ministro João Agripino.

Em 18 de Março de 2014



**Assinado Eletronicamente**

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

**Cons. Antônio Nominando Diniz Filho**

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

**Marclio Toscano Franca Filho**

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO