



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 01625/07**

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Auditor Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Franklin de Araújo Neto

Advogados: Dr. Marco Aurélio de Medeiros Villar e outra

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – GESTOR DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Legislação instituidora da reserva específica antiga e defasada – Recebimento de recursos de outro fundo cujo objetivo institucional é distinto – Gerência com característica nitidamente financeira – Ausência de danos ao Erário – Eivas que não comprometem integralmente o equilíbrio das contas – Necessidade de atualização da norma disciplinadora do fundo. Regularidade com ressalvas. Recomendação. Determinação. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO APL – TC – 00066/11

Vistos, relatados e discutidos os autos da prestação de contas do gestor do Fundo de Desenvolvimento do Estado – FDE durante o exercício financeiro de 2006, Dr. Franklin de Araújo Neto, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, com a declaração de impedimento do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, na conformidade da proposta de decisão do relator a seguir, em:

- 1) *JULGAR REGULARES COM RESSALVA* as referidas de contas.
- 2) *ENVIAR RECOMENDAÇÃO* ao Exmo. Governador do Estado da Paraíba, Dr. Ricardo Vieira Coutinho, com o intuito de que o mesmo proponha a atualização da legislação que rege o FDE, adequando seus objetivos a atual realidade do Estado, bem como redimensionando os recursos que servem para a sua formação.
- 3) *DETERMINAR* ao atual gestor do Fundo de Desenvolvimento do Estado – FDE, Dr. Gustavo Mauricio Filgueiras Nogueira, que se abstenha de utilizar recursos de outros fundos específicos para quitar obrigações pertencentes ao FDE.
- 4) *ORDENAR* o arquivamento dos autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas  
Publique-se, registre-se e intime-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 01625/07**

**TCE – Plenário Ministro João Agripino**

João Pessoa, 16 de fevereiro de 2011

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão  
**Presidente**

Auditor Renato Sérgio Santiago Melo  
**Relator**

Presente:  
**Representante do Ministério Público Especial**



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01625/07

#### RELATÓRIO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise das contas do gestor do Fundo de Desenvolvimento do Estado – FDE durante o exercício financeiro de 2006, Dr. Franklin de Araújo Neto, apresentada a este eg. Tribunal em 27 de março de 2007, mediante o Ofício GS n.º 116, datado de 05 de março do mesmo ano, fl. 02.

Os peritos da então Divisão de Contas do Governo do Estado I – DICOG I, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 1.073/1.083, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) a Lei Estadual n.º 3.916, de 14 de setembro de 1977, criou o FDE, e o Decreto Estadual n.º 7.514, de 21 de fevereiro de 1978, o regulamentou; c) as atividades desenvolvidas no exercício foram apenas financiar a execução de projetos prioritários de infraestrutura econômica e social, bem como fortalecer a base econômica de municípios paraibanos, não contemplando, portanto, todos os objetivos do fundo; d) os recursos que constituem o FDE estão descritos no art. 2º da supracitada lei estadual; e) o decreto que regulamentou o fundo determina que seus recursos serão aplicados exclusivamente nos objetivos indicados, de acordo com as disposições especificadas no regulamento e conforme as normas complementares estabelecidas pela Secretaria de Estado do Planejamento; f) o decreto também dispõe que a liberação dos recursos do FDE será feita pelo Secretário do Planejamento, mediante aprovação de projetos específicos constantes no programa de aplicação e de acordo com os cronogramas de desembolso financeiro definidos; e g) os valores repassados pelo fundo aos municípios, órgãos e entidades possuíram como fontes os recursos próprios do Governo do Estado, bem como do Fundo de Participação do Estado – FPE.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da antiga DICOG I verificaram que: a) o Orçamento Anual do Estado da Paraíba para o exercício de 2006, aprovado pela Lei Estadual n.º 7.944/2006, não contemplou a previsão de arrecadação de receitas orçamentárias para o FDE, mas fixou despesas na ordem de R\$ 2.600.000,00, de acordo com o Quadro de Detalhamento de Despesas – QDD; b) no decorrer do exercício foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 25.639.000,00, tendo como fonte de recursos o excesso de arrecadação da receita de impostos e a alienação de bens móveis; c) a despesa orçamentária realizada atingiu a quantia de R\$ 21.582.624,69; d) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro alcançou a importância de R\$ 326.303,08; e) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 2.326.192,10; ; f) as contas bancárias que receberam os repasses destinados ao FDE não apresentaram disponibilidades financeiras ao final do exercício; g) as transferências financeiras recebidas do Governo Estadual somaram, em 2006, R\$ 23.951.816,79; e h) os bens patrimoniais que se encontram sob a guarda do FDE pertencem à Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01625/07**

No que diz respeito aos aspectos operacionais, evidenciaram os analistas desta Corte que, no exercício, foram firmados convênios com 176 Municípios Paraibanos e com 04 Órgãos Públicos.

Além disso, os técnicos da unidade de instrução destacaram a necessidade de atualização da legislação que rege o FDE e, ao final, apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) recebimento de transferências financeiras no montante de R\$ 326.303,08, infringindo o princípio da legalidade e os ditames previstos no art. 167, inciso VI, da Constituição Federal; b) diferença financeira na quantia de R\$ 4.671,00 entre os créditos constantes nos extratos/conciliações bancárias e os valores informados no DEMONSTRATIVO DE NOTAS DE PAGAMENTOS; e c) divergência de informações quanto às receitas e às despesas.

Processada a citação do então gestor do FDE, Dr. Franklin de Araújo Neto, fls. 1.084/1.087, este apresentou contestação, fls. 1.088/1.109, onde alegou, resumidamente, que: a) os recursos transferidos do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP para o FDE foram aplicados em favor de ações suplementares de educação, saúde, saneamento básico e reforço de renda familiar, em estrita obediência ao estabelecido no art. 1º da Lei Estadual n.º 7.611/2004; b) os repasses ocorreram de forma orçamentária pelo FUNCEP, logo, mesmo que fosse admitida alguma irregularidade neste procedimento, a eiva deveria ser analisada na prestação de contas anual do FUNCEP; e c) o fundo é um repassador de recursos e a documentação já acostada aos autos demonstra a inexistência de inconsistência financeira.

Encaminhados os autos aos peritos do Tribunal, estes, após o exame da referida peça processual de defesa, emitiram relatório, fls. 112/114, onde consideraram elididas as eivas concernentes à diferença financeira entre os créditos, bem como à divergência de informações entre as receitas e as despesas. Também destacaram que permanecia a irregularidade atinente à realização de transferências financeiras no montante de R\$ 326.303,08.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 1.116/1.117, opinou, resumidamente, pela regularidade das contas em exame e pela análise da falha remanescente nos autos da prestação de contas do administrador do Fundo de Combate e Erradicação da Pobreza no Estado da Paraíba – FUNCEP.

Após o agendamento do feito para a sessão do dia 26 de junho de 2008 e sua retirada de pauta, o responsável apresentou documentos relacionados às quantias repassadas para os Municípios de Boa Vista, São Mamede e São José dos Cordeiros, que foram devolvidas pelo Banco do Brasil S/A para a conta do FDE e posteriormente foram transferidos para as contas municipais. Diante deste fato, o relator solicitou a verificação da documentação e de alguns pontos específicos respeitantes às eivas detectadas no relatório exordial, concorde determinação de fl. 1.138 dos autos.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01625/07**

Em sede de complementação de instrução, fls. 1.332/1.341, os analistas do Tribunal destacaram que as transferências de recursos do FUNCEP para o FDE sem amparo legal ascenderam ao montante de R\$ 526.303,08 e não de R\$ 326.303,08. Quanto às divergências entre as receitas e despesas financeiras, solicitaram esclarecimentos acerca dos motivos que levaram o Banco do Brasil S/A a devolver valores repassados para os Municípios e posteriormente a repetir os créditos nas contas de destino.

Em seguida, o gestor do FDE à época foi intimado e apresentou contestação, fls. 1.353/1.368 e 1.370/1.383.

Ato contínuo, os especialistas da Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado III – DICOG III não acataram os argumentos apresentados pela defesa, concorde fls. 1.389/1.392, e evidenciaram as seguintes irregularidades: a) carência de comprovação da dedução no montante de R\$ 125.000,00, relacionada à soma dos valores creditados nas contas correntes do FDE (Contas n.ºs 3.003761 e 3.011374); b) transferências de valores pertencentes ao FUNCEP para o FDE sem amparo legal na quantia de R\$ 526.303,08; c) diferença financeira de R\$ 125.000,00 entre os créditos registrados nos extratos/conciliações bancárias e o total de recursos/despesas informados no DEMONSTRATIVO DE NOTAS DE PAGAMENTOS; e d) divergência de informações entre as despesas e as receitas do fundo.

Processadas as devidas intimações, o administrador do FDE apresentou defesa e documentos, fls. 1.410/1.417, retornando os autos aos inspetores da DICOG III que destacaram a elisão das eivas respeitantes à carência de comprovação da dedução de valores creditados nas contas correntes do FDE, à diferença financeira entre os créditos registrados nos extratos/conciliações bancárias e à divergência de informações entre as despesas e as receitas. Em relação à realização de transferências financeiras de recursos pertencentes ao FUNCEP para o FDE no montante de R\$ 526.303,08, com base no parecer do Ministério Público de Contas, fls. 1.116/1.117, mencionaram que a apuração da responsabilidade de tais repasses deve ser verificada nas contas do gestor do FUNCEP.

Instado a se manifestar conclusivamente acerca da matéria, o Ministério Público Especial pugnou, mais uma vez, pelo julgamento regular das contas *sub examine*, bem como pela apuração da possível responsabilidade do gestor do FUNCEP sobre os repasses de recursos para o FDE sem previsão legal nos autos da prestação de contas daquele fundo atinente ao exercício em referência.

Solicitação de pauta, conforme fls. 1.449/1.450 dos autos.

É o relatório.

### PROPOSTA DE DECISÃO

AUDITOR RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, cabe destacar que os fundos especiais são modos de descentralização de recursos públicos, cujos valores devem



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01625/07**

ser aplicados exclusivamente nas finalidades previstas nas leis que os instituíram. Trata-se, conseqüentemente, de maneira de gestão com característica nitidamente financeira, tendo em vista que, para sua existência, mister se faz a abertura de uma conta específica. Neste sentido, dignos de referência são os ensinamentos dos eminentes professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *in* A Lei 4.320 Comentada, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 133, *in verbis*:

(...) fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.

Portanto, podemos concluir que os fundos são criados, basicamente, para fortalecer a musculatura econômica de determinados órgãos ou entidades, visando à consecução de objetivos previamente definidos. Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação dos festejados doutrinadores Flávio da Cruz (Coordenador), Adauto Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rui Rogério Naschenweng Barbosa, *in* Comentários à Lei 4.320, 3 ed, São Paulo: Atlas, 2003, p. 286, *verbatim*:

(...) *fundo é uma forma de gestão de recursos, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, mas como ente contábil, ou seja, um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.*

Com efeito, é importante realçar que a Constituição Federal definiu em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe a lei complementar estabelecer condições para criação e funcionamento de fundos, vindo o art. 167, inciso IX, determinar a necessidade de prévia autorização legislativa para a sua instituição, *verbo ad verbum*:

Art. 165. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – (*omissis*)



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01625/07

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 167. São vedados:

I – (...)

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

Como se sabe, com a promulgação da atual Carta Magna, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada como lei complementar, suprimindo, por conseguinte, a exigência contida no citado art. 165, § 9º, inciso II, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad litteram*:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE – FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: (...) (STF – Tribunal Pleno – ADI-MC n.º 1726/DF, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, 30 abr. 2004, p. 27) (destaque ausente no texto de origem)

Na verdade, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possui dispositivos que tratam especificamente dos fundos especiais, são os artigos 71 a 74, *verbum pro verbo*:

Art. 71. Constitui fundo especial o produto de receitas especificadas que, por lei, se vinculam à realização de determinados objetivos ou serviços, facultada a adoção de normas peculiares de aplicação.

Art. 72. A aplicação das receitas orçamentárias vinculadas a fundos especiais far-se-á através de dotação consignada na Lei de Orçamento ou em créditos adicionais.



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### PROCESSO TC N.º 01625/07

Art. 73. Salvo determinação em contrário da lei que o instituiu, o saldo positivo do fundo especial apurado em balanço será transferido para o exercício seguinte, a crédito do mesmo fundo.

Art. 74. A lei que instituir fundo especial poderá determinar normas peculiares de controle, prestação e tomada de contas, sem, de qualquer modo, elidir a competência específica do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Também é importante repisar que a Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea "b", estabelece que as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplavam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*:

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) (*omissis*)

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo inexistente no texto original)

Da mesma forma, o art. 50, inciso I, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, definiu que os fundos devem seguir as normas de contabilidade pública, no que tange a escrituração individualizada de suas contas, senão vejamos:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (nossos grifos)

*In casu*, constata-se que o Fundo de Desenvolvimento do Estado da Paraíba – FDE foi devidamente instituído pela Lei Estadual n.º 3.916, de 14 de setembro de 1977. Referida



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01625/07**

norma fixou, além dos objetivos a serem atendidos, os recursos a serem mobilizados, vejamos o seu art. 2º, *verbatim*:

Art. 2º - Constituirão recursos do FDE:

I – Uma parcela de até 30% (trinta por cento) dos valores que o Estado receber do Governo Federal, oriundos do Fundo de Participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

II – A totalidade dos recursos que o Estado receber do Governo Federal, provenientes do Fundo Especial;

III – Uma parcela de até 10% (dez por cento) da receita do Imposto Sobre Circulação de Mercadorias – ICM;

IV – Recursos oriundos de financiamentos internos e externos, destinados a alcançar as finalidades do FDE;

V – Os recursos correspondentes às parcelas do produto da arrecadação dos impostos únicos sobre combustíveis e lubrificantes líquidos e gasosos, energia elétrica e minerais do País que cabem ao Estado, nos termos do artigo 26, incisos I, II e III da Constituição Federal; e

VI – Outros recursos a ele destinados.

Entretanto, conforme destacado pelos peritos do Tribunal, fls. 1.073/1.083, constata-se que a lei que criou o FDE é antiga e anterior à promulgação do atual texto constitucional, necessitando, portanto, de uma atualização com o intuito de adequar os seus objetivos à atual realidade do Estado, bem como de redimensionar os recursos que servem para a sua formação, tendo como base o disposto no art. 167, inciso IV, da Constituição Federal, que veda a vinculação de receita de impostos a fundo, *in verbis*:

Art. 167. São vedados:

I – (...)

IV – a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo;



## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

### **PROCESSO TC N.º 01625/07**

Por outro lado, em que pese o entendimento dos analistas da Corte e do Ministério Público de Contas, verifica-se que as transferências financeiras recebidas do FUNCEP no montante de R\$ 526.303,08, foram contabilizadas no FDE como RECEITA EXTRAORÇAMENTÁRIA e ocorreram de forma indevida, pois cada um dos mencionados fundos possuem receitas específicas e reservadas para determinados fins, bem como seus objetivos institucionais são distintos.

Destarte, não poderia o administrador do FDE à época, Dr. Franklin de Araújo Neto, que era também gestor do FUNCEP, utilizar valores não pertencentes ao Fundo de Desenvolvimento do Estado – FDE para quitar restos a pagar de exercícios anteriores relacionados a convênios celebrados com os Municípios de Cajazeiras, R\$ 202.044,56, de São José do Sabugi, R\$ 80.000,00, e de Serra Redonda, R\$ 44.258,52, como também para repassar a última parcela do convênio celebrado com o Centro de Apoio a Criança e ao Adolescente – CENDAC, R\$ 200.000,00. Este procedimento, na verdade, caracterizou uma suplementação financeira indevida para o FDE, que possui receitas bem definidas no art. 2º da Lei Estadual n.º 3.916/1977.

Contudo, constata-se que as impropriedades destacadas não comprometeram integralmente a regularidade das contas *sub examine*, seja pela ausência de danos mensuráveis, seja por não revelarem atos de improbidade administrativa ou mesmo por não induzirem ao entendimento de malversação de recursos públicos. Na verdade, as incorreções observadas caracterizam falhas de natureza formal que ensejam, além do envio de recomendações, o julgamento regular com ressalvas, nos termos dos art. 16, inciso II, e 18 da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *verbo ad verbum*:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I – (*omissis*)

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

Art. 18 – Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a que lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

*Ex positis*, proponho que o **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**:

1) **JULGUE REGULARES COM RESSALVA** as referidas de contas.

2) **ENVIE RECOMENDAÇÃO** ao Exmo. Governador do Estado da Paraíba, Dr. Ricardo Vieira Coutinho, com o intuito de que o mesmo proponha a atualização da legislação que rege o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

**PROCESSO TC N.º 01625/07**

FDE, adequando seus objetivos a atual realidade do Estado, bem como redimensionando os recursos que servem para a sua formação.

3) *DETERMINE* ao atual gestor do Fundo de Desenvolvimento do Estado – FDE, Dr. Gustavo Mauricio Filgueiras Nogueira, que se abstenha de utilizar recursos de outros fundos específicos para quitar obrigações pertencentes ao FDE.

4) *ORDENE* o arquivamento dos autos.

É a proposta.