



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 03632/11

Origem: Fundo Municipal do Meio Ambiente de Campina Grande

Natureza: Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2010

Responsável: Alexandre Costa de Almeida

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Administração Indireta. Fundo Municipal do Meio Ambiente. Exercício de 2010. PCA incompleta. Desrespeito parcial à lei de licitações e contratos e LRF. Consignações retidas e não repassadas. Máculas não suficientes para imoderada reprovação das contas. Regularidade com ressalvas. Multa. Recomendações. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 – TC 01317/13

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual oriunda do Fundo Municipal do Meio Ambiente de Campina Grande, relativa ao exercício de 2010, de responsabilidade do gestor ALEXANDRE COSTA DE ALMEIDA.

Documentação pertinente acostada às fls. 02/24.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 28/33, com as colocações e observações a seguir resumidas:

- A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo, sem, contudo, apresentar todos os documentos exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 03/2010;
- Segundo o balanço orçamentário, a receita total orçada foi de R\$963.000,00, enquanto a efetivamente arrecadada foi de R\$76.549,67. Este valor correspondeu integralmente a receitas correntes, não havendo receita de capital;
- As despesas alcançaram a cifra de R\$306.627,79, sendo a mais relevante a efetuada no elemento “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, no valor de R\$175.100,00;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 03632/11

- Houve déficit orçamentário no montante de R\$230.078,12. Considerando os recursos repassados mediante transferência financeira, no valor de R\$162.000,00, o déficit foi de R\$68.078,12;
- Houve despesas sem licitação no montante de R\$17.985,00, correspondendo a 5,86% da despesa orçamentária do Fundo;
- Segundo o balanço financeiro, foram mobilizados recursos na órbita de R\$331.311,71, restando, ao final do exercício, saldo de R\$16.083,92, na conta bancos e correspondentes;
- Foi inscrito em restos a pagar o montante de R\$52.519,31;
- O balanço patrimonial apresentou déficit financeiro (ativo financeiro – passivo financeiro) no valor de R\$62.073,04 e ocorrência de passivo a descoberto no montante de R\$55.443,04. A demonstração das variações patrimoniais demonstrou déficit patrimonial no montante de R\$68.078,12;
- A dívida fluante do fundo correspondeu a R\$78.156,96, apresentando um aumento de 436,95% em relação ao exercício anterior;
- Não foi realizada diligência *in loco*;
- Em relação às consignações, o FMMA não as recolheu integralmente, registrando-se como não recolhida a quantia de R\$11.682,00.

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

- 1) Não encaminhamento de todos os documentos exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 03/2010;
- 2) Falta de planejamento orçamentário;
- 3) Despesas não licitadas no montante de R\$17.985,00;
- 4) Déficit financeiro no montante de R\$62.073,04;
- 5) Passivo a descoberto no valor de R\$55.443,04;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 03632/11

- 6) Aumento de 436,95% na dívida do FMMA; e
- 7) Não recolhimento de consignações no montante de R\$11.682,00

A despeito das intimações efetuadas em atenção ao contraditório e à ampla defesa, o Gestor interessado ficou-se inerte, sem apresentar quaisquer esclarecimentos.

O processo seguiu para o Ministério Público Especial, tendo sido lavrado parecer pela Procuradora-Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, com a seguinte conclusão:

“Ante o exposto, opina esta Representante do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado:

EM PRELIMINAR, pela:

a) ***CITAÇÃO*** do ex-Prefeito da Municipalidade, Sr. Veneziano Vital do Rego Segundo Neto, em deferência aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, para, querendo, se pronunciar a respeito das irregularidades que ora lhes foram imputadas.

NO MÉRITO, pela:

b) ***REGULARIDADE COM RESSALVAS*** das contas em análise, de responsabilidade dos Sr. Alexandre Costa de Almeida, na qualidade de gestor do Fundo de Municipal do Meio Ambiente de Campina Grande;

c) ***APLICAÇÃO DE MULTA*** ao referido gestor, por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56, inciso II, da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);

d) ***RECOMENDAÇÃO*** à atual gestão do Fundo no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais pertinentes e dos atos normativos da Corte de Contas, bem como, providenciar maior controle da dívida flutuante, com vistas ao equilíbrio das contas.”

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, realizando-se as intimações de estilo, conforme se observa da certidão de fl. 46.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 03632/11

VOTO DO RELATOR

DA PRELIMINAR SUSCITADA

Antes de se adentrar na análise do mérito, é preciso examinar a preliminar suscitada pelo Órgão Ministerial quanto à necessidade de citação do ex-Prefeito do Município de Campina Grande, Sr. VENEZIANO VITAL DO REGO SEGUNDO NETO, para responder por falhas, que, segundo o *Parquet* Especial, seriam de sua responsabilidade.

Consoante consta do seu pronunciamento, o Órgão Ministerial, entendendo que os fundos não seriam detentores de capacidade para celebração de contratos, a qual se daria diretamente por meio da Prefeitura Municipal, deixou de atribuir as máculas relacionadas a despesas sem licitação e ausência de recolhimento de consignações ao gestor do Fundo Municipal do Meio Ambiente. Nesse passo, pugnou o *Parquet* de Contas, em sede de preliminar, pela citação do ex-Prefeito de Campina Grande, facultando-lhe oportunidade para apresentação de esclarecimentos quanto àquelas constatações.

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 seu 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 2010, cuja responsabilidade recai sobre aquele que os praticou. Nesse passo, com a devida *venia*, não **merece guarida a preliminar suscitada**.

DO MÉRITO

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 03632/11

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 infindáveis 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 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 produzido pelo Órgão Técnico, foi apontada como irregularidade a **ausência, na prestação de contas, de documentos exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 03/2010** (relatório detalhado de atividades, controle de entradas e saídas de materiais e inventário de bens). Embora a lacuna não tenha refletido em maiores repercussões na

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

PROCESSOS TC 03632/11

análise da prestação de contas, cabe aplicação de **multa** por descumprimento de determinação do Tribunal (LCE 18/93, art. 56, IV), além de **recomendar** à atual gestão o estrito cumprimento das exigências contidas no indicado normativo.

No tocante à **falta de planejamento, déficit orçamentário, déficit financeiro o ao aumento do passivo financeiro**, ressalte-se ter passado a ser o equilíbrio das contas públicas, como resultado de uma visão liberal de Estado, um dogma na atualidade, definitivamente incorporado ao sistema orçamentário pátrio pela entrada em vigor da Lei Complementar 101/2000. A preocupação de manter o Estado (lato sensu) com equilíbrio financeiro, em regra gastando não mais do que arrecada, por meio de ações planejadas e transparentes, é exigência da novel legislação, dirigida aos encarregados da gestão pública nos três níveis de governo, sob pena de responsabilidade, segundo a LC 101/2000, art. 1º, § 1º:

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.

Contudo, é preciso observar que tais ocorrências devem ser sopesadas juntamente com as contas gerais do Município, porquanto a gestão do fundo não dispõe de receitas próprias em volume suficiente, **revelando-se dependente do governo central para sua operacionalização**. Cabe **multa** por descumprimento da lei (LCE 18/93, art. 56, II) e **recomendação** ao gestor no sentido de buscar o equilíbrio financeiro para que não venha a causar comprometimento das gestões futuras.

No que diz respeito **à ausência de licitação**, a Auditoria apontou a realização de despesas sem o devido procedimento licitatório no montante de R\$17.985,00, conforme quadro abaixo:

Credor	Objeto	Valor (R\$)
A Floresta Máquinas e Motores Ltda	Aquisição ferramentas	9.585,00
Maria de Fátima Ferreira Arruda	Locação de imóvel para funcionamento da Coordenadoria do Meio Ambiente	8.400,00
Total		17.985,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 03632/11

Sobre o ponto em questão, observa-se que a licitação, nos termos constitucionais e legais, tem dupla finalidade: tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto e precipuamente se revela como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração.

Contudo, nos autos, apesar da indicação de contratos sem licitação durante o exercício, **não foram acusados excesso de preço ou falta de fornecimento de serviços e bens neles noticiados**. Além do mais, os valores praticados em pequenos montantes por vez e a natureza dos objetos não atraem a imoderada reprovação das contas, à luz da jurisprudência da Corte, **sem prejuízo de recomendações** no sentido de observar a correta aplicação das normas legais atinentes ao procedimento licitatório.

Outra eiva apontada pelo Órgão Técnico de Instrução reporta-se **à ausência de recolhimento de consignações retidas**. Examinando-as, observa-se que as consignações mencionadas, consoante quadro produzido no item 8.1 do relatório da Auditoria, dizem respeito a consignações do INSS, imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza e imposto do Município sobre serviço de qualquer natureza, 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.

Em todo caso, tratando-se de fatos geradores relacionados a 2010, não alcançado pela decadência e muito menos pela prescrição, **cabe comunicar** aos órgãos fazendários competentes para o lançamento e arrecadação dos tributos.

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,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 03632/11

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:

“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 advindas do **Fundo Municipal de Meio Ambiente de Campina Grande**, de responsabilidade do gestor ALEXANDRE COSTA DE ALMEIDA, relativas ao exercício financeiro de **2010**, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida: **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas em exame; **APLICAR MULTA de R\$ 4.150,00** ao Gestor, com fulcro na LCE 18/93, art. 56, II e IV; **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 relativas ao procedimento licitatório e à Lei de Responsabilidade Fiscal; **COMUNICAR** à Receita Federal e à Secretaria da Receita de Campina Grande os fatos relacionados à cobrança de tributos e contribuições previdenciárias; e **INFORMAR** à supracitada autoridade 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 RI 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

PROCESSOS TC 03632/11

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 03632/11**, referentes à prestação de contas anual oriunda do Fundo Municipal do Meio Ambiente de Campina Grande, relativa ao exercício de **2010**, de responsabilidade do gestor **ALEXANDRE COSTA DE ALMEIDA**, **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:

- 1) **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas em exame;
- 2) **APLICAR MULTA** de **R\$ 4.150,00** (quatro mil e cento e cinquenta reais) ao Gestor **ALEXANDRE COSTA DE ALMEIDA**, com fulcro na LCE 18/93, art. 56, II e IV, **assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias** para recolhimento voluntário da multa aplicada ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, sob pena de cobrança executiva;
- 3) **RECOMENDAR** à atual gestão 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 relativas ao procedimento licitatório e à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- 4) **COMUNICAR** à Receita Federal e à Secretaria da Receita de Campina Grande os fatos relacionados à cobrança de tributos e contribuições previdenciárias; e
- 5) **INFORMAR** à supracitada autoridade 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 RI do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 11 de Junho de 2013



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO