



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Responsáveis: Djaci Farias Brasileiro e outra
Advogados: Dr. José Marcílio Batista e outros
Interessada: Giucélia Araújo de Figueiredo

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ADMINISTRADORES DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADORES 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 – Carência de envio dos relatórios de acompanhamento financeiro dos valores repassados por sociedade de economia mista controlada pelo Governo Federal – Pagamento de salários e encargos sociais de pessoal contratado com recursos transferidos mediante convênio celebrado como empresa estatal da União – Incompetência da Corte para apreciar a aplicação de valores repassados pelo Governo Federal, *ex vi* do disposto no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal – Eivas que, no presente caso, não comprometem o equilíbrio das contas. Regularidade. Ressalva do parágrafo único do art. 126 do Regimento Interno do TCE/PB. Recomendações. Representação. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO APL – TC – 01181/10

Vistos, relatados e discutidos os autos da prestação de contas do Dr. Djaci Farias Brasileiro e da Dra. Edina Guedes Wanderley, gestores do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDESC, durante, respectivamente, os períodos de 01 de janeiro a 03 de junho e de 04 de junho a 31 de dezembro de 2008, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com a declaração de impedimento do Conselheiro Flávio Sátiro Fernandes, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do voto do relator a seguir, em:

- 1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR REGULARES* as referidas contas.
- 2) *INFORMAR* às supracitadas autoridades 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.
- 3) *ENVIAR* recomendações no sentido de que a atual gestora do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDESC, Dra. Giucélia Araújo de Figueiredo, não repita as



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

4) *ENCAMINHAR* cópias das peças técnicas, fls. 584/593 e 684/688, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 689/691, e desta decisão à Secretaria de Controle Externo – SECEX do eg. Tribunal de Contas da União – TCU na Paraíba para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

5) *DETERMINAR* o arquivamento dos autos.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 10 de dezembro de 2010

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Versam os presentes autos acerca da análise da prestação de contas do Dr. Djaci Farias Brasileiro e da Dra. Edina Guedes Wanderley, gestores do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDESC, durante, respectivamente, os períodos de 01 de janeiro a 03 de junho e de 04 de junho a 31 de dezembro de 2008, apresentada a este eg. Tribunal em 27 de março de 2009, mediante o Ofício n.º 009, datado de 19 de março do mesmo ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria das Contas do Governo do Estado III – DICOG III, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 584/593, onde constatarem, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) a Lei Estadual n.º 7.273, de 29 de dezembro de 2002, instituiu o FUNDESC, e a Resolução n.º 04/2003 o regulamentou; e c) os recursos que constituem o aludido fundo estão descritos no art. 6º da supracitada lei estadual;

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da DICOG III verificaram que: a) o Orçamento Anual do Estado da Paraíba para o exercício de 2008 destacou para o fundo a previsão de arrecadação de receitas no valor de R\$ 10.000,00 e a fixação de despesas na ordem de R\$ 148.000,00; b) a receita orçamentária efetivamente arrecadada foi na quantia de R\$ 1.319.526,94; c) a despesa orçamentária realizada foi no montante de R\$ 501.209,00; d) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro atingiu a soma de R\$ 125.737,00; e e) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na importância de R\$ 1.446.866,39 e um passivo financeiro no valor de R\$ 125.737,00.

No que diz respeito aos aspectos operacionais, evidenciaram os analistas desta Corte que, no exercício, foram firmados dois convênios e que o fundo é operacionalizado com o pessoal da Secretaria de Estado do Desenvolvimento Humano.

Ao final, os inspetores do Tribunal destacaram as seguintes irregularidades de responsabilidade de ambos os gestores: a) regulamentação do FUNDESC através da Resolução n.º 04/2003 quando deveria ser mediante decreto do Chefe do Poder Executivo Estadual; b) carência de envio à PETROBRÁS – PETRÓLEO BRASILEIRO S/A dos relatórios de acompanhamento financeiro dos recursos repassados pela mencionada empresa de economia mista através de convênio; e c) pagamento de salários e encargos sociais de pessoas envolvidas na execução do ajuste celebrado com a CASA PEQUENO DAVI, descumprindo a CLÁUSULA PRIMEIRA do termo de Convênio n.º 6000.0038443.07.4. Em relação às duas últimas eivas, sugeriram o encaminhamento de representação ao Tribunal de Contas da União – TCU e aos demais órgãos fiscalizadores federais.

Processadas as citações dos administradores do FUNDESC durante o ano de 2008, fls. 594/597, estes apresentaram contestações. A Dra. Edina Guedes Wanderley, fls. 598/601, alegou, em síntese, que: a) a Lei Estadual n.º 5.563/1992, posteriormente alterada pela Lei Estadual n.º 7.273/2002, instituiu o fundo, ao passo que a Lei



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

n.º 14.893/1994 o regulamentou; b) o Convênio n.º 6000.0038443.07.4 foi celebrado junto à PETROBRÁS pelo então Presidente do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente e pelas demais instituições participantes; c) a prestação de contas do ajuste foi devidamente apresentada com todas as informações exigidas; d) o item "11" do plano de trabalho proposto pela CASA PEQUENO DAVI previu a contratação de profissionais; e e) a cláusula primeira do acordo não proibiu gastos com pessoal na execução do convênio.

Já o Dr. Djaci Farias Brasileiro, fls. 603/680, mencionou, resumidamente, que: a) o FUNDESC foi criado pela Lei Estadual n.º 5.563/1992, publicada no Diário Oficial do Estado – DOE datado de 01 de fevereiro de 1992, e regulamentado através da Lei Estadual n.º 14.893/1994, concorde documentos em anexo; b) a falha relacionada à falta de encaminhamento dos relatórios de acompanhamento financeiro dos recursos repassados pela PETROBRÁS realmente ocorreu, tratando-se de um vício formal; c) o orçamento aprovado antes da execução do projeto era composto de despesas com custos fixos, pessoal, encargos sociais, materiais, transporte, alimentação, comunicação/divulgação, dentre outros gastos; e d) a execução orçamentária foi realizada em sua totalidade de acordo com o orçamento e a prestação de contas foi aprovada pelo Ministério Público Estadual (Curadoria de Fundações de João Pessoa).

Os autos retornaram à unidade técnica, que, ao esquadrihar as referidas peças processuais de defesas, emitiu posicionamento, fls. 684/688, onde informou que a Instrução Normativa n.º 001/1992 da antiga Secretaria do Planejamento – SEPLAN, bem como a Instrução Normativa n.º 001/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, vedam a possibilidade de pagamento de pessoal com recursos de convênios. Em seguida, manteve na íntegra o posicionamento constante no relatório exordial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 689/691, opinou pelo (a): a) regularidade das contas; b) assinação de prazo para a regulamentação do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente do Estado da Paraíba – FUNDESC; e c) remessa de cópias dos autos ao Tribunal de Contas da União – TCU e à Controladoria Geral da União – CGU, comunicando as falhas apontadas no Convênio n.º 6000.0038443.07.4, firmado com a PETROBRÁS.

Solicitação de pauta inicialmente para a sessão do dia 09 de dezembro do corrente, conforme fls. 693/694, e adiamento para a presente assentada, consoante ata.

É o relatório.

VOTO

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

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*)

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

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, após análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pelos gestores do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDESC, Dr. Djaci Farias Brasileiro (01 de janeiro a 03 de junho de 2008) e Dra. Edina Guedes Wanderley (04 de junho a 31 de dezembro do mesmo ano), revelam possíveis irregularidades remanescentes. Entrementes, em que pese o entendimento dos peritos do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

Tribunal, fl. 585, acerca da incorreta regulamentação do mencionado fundo, constata-se que a citada eiva não subsiste.

Com efeito, o FUNDESC foi criado, na verdade, pela Lei Estadual n.º 5.563, de 31 de janeiro de 1992, fls. 616/622, que alterou a legislação relacionada ao Conselho Estadual de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente, Lei Estadual n.º 5.359/1991, fls. 609/615, e, em seguida, foi regulamentado através do Decreto Estadual n.º 14.893, de 14 de setembro de 1994, assinado pelo então Governador do Estado da Paraíba, Dr. Cícero de Lucena Filho, fls. 80/81 e 623/624. A Lei Estadual n.º 7.273/2002 apenas deu nova redação à Lei Estadual a n.º 5.563/1992.

Em relação às supostas irregularidades relacionadas à carência de envio à PETROBRÁS – PETRÓLEO BRASILEIRO S/A dos relatórios de acompanhamento financeiro dos recursos repassados pela mencionada empresa de economia mista, bem como ao pagamento de salários e encargos sociais de pessoas envolvidas na execução do Convênio n.º 6000.0038443.07.4, celebrado entre a PETROBRÁS e o Estado da Paraíba, por intermédio do Conselho Estadual de Direitos da Criança e do Adolescente, da Casa Pequeno Davi e da Fundação de Desenvolvimento da Criança e do Adolescente – FUNDAC, verifica-se que os projetos desenvolvidos pela CASA PEQUENO DAVI foram financiados com recursos provenientes do Governo Federal, motivo pelo qual compete ao Tribunal de Contas da União – TCU adotar as providências cabíveis, *ex vi* do estabelecido no art. 71, inciso VI, da Constituição Federal, *in verbis*:

Art. 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I – (...)

VI – fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

Ademais, constata-se que os documentos necessários ao exame do feito foram apresentados tempestivamente e comprovam a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados com recursos estaduais pelos mencionados administradores, merecendo, por conseguinte, o seu julgamento regular, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/93), *verbatim*:

Art. 16 - As contas serão julgadas:

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 02718/09

Contudo, caso surjam novos fatos ou provas que interfiram, de modo significativo, nas conclusões alcançadas, esta decisão poderá ser alterada, conforme determina a parte final do parágrafo único do art. 126 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – RITCE/PB.

Ex positis:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGO REGULARES* as contas dos gestores do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDESC, Dr. Djaci Farias Brasileiro (período de 01 de janeiro a 03 de junho de 2008) e Dra. Edina Guedes Wanderley (intervalo de 04 de junho a 31 de dezembro de 2008).

2) *INFORMO* às supracitadas autoridades 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.

3) *ENVIO* recomendações no sentido de que a atual gestora do Fundo Estadual da Criança e do Adolescente – FUNDESC, Dra. Giucélia Araújo de Figueiredo, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

4) *ENCAMINHO* cópias das peças técnicas, fls. 584/593 e 684/688, do parecer do Ministério Público Especial, fls. 689/691, e desta decisão à Secretaria de Controle Externo – SECEX do eg. Tribunal de Contas da União – TCU na Paraíba para conhecimento e adoção das providências cabíveis.

5) *DETERMINO* o arquivamento dos autos.

É o voto.