



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02680/12

Origem: Agência Municipal de Desenvolvimento de Campina Grande - AMDE

Natureza: Prestação de Contas Anuais – Exercício de 2011

Responsável: Francisco Dantas Lira

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Agência Municipal de Desenvolvimento - AMDE. Exercício de 2011. Desrespeito parcial à LRF. Recolhimento parcial de obrigações previdenciárias. Máculas não suficientes para imoderada reprovação das contas. Regularidade com ressalvas. Recomendações. Comunicação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2-TC 00805/14

RELATÓRIO

Cuidam os autos da prestação de contas anual oriunda da Agência Municipal de Desenvolvimento de Campina Grande - AMDE, relativa ao exercício de 2011, de responsabilidade do gestor Senhor FRANCISCO DANTAS LIRA.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 65/72, 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 03/2011;
- Segundo o balanço orçamentário, a receita total orçada foi de R\$2.924.640,00, enquanto que a efetivamente arrecadada foi de R\$166.259,96, sendo R\$76.592,48 referentes a receita patrimonial e R\$89.667,48 relativos a receita de serviços;
- As despesas alcançaram a cifra de R\$1.221.059,70, sendo R\$1.114.845,12 referentes a despesas correntes, R\$103.751,74 relativos a despesas de capital e R\$2.462,84 referentes a despesas intra-orçamentárias;
- Houve déficit orçamentário no montante de R\$1.054.799,74. Considerando os recursos repassados mediante transferência financeira, no valor de R\$977.442,84, o déficit foi de R\$77.356,90;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02680/12

- Segundo balanço financeiro, foram mobilizados recursos na órbita de R\$1.502.100,38, restando, ao final do exercício, saldo de R\$28.731,51, na conta bancos e correspondentes;
- O balanço patrimonial apresentou déficit financeiro (ativo financeiro – passivo financeiro) no valor de R\$234.376,21;
- A dívida fluante correspondeu à importância de R\$263.107,72, apresentando um aumento de 12,18% em relação ao exercício anterior (R\$234.546,73);
- Foram realizadas licitações para despesas de R\$1.548.045,70 e houve indicação de despesas sem tal procedimento no montante de R\$264.242,22, correspondendo a 21,64% da despesa orçamentária;
- Não houve registro de denúncias nem foi realizada diligência *in loco*;
- Em relação às contribuições previdenciárias, registrou-se que a AMDE não as recolheu integralmente, na quantia estimada de R\$97.294,79.

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

- 1) Déficit orçamentário no valor de R\$77.356,90;
- 2) Balanço financeiro incorretamente elaborado;
- 3) Não encaminhamento de todos os documentos exigidos pela RN - TC-03/2011;
- 4) Déficit financeiro no montante de R\$234.376,18;
- 5) Despesas não licitadas no montante de R\$264.242,22; e
- 6) Não recolhimento de contribuições previdenciárias no montante de R\$97.294,79.

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, efetuou-se a notificação do interessado, tendo sido ofertada defesa. Depois de examiná-la, a Unidade Técnica de Instrução lavrou novel relatório (fls. 1345/1354), apontando como remanescentes as eivas indicadas nos itens 1, 4 e 6, havendo, neste último caso, redução do valor para a quantia de R\$6.907,65.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02680/12

Instado a se pronunciar, o Ministério Público Especial, em parecer de lavra da Procuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira, pugnou pela regularidade com ressalvas da prestação de contas em análise e expedição de recomendações.

Na sequência, agendou-se o julgamento para a presente sessão, realizando-se as intimações de estilo, conforme se observa da certidão de fl. 1360.

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**

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 02680/12

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 técnico produzido pelo Órgão Técnico, foi apontada como irregularidade a **ausência, na prestação de contas, de documentos exigidos pela Resolução Normativa RN - TC 03/2011**. No caso em comento, em virtude de a lacuna não refletir em maiores repercussões na análise da prestação de contas, necessário se faz **recomendar** à atual gestão o estrito cumprimento das exigências contidas no referido normativo.

No tocante aos **déficits orçamentário e 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 da autarquia municipal não dispõe de receitas

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02680/12

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.

Na análise envidada pela Auditoria foi registrada mácula concernente à **ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias**. Nesse campo, cumpre trazer à tona que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 56³, da Lei 8.212/91.

Contudo, o levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, **devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada à Receita Federal**, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações a cargo do Município.

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.

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. (...)

³ Lei 8.212/91.

Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 02680/12

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 advindas da **Agência Municipal de Desenvolvimento de Campina Grande - AMDE**, de responsabilidade do gestor Senhor FRANCISCO DANTAS LIRA, relativas ao exercício financeiro de **2011**, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

- **JULGAR REGULARES COM RESSALVAS** as contas em exame;
- **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 e à Lei de Responsabilidade Fiscal;
- **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil o fato relacionado ao recolhimento de 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 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 02680/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 02681/12**, referentes à prestação de contas anual oriunda da **Agência de Desenvolvimento de Campina Grande - AMDE**, relativa ao exercício de **2011**, de responsabilidade do gestor Senhor FRANCISCO DANTAS LIRA, **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) **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;
- 3) **COMUNICAR** à Receita Federal do Brasil o fato relacionado ao recolhimento de contribuições previdenciárias; e
- 4) **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 Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Plenário Ministro João Agripino.

Em 11 de Março de 2014



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO