



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10923/13

Origem: Secretaria da Administração do Município de Campina Grande
 Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2012
 Responsável: Constantino Soares Souto
 Representante: Pedro Freire de Souza Filho (CRA/PB 3521)
 Interessada: Empresa Maranata Prestadora de Serviços e Construções LTDA
 Representante: Paulo Roberto Bezerra de Lima
 Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Administração direta. Secretaria da Administração. Exercício de 2012. Máculas subsistentes insuficientes para imoderada reprovação das contas. Regularidade. Recomendação. Comunicação. Informação de que a decisão decorreu do exame dos fatos e provas constantes dos autos, sendo suscetível de revisão.

ACÓRDÃO AC2 - TC 02548/16

RELATÓRIO

Versam os autos sobre a prestação de contas advinda da Secretaria da Administração do Município de Campina Grande, relativa ao exercício financeiro de 2012, cuja gestão foi de responsabilidade do Sr. CONSTANTINO SOARES SOUTO.

A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 05/20, a partir do qual podem ser colhidos, em suma, os seguintes dados:

- A lei orçamentária anual fixou a despesa em R\$13.927.000,00;
- A execução da despesa atingiu o montante de R\$13.073.348,78, sendo R\$12.109.797,39 referentes à “despesa de pessoal e encargos sociais”; R\$947.922,39 a “outras despesas correntes” e R\$15.629,00 a “investimentos”;
- Foram consignadas despesas sem licitação no montante de R\$140.061,31;
- Houve diligência *in loco* nos períodos de 10 a 14/02 e de 10 a 14/03/2014;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10923/13

Ao término do relatório exordial, a Auditoria apontou as seguintes eivas:

1. Despesas não licitadas no montante de R\$140.061,31;
2. Despesa insuficientemente comprovada no valor de R\$140.061,31.

Ainda, no relatório inicial, a Unidade de Instrução entendeu ser necessária a notificação da empresa MARANATA PRESTADORA DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES LTDA, a fim de que fossem apresentados:

... os documentos pertinentes aos registros dos empregados contratados pela empresa Maranata Prestadora de Serviços e Construções Ltda., que teriam prestado serviços ao município de Campina Grande, a comprovação dos recolhimentos previdenciários desses empregados ao INSS, bem como do empregador (MARANATA), GFIP, mês a mês, relativo ao exercício de 2012, inclusive 13º e a comprovação do recolhimento do FGTS destes empregados, as folhas de pagamentos de pessoal, de janeiro a dezembro e do 13º salário das supracitadas despesas com toda a identificação dos prestadores de serviços (nome, matrícula, CPF, identidade, unidade orçamentária (secretaria) em que se encontravam lotados, bem como o registro de ponto, para que se comprove efetivamente as despesas realizadas pela Secretaria de Administração em favor da supracitada empresa).

Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram efetivadas as citações de todos os responsáveis e interessados, inclusive da empresa Maranata, facultando-lhes oportunidade para apresentação de esclarecimentos. Nesse sentido, foram acostados os elementos de fls. 29/36 pelo gestor da Secretaria da Administração do Município. O representante da empresa Maranata, apesar da citação, não ofertou esclarecimentos.

Depois de examinados os elementos defensórios (fls. 41/50), a Unidade Técnica manteve as máculas apontadas inicialmente.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Isabella Barbosa Marinho Falcão (fls. 52/57), pugnou pela irregularidade das contas, aplicação de multa e imputação de débito ao gestor responsável, assim como expedição de recomendação e comunicação.

Seguidamente, agendou-se o julgamento para presente sessão, sendo efetivadas as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10923/13

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 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 Administração do Município, saúde,*

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 10923/13

*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 à análise.

Ao fazer o exame das licitações realizadas ou não, a Auditoria consignou em seu relatório inicial a ocorrência de despesas processadas sem o devido processo licitatório. Segundo levantamento, o montante indicado sem licitação foi de R\$140.061,31 referente à contratação da empresa MARANATA PRESTADORA DE SERVIÇOS E CONSTRUÇÕES LTDA, para realização de serviços de terceirização de mão-de-obra.

No caso das despesas com a MARANATA, a Unidade Técnica de Instrução as considerou como sendo sem licitação em decorrência de não terem sido apresentados aditivos contratuais que dessem guarida aos gastos. Veja-se o trecho da manifestação da Auditoria (fls. 12/13):

Com relação ao exercício de 2012 a Auditoria, em inspeção “in loco” realizada no município no período de 10 a 14/02/2014, solicitou os seguintes documentos relativos ao Pregão nº 46/2008 que, por ventura, tenham sido realizados para dar sustentação legal às despesas de 2012, quais sejam: cópias da homologação, do contrato, dos termos aditivos e dos apostilamentos. Na ocasião, foram disponibilizados os mesmos documentos já considerados na análise da PCA de 2011, exceto quanto a outro Termo Aditivo nº 01 ao Contrato nº139/2008/SAD/PMCG, de 15/12/2008, que promoveu a prorrogação do prazo contratual por mais 09 meses, a partir de 31/12/2008 – este último aditivo tem a mesma numeração do primeiro termo aditivo disponibilizado para 2011, mas trata de pactuação diferente, ou seja, o primeiro Termo Aditivo nº 01 analisado para as contas de 2011 promoveu alteração contratual para melhor adequação técnica aos objetivos contratuais, já o segundo Termo Aditivo nº 01 disponibilizado por ocasião da inspeção realizada no período de 10 a 14/02/2014 pactuou a prorrogação de prazo contratual (vide Doc. TC nº 20518/14).

Diante do fato de as despesas de 2011 já terem apresentado excesso e que os documentos referentes ao Pregão nº 46/2008 apresentados à Auditoria, por ocasião da análise das contas de exercício 2012, serem os mesmos já considerados para 2011 e/ou não conterem aditivos ou apostilamentos que promovessem alteração de valor ou autorização de reajuste que dessem sustentação às despesas realizadas em 2012, a Auditoria considera como não licitadas

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10923/13

toda a despesa realizada em favor da empresa Maranata Prestadora de Serviços e Construções Ltda em 2012, cujo montante alcançou a quantia de R\$ 3.915.765,20.

Consoante se percebe, os gastos com a MARANATA tiveram origem no pregão 46/2008, do qual decorreu o contrato 139/2008/SAD/PMCG. Esse certame foi objeto de exame por parte dessa Corte de Contas, tendo sido julgado regular com ressalvas, em grau de Recurso de Apelação por meio do Acórdão APL - TC 01267/10.

Na análise envidada, o Órgão Técnico questionou os valores das despesas efetuadas no exercício em foco em razão de não terem sido apresentados aditivos ou apostilamentos contratuais. Contudo, analisando matéria idêntica, nos autos do Processo TC 10929/13 (prestação de contas advinda da Secretaria de Educação do Município de Campina Grande - exercício 2012), o *Parquet* de Contas, em parecer da lavra da Procuradora Elvira Samara Pereira de Oliveira (vide fl. 294 daquele processo), observou que foram colacionados àquele caderno processual os termos aditivos 5º e 6º - fls. 222/227, os quais tiveram por escopo prorrogar a vigência do contrato e não foram examinados pela Auditoria. Por força destes instrumentos, o contrato firmado esteve vigente no período de 01/01/2012 a 30/09/2012 (5º aditivo) e 01/10/2012 a 30/06/2013 (6º aditivo).

Além de o contrato estar vigente no exercício de 2012, em pesquisa sobre a temática no Sistema TRAMITA, localizou-se o Documento TC 19210/12, em cujo conteúdo encontram-se termos de apostilamento, por meio dos quais foram promovidos reajustes ao valor contratual, a fim de restabelecer o equilíbrio econômico-financeiro. Neste documento, observa-se a existência de quatro apostilamentos, que tiveram por finalidade reajustar o valor contratual, sendo o último deles firmado em meados de fevereiro de 2011. Segundo as informações ali captadas, o valor contratual, a partir daquele momento, passaria a ser de R\$15.655.583,43.

Consoante se observa, existiram, pois, aditivos contratuais que mantiveram o contrato em plena vigência durante o ano de 2012, assim como houve apostilamento atualizando/reajustando o valor da avença a partir do ano de 2011. À falta de notícia sobre outros apostilamentos subsequentes não se tem certeza de que o valor contratual fora igualmente reajustado em 2012, muito embora seja razoável presumir que o tenha sido, tendo em vista que a correção do valor vinha sendo solicitada em todos os exercícios pela empresa contratada (v. Documento TC 19310/12).

Sob outro enfoque, a Auditoria considerou como **insuficientemente comprovada a despesa realizada junto à empresa MARANATA LTDA.**, no montante de R\$140.061,31.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10923/13

Em sua manifestação, a Auditoria considerou as despesas como não comprovadas em razão de não ter sido apresentada a documentação solicitada para fins de averiguação da prestação dos serviços contratados.

Quanto à insuficiência de comprovação destas despesas, na instrução inicial (Documento TC 28059/14) constam as notas de empenhos relativas aos gastos questionados, acompanhadas da indicação das notas fiscais correspondentes, ordens de pagamento, recibos e as folhas de pagamento do pessoal da empresa contratada, objeto de cada empenho.

A Auditoria não acatou a documentação apresentada alegando que seriam insuficientes para a comprovação das despesas. Para o Órgão de Instrução, seria necessária, para a comprovação das despesas, *a comprovação do recolhimento previdenciário ao INSS desses empregados, bem como do empregador, relativa ao exercício de 2012, a cópia da GFIP, mês a mês, relativa ao exercício de 2012, inclusive do 13º salário e a comprovação do recolhimento do FGTS destes empregados referentes ao exercício de 2012.*

Todavia, como se pode observar, consta a relação dos prestadores de serviços contratados pela empresa que prestaram serviços à Secretaria, indicando os nomes e a ocupação de cada funcionário. Foram cinco pessoas postas a disposição da SEAD/CG durante o ano, ao custo mensal em torno de treze mil e seiscentos reais. Tangente aos demais itens exigidos pela Unidade Técnica, relacionam-se a possíveis pendências previdenciárias e trabalhistas. Assim, as informações devem ser endereçadas à Receita Federal e à Delegacia Regional do Trabalho, com cópias dos documentos respectivos, para a apuração de possíveis infringências às leis trabalhistas e previdenciárias.

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 falhos, 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:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSOS TC 10923/13

“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 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 anuais advindas da Secretaria da Administração do Município de Campina Grande, relativas ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade do Sr. CONSTANTINO SOARES SOUTO, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara:

- **JULGUE REGULARES** as contas examinadas;
- **RECOMENDE** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria;
- **EXPEÇA** comunicação à Receita Federal do Brasil e à Delegacia Regional do Trabalho, para providências a seu cargo sobre a empresa MARANATA;
- **INFORME** que a decisão decorreu do exame dos fatos e 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, conforme previsão contida no art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno 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 10923/13

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 10923/13**, referentes à prestação de contas oriunda da Secretaria da Administração do Município de Campina Grande, relativa ao exercício financeiro de **2012**, de responsabilidade do Sr. CONSTANTINO SOARES SOUTO, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ª CAM/TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme o voto do Relator, em:

- 1) JULGAR REGULARES** as contas examinadas;
- 2) RECOMENDAR** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da Auditoria;
- 3) EXPEDIR** comunicação à Receita Federal do Brasil e à Delegacia Regional do Trabalho, para providências a seu cargo sobre a empresa MARANATA; 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, conforme previsão contida no art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa.

Assinado 5 de Outubro de 2016 às 09:13



Cons. Arnóbio Alves Viana
PRESIDENTE

Assinado 28 de Setembro de 2016 às 11:21



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

Assinado 29 de Setembro de 2016 às 13:09



Manoel Antonio dos Santos Neto
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO