



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

Origem: Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-PB

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2018

Interessada: Kessia Liliana Dantas Bezerra Cavalcanti – Superintendente

Advogado: Demétrius Faustino de Souza (OAB/PB 8637)

Contador: João do Nascimento Brito (CRC/PB 3954/O)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Governo do Estado. Administração indireta. Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-PB e Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC. Exercício financeiro de 2018. Inocorrência de irregularidades. Regularidade das contas. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC 00496/19

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anuais da Senhora KESSIA LILIANA DANTAS BEZERRA CAVALCANTI, na qualidade de Gestora da **Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-PB** e do **Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - FEDDC**, referente ao exercício financeiro de **2018**.

Ao analisar a matéria, a Auditoria emitiu relatório de fls. 456/476, da lavra do Auditor de Contas Públicas (ACP) Matheus de Medeiros Lacerda, subscrito pelo ACP Sérgio Ricardo de Andrade Galisa (Chefe de Divisão) e pela ACP Maria Zaira Chagas Guerra Pontes (Chefe de Departamento), com os seguintes elementos:

Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-PB:

1. O PROCON – PB nasceu como Programa, por força do Decreto Estadual 12.690/88, vinculando-se, a partir de 06/11/2007, por meio da Emenda Constitucional Estadual 25/07, à Defensoria Pública do Estado da Paraíba. Em 22/07/2014, após a edição da MP 227/2014, o programa foi transformado em Autarquia, todavia, o ato normativo de criação (MP 227/2014) foi declarado insubsistente pelo Legislativo Estadual (Decreto Legislativo 241/2014, de 21/10/2014). Finalmente, em 31/01/2015, o Governo do Estado fez publicar a Medida Provisória 233/2015, convertida na Lei 10.463/2015 (13/05/2015), estabelecendo definitivamente a entidade;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

2. A prestação de contas foi encaminhada dentro do prazo legal, bem como os balancetes mensais, de acordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/2010;
3. A Lei Orçamentária Anual (Lei 11.057/2017) fixou a despesa no montante de R\$804.402,00, atualizada no decorrer do exercício para R\$968.759,00, sendo empenhadas despesas no valor de R\$940.991,57 e pago o montante de R\$929.634,77;
4. Ao longo do exercício foram repassados recursos, a título de transferências financeiras, no montante de R\$948.007,56;
5. Ao final do exercício o montante de Restos a Pagar para o exercício seguinte totalizou R\$11.356,80;
6. Ao longo do exercício em análise, não foram realizados procedimentos licitatórios e não foram firmados contratos ou convênios;
7. O quadro de pessoal estava assim composto:

DISCRIMINAÇÃO	QUANTITATIVO SAGRES	
	DEZEMBRO / 2017	DEZEMBRO / 2018
Efetivo ativo	03	03
Efetivo/Comissionado	0	0
Comissionado	27	27
De outros Órgãos à disposição do PROCON	0	0
Outros	0	0
TOTAL	30	30

Fonte: SAGRES

Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC:

8. O FEDDC foi instituído através da Lei 6.649/98 e regulamentado pelo Decreto 21.733/01;
9. A Lei Orçamentária Anual (Lei 11.057/2017) fixou a despesa no montante de R\$10.000.000,00, atualizada no decorrer do exercício para R\$6.279.699,49;
10. A receita arrecadada totalizou R\$4.258.990,21, em sua maior parte decorrente de multas por auto de infração, enquanto a despesa empenhada situou-se em R\$2.443.054,64, sendo paga a cifra de R\$2.439.809,45;
11. Não houve denúncia protocolizada neste Tribunal contra a gestão do PROCON-PB/FEDDC, nem foi realizada diligência in loco;
12. Após a análise e verificação dos dados encaminhados, foram observadas como irregularidades:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

- a) Divergência nos valores de saída da multa administrativa por descumprimento da lei, entre o Relatório Detalhado (R\$3.397.004,15) e o Balanço (R\$2.439.809,45) em relação à despesa liquidada, resultando em uma diferença de R\$957.194,70;
 - b) Diferença de R\$334.201,83 no FUNDO ESTADUAL DE DEFESA DOS DIREITOS DO CONSUMIDOR – FEDDC, entre o saldo para o exercício seguinte, inserido no balanço financeiro R\$6.543.567,24, e o saldo nas contas bancárias (R\$6.209.365,41);
13. Devidamente citada, a autoridade responsável apresentou defesa às fls. 487/602, sendo analisada pela ACP Roberta Dutra Sátiro Fernandes Cavalcanti, cujo relatório está chancelado pelos mesmos Chefes de Divisão e Departamento, cuja conclusão afasta as máculas apontadas, momento em que sugere a transferência da Defensoria Pública do Estado da Paraíba para a Autarquia de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor – PROCON-PB dos valores constantes na conta 5537-0, por se tratarem de arrecadação de multas realizadas pelo Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor;
14. O Ministério Público de Contas, em cota do Subprocurador-Geral Manoel Antonio dos Santos Neto (fls. 617/618), manifestou-se pela regularidade das contas, endossando ainda as recomendações sugeridas pelo órgão de instrução;
15. Após a manifestação do MPC foi apresentada petição pelo Defensor Público Geral do Estado da Paraíba, Senhor RICARDO JOSÉ COSTA BARROS (fls. 620/626), solicitando a descon sideração da sugestão da Auditoria, sobre a transferência de recursos, por não atender à realidade dos fatos e vilipendiar o direito da Defensoria Pública. Arrematou em seu requerimento:

Diante desses esclarecimentos solicito a juntada dos documentos em anexo, assim como a descon sideração da recomendação do auditor, referente ao item 1.2.do relatório da análise de defesa sobre as contas do PROCON-PB, processo nº 05721/19, fls. 609 a 614, por não atender a realidade dos fatos vilipendiando o direito da Defensoria Pública.

João Pessoa - PB, 18 de setembro de 2019.


RICARDO JOSÉ COSTA BARROS
 Defensor Público- Geral do Estado Da Paraíba

16. O processo foi agendado para a presente sessão, com as intimações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

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 olhar 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

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

PROCESSO TC 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

No processo em exame, o Órgão Técnico, após análise dos elementos defensórios apresentados pela gestora do PROCON, concluiu pela ausência de censura durante o exercício de 2018.

Importa anotar os aspectos operacionais mencionados no relatório da Auditoria, vistos à fl. 465:

6. ASPECTOS OPERACIONAIS

O PROCON-PB tem sua sede instalada em João Pessoa e conta com quatorze núcleos de atendimento, sendo três na Capital (Parque Solon de Lucena, Casa da Cidadania Mangabeira e Casa da Cidadania do Manaíra Shopping) e os outros no interior do Estado (Campina Grande com dois Núcleos, Guarabira, Pombal, Patos, Cajazeiras, São Bento, Itaporanga, Sumé, Sapé e Cuité) onde são realizados atendimentos e audiências através de mediadores.

Segundo o relatório de atividades, em 2018 o PROCON realizou 22.030 atendimentos, em todo o Estado, dos quais 8.940 foram solucionados em atendimento preliminar. Saliente-se que do total de atendimento, mais de 14.503 concentraram-se em João Pessoa, na própria sede do órgão, com índice de resolutividade de 92,81%. Foram realizadas, ainda, 3.532 diligências pelo setor de fiscalização.

Sobre a sugestão pela Auditoria da **transferência do montante de R\$334.201,83 da Defensoria Pública do Estado da Paraíba para a Autarquia de Proteção e Defesa dos Direitos do Consumidor – PROCON-PB**, valor constante na conta 5537-0, por se tratar de arrecadação de multas realizadas pelo Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor, a discussão tem origem no Processo TC 04362/16 (PCA/2015/PROCON-PB), especificamente à fl. 482, que integra o relatório do Corpo Técnico, cuja análise segue na íntegra:

“É oportuno informar que a Auditoria não consolidou as informações dos Balanços Financeiros das UG 560001 e 810001, como fez na análise do Balanço Orçamentário, em virtude da existência de um saldo financeiro, em 31/12/2014, na conta bancária do FEDDC, movimentada pela UG – 560001, vinculada a Defensoria Pública do Estado, órgão responsável pela execução do Programa Estadual de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON, não repassado a conta da UG 810001 vinculada à Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

Em 2015, com a criação da Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor – PROCON-PB, as ações de Atendimento ao Direito do Consumidor deixaram de ser consignadas no orçamento da Defensoria Pública, razão pela qual, no entendimento desta Auditoria, o saldo financeiro acima referido (R\$ 318.263,52) deve ser repassado para a UG 810001, posto que os recursos do FEDDC constituem receitas do PROCON-PB, conforme disposto no art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 10.463/15”.

Naquele processo, a decisão do Tribunal Pleno, sob a relatoria do Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira, sobre o tema, foi no sentido de (fl. 534, do Processo TC 04362/16):

“- RECOMENDAR à administração do PROCON e FEDDC para que efetue o repasse do saldo apurado no Balanço Financeiro do FEDDC, especificamente na UG 560001, vinculada a Defensoria Pública Estadual, bem como nos extratos bancários apresentados na PCA, para a UG 810001, vinculada ao PROCON-PB, posto que os recursos do FEDDC constituem receita da Autarquia, conforme disposto no art. 6º, inciso VIII, da Lei nº 10.463/15”.

Naqueles autos, não houve a participação da Defensoria Pública durante a instrução, razão pela qual nada lhe foi determinado, mas apenas recomendado ao PROCON a adoção de providência, cuja Defensoria, com seus argumentos, vindica não caber tal operação financeira.

No ponto, é factível serem os fundos públicos meros instrumentos de aglomeração de recursos vinculados a objetivos e serviços, cuja criação, operação e extinção condicionam-se à produção de lei, nos moldes da Lei 4.320/64 (Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal):

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 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

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.

O art. 73, que permitia a destinação diversa, através de lei, do saldo positivo apurado em balanço, foi até derogado em sua parte inicial pelo parágrafo único do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que não mais autoriza tal ressalva:

Art. 8º. ...

*Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados **exclusivamente** para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.*

Sendo um *produto de receitas*, fundo representa um objeto de direito pertencente ao ente que o criou, no caso dos autos, ao Estado da Paraíba, que, por lei, outorga a responsabilidade da gestão à sua capilaridade orgânica e institucional (órgãos, autarquias, empresas, etc.).

Consta dos autos haver o PROCON – PB nascido como um Programa, por força do Decreto Estadual 12.690/88. Dez anos depois, foi criado o Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor – FEDDC pela via da Lei 6.649/98, regulamentada pelo Decreto 21.733/01. A partir de 06/11/2007, por meio da Emenda Constitucional Estadual 25/07, coube à Defensoria Pública do Estado da Paraíba gerenciar o programa e o fundo.

Em 22/07/2014, após a edição da MP 227/2014, o programa foi transformado em Autarquia, todavia, o ato normativo de criação (MP 227/2014) foi declarado insubsistente pelo Legislativo Estadual (Decreto Legislativo 241/2014, de 21/10/2014). Finalmente, em 31/01/2015, o Governo do Estado fez publicar a Medida Provisória 233/2015, convertida na Lei 10.463/2015 (13/05/2015), estabelecendo definitivamente a entidade.

Então, entre novembro de 2007 e janeiro de 2015 (sete anos e dois meses), a Defensoria Pública ficou responsável pela realização dos objetivos e concretização dos serviços atrelados à Defesa dos Direitos do Consumidor na esfera do Estado da Paraíba.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

No ponto, é forçoso reconhecer, durante esse período, haver a Defensoria empreendido recursos humanos, patrimoniais e financeiros (requisitos naturais e necessários à prestação de qualquer serviço público) para a implementação da missão lhe incumbida.

Não é pertinente, pois, quando da mudança da titularidade dos serviços de defesa do consumidor e da gestão do respectivo fundo para a nova autarquia, promover-se uma simples transferência financeira de saldos em conta sem cotejar compromissos pretéritos e remanescentes a cargo do órgão sucedido na gestão. Consta dos autos, até mesmo, uma solicitação do PROCON-PB (em setembro de 2019) para a Defensoria pagar uma fatura em favor da CAGEPA da competência de dezembro de 2014.

Dessa forma, para se chegar a uma justa equalização entre o saldo que deve ser repassado, deve-se mensurar, do lado das obrigações, restos a pagar, despesas de exercícios anteriores, dentre outros ônus subjacentes ao período em que a Defensoria figurou como responsável pelos serviços de defesa do consumidor em nome do Estado da Paraíba. E essa missão, por óbvio, não pode ser delegada exclusivamente a uma e outro, cujos interesses são conflitantes, mas aos órgãos de planejamento e controle da gestão pública do Estado.

Ausentes tais elementos, não há como determinar repasse de valores.

Por todo o exposto, VOTO no sentido de que este Tribunal decida:

I) JULGAR REGULAR a Prestação de Contas em exame;

II) RECOMENDAR à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e à Controladoria Geral do Estado que, juntamente com o PROCON-PB e a Defensoria Pública, promovam a justa equalização entre o que deve ser repassado, mensurando, não só o saldo financeiro, mas, do lado das obrigações, os restos a pagar, despesas de exercícios anteriores, dentre outros ônus subjacentes ao período em que a Defensoria figurou como responsável pelos serviços de defesa do consumidor em nome do Estado da Paraíba; e

III) 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, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05721/19

Processo TC 05722/19 – Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - Anexado

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05721/19**, referentes à Prestação de Contas Anuais da Senhora KESSIA LILIANA DANTAS BEZERRA CAVALCANTI, na qualidade de Gestora da **Autarquia de Proteção e Defesa do Consumidor - PROCON-PB** e do **Fundo Estadual de Defesa dos Direitos do Consumidor - FEDDC**, referente ao exercício financeiro de **2018**, **ACORDAM** os membros do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE-PB), à unanimidade, nesta data, conforme voto do Relator, em:

I) JULGAR REGULAR a Prestação de Contas em exame;

II) RECOMENDAR à Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão e à Controladoria Geral do Estado que, juntamente com o PROCON-PB e a Defensoria Pública, promovam a justa equalização entre o que deve ser repassado, mensurando, não só o saldo financeiro, mas, do lado das obrigações, os restos a pagar, despesas de exercícios anteriores, dentre outros ônus subjacentes ao período em que a Defensoria figurou como responsável pelos serviços de defesa do consumidor em nome do Estado da Paraíba; e

III) 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, nos termos do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB.

Registre-se e publique-se.

TCE – Sala das Sessões do Tribunal Pleno.

Plenário Ministro João Agripino.

João Pessoa (PB), 30 de outubro de 2019.

Assinado 20 de Novembro de 2019 às 10:31



Cons. Arnóbio Alves Viana

PRESIDENTE

Assinado 31 de Outubro de 2019 às 16:48



Cons. André Carlo Torres Pontes

RELATOR

Assinado 1 de Novembro de 2019 às 09:14



Luciano Andrade Farias

PROCURADOR(A) GERAL