



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

Origem: Fundo Municipal de Saúde do Município de Campina Grande

Natureza: Prestação de Contas – exercício de 2011

Responsáveis: José Lavaneri Farias Alves / Tatiana de Oliveira Medeiros

Contadora: Maria do Socorro Nascimento Brito

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Campina Grande. Fundo Municipal de Saúde. Exercício de 2011. Déficit orçamentário e financeiro. Descumprimento parcial da lei de licitações. Julgamento regular com ressalvas. Aplicação de multa. Recomendações. Representação à RFB e ao IPSEM. Informação.

ACÓRDÃO AC2 - TC 03441/15

RELATÓRIO

1. Cuida o processo da prestação de contas anual oriunda do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, relativa ao exercício de 2011, sob a gestão do Sr. JOSÉ LAVANERI FARIAS ALVES (01 a 10/01) e da Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS (11/01 a 31/12).
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório inicial de fls. 88/98, apontando os seguintes aspectos:
 - 2.1. O orçamento para o exercício de 2011 estimou receita no valor de R\$144.248.850,00 e fixou despesa no montante de R\$174.894.876,00;
 - 2.2. O quadro da execução orçamentária evidenciou déficit de R\$37.947.890,23. Todavia, considerando-se a receita proveniente das transferências financeiras recebidas da Prefeitura, no valor de R\$35.367.115,18, que por força da Portaria STN 339/01 foi contabilizada extraorçamentariamente, constata-se um déficit orçamentário de R\$2.580.775,05, ao qual foi acrescida a quantia de R\$17.196.877,84, referente a despesas ocorridas em 2011 cujos empenhos se deram em 2012, de forma que o déficit orçamentário real do exercício foi de R\$19.777.652,89;
 - 2.3. As receitas correntes (R\$145.522.668,59), compostas em 99,54% por transferências, corresponderam a 98,68% das receitas orçamentárias arrecadadas;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

- 2.4. O balanço financeiro demonstrou saldo para o exercício seguinte no montante de R\$1.068.593,91, totalmente em bancos;
- 2.5. O balanço patrimonial apresentou déficit financeiro (ativo financeiro – passivo financeiro) no valor de R\$17.719.699,01. Contudo, o déficit financeiro real do exercício foi de R\$34.916.576,85, em decorrência dos restos a pagar que deveriam ter sido inscritos em razão das despesas ocorridas em 2011, mas que só foram empenhadas em 2012 (R\$17.196.877,84);
- 2.6. A dívida total do FMS foi de R\$20.991.694,19, sendo 89,5% de dívida fluante e 10,5% de dívida fundada. Em relação ao exercício anterior, houve acréscimo de 13,42%, decorrente dos aumentos verificados nos depósitos. Veja-se o quadro produzido:

DÍVIDA FLUTUANTE			DÍVIDA FUNDADA INTERNA		
Natureza	Valor (R\$)		Natureza	Valor (R\$)	
	2010	2011		2010	2011
Restos a Pagar	10.329.858,01	9.794.435,98			
Depósitos	5.803.956,36	8.993.856,94	Parcelamento IPSEM	2.373.191,31	2.203.401,27
TOTAL DO EXERCÍCIO	16.133.814,37	18.788.292,92	TOTAL DO EXERCÍCIO	2.373.191,31	2.203.401,27

- 2.7. A despesa com pessoal paga com recursos do FMS assim se comportou:

Elemento de Despesa (ED)	Descrição do Elemento	Valor - R\$	%
04	Contratação por Tempo Determinado	14.660.615,14	17,33%
11	Vencimentos e Vantagens Fixas - Pessoal Civil	32.734.908,85	38,69%
13	Obrigações Patronais	834.027,90	0,99%
16	Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil	18.095.770,06	21,39%
36	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (*)	368.851,16	0,44%
39	Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica (**)	17.803.747,95	21,04%
96	Ressarcimento de Despesas de Pessoal Requisitado	120.981,37	0,14%
Total		84.618.902,43	100%

Fonte: SAGRES

(*) Despesas com Contratação por Tempo Determinado - ED 04, indevidamente registradas como Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física - ED 36 (Doc. 06669/13).

(**) Despesas decorrentes de contratos com empresas agenciadoras de mão de obra (ASPER e MARANATA), travestidos de contratos de terceirização de atividades meio, que já constitui objeto de análise desse Tribunal em outros processos, a exemplo do Processo TC 03611/11, relativo à Prestação de Contas Anual do FMS de Campina Grande, exercício 2010.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

- 2.8. As despesas empenhadas no exercício totalizaram R\$185.420.558,82 distribuídas pelas subfunções e afetas aos programas a seguir detalhados:

Por Subfunção

Subfunção	Descrição	Total – R\$	%
122	- Administração Geral	31.523.516,37	17,00%
301	- Atenção Básica	45.267.935,68	24,41%
302	- Assistência Hospitalar e Ambulatorial	97.181.535,16	52,41%
303	- Suporte Profilático e Terapêutico	7.821.483,42	4,22%
304	- Vigilância Sanitária	543.754,62	0,29%
305	- Vigilância Epidemiológica	3.082.333,57	1,66%
Total Global		185.420.558,82	100,00

Por Programa

Programa	Total	%
Apoio Administrativo	31.483.755,54	16,98%
Assistencia Farmaceutica	7.380.277,24	3,98%
Atencao Basica em Saude	45.267.935,68	24,41%
Gestao em Saude (Planejamento, Avaliacao e Auditoria)	993.808,84	0,54%
Media e Alta Complexidade Ambulatorial e Hospitalar	96.227.487,15	51,90%
Vigilancia em Saude	4.067.294,37	2,19%
Total	185.420.558,82	100,00%

- 2.9. Foram indicadas despesas sem licitação no montante de R\$3.631.251,40, correspondente a 2,46% da despesa orçamentária total;
- 2.10. No campo das contribuições previdenciárias, foi identificado o seguinte:
- 2.10.1. O FMS deixou de recolher ao RPPS (IPSEM) o montante de R\$3.709.179,50 em contribuições patronais – para um valor estimado de R\$4.543.207,40 houve pagamento de R\$834.027,90;
- 2.10.2. Já para o RGPS, o valor não recolhido quanto às contribuições patronais foi de R\$17.561.981,86 - para um valor estimado de R\$17.769.969,51 houve pagamento de R\$207.987,65;
- 2.11. Não constam registradas denúncias no TRAMITA referentes ao exercício em análise;
- 2.12. Foi realizada diligência *in loco* no período de 04 a 08/03/2013.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

3. Ao término do relatório, o Órgão de Instrução destacou diversas ocorrências a título de irregularidades, identificando-as segundo o gestor responsável.
4. Em atenção ao contraditório e à ampla defesa, foram determinadas as notificações das autoridades interessadas, bem como da contadora responsável, tendo sido, após prorrogação deferida, ofertada defesa pela Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS às fls. 107/4490.
5. O processo havia sido encaminhado à Auditoria para análise de defesa, quando, por intermédio do Documento TC 20148/13, a Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS solicitou a concessão de prazo para apresentação de documentação complementar, relativa às questões de licitações do exercício em análise, porquanto estaria havendo resistência da atual gestão campinense em entregar, na totalidade, os subsídios pleiteados pela ex-gestora.
6. O pedido foi deferido por meio da Resolução RC2 - TC 00119/13, tendo sido acostado ao processo, a título de complementação de instrução, o Documento TC 24365/13.
7. Depois de examinar todos os elementos defensórios, a Auditoria lavrou relatório técnico (fls. 5006/5012), concluindo pela manutenção das eivas a seguir elencadas:
 - 7.1. De responsabilidade do Sr. JOSÉ LAVANERI FARIAS ALVES:**
 - 7.1.1. Despesas sem os devidos procedimentos licitatórios, no montante de R\$68.255,90, representando 0,04% da despesa orçamentária do FMS;
 - 7.2. De responsabilidade da Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS:**
 - 7.2.1. Demonstrativos da PCA em desacordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/10, em razão da ausência de:
 - 7.2.1.1. Controle referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado;
 - 7.2.1.2. Inventário de bens móveis e imóveis, já que o documento apresentado contemplava apenas as incorporações realizadas no exercício; e
 - 7.2.1.3. Relação da frota dos veículos da entidade, tratores, máquinas e implementos agrícolas, já que o documento apresentado não identificava os veículos próprios, os locados e os à disposição, nem informava a situação de utilização de cada veículo (em uso ou desativado);



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

- 7.2.2. Déficit orçamentário de R\$19.777.652,89, equivalente a 10,82% dos recursos orçamentários do fundo;
- 7.2.3. Déficit financeiro de R\$34.916.576,85, resultado que evidencia, no mesmo montante, a incapacidade financeira do fundo para saldar as obrigações de curto prazo;
- 7.2.4. Despesas sem os devidos procedimentos licitatórios, no montante de R\$1.138.131,10, representando 0,61% da despesa orçamentária do FMS;
- 7.2.5. Não recolhimento de contribuições patronais mais custo adicional suplementar ao IPSEM, no montante de R\$3.709.179,50;
- 7.2.6. Não recolhimento de contribuições patronais ao INSS, no montante de R\$17.561.981,86;
- 7.2.7. Retenção e não recolhimento a quem de direito de consignações no montante de R\$3.193.820,34;

Título	Valores em R\$		
	Retenção	Recolhimento	Não recolhido
Consignações INSS	1.369.310,37	273.489,54	1.095.820,83
Consignações Previdência Própria	2.905.560,37	2.578.110,39	327.449,98
Consignações ISS	2.710.474,80	2.686.428,19	24.046,61
Consignações IR	4.490.709,42	3.993.404,85	497.304,57
Consignações Outras	1.955.703,18	1.178.267,58	777.435,60
Consignações Empréstimos	1.880.595,64	1.408.832,89	471.762,75
TOTAL	15.312.353,78	12.118.533,44	3.193.820,34

- 7.2.8. Realização de despesa sem prévio empenho no montante de R\$17.196.877,84, que só foram empenhadas em 2012.

8. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público de Contas, em parecer de lavra do Procurador Luciano Andrade Farias (fls. 5014/5030), pugnou pela reprovação das contas, aplicação de multa aos gestores responsáveis, baixa de recomendações e representação à Receita Federal do Brasil, ao Ministério Público Federal e ao Ministério Público Estadual para adoção de medidas cabíveis nas suas esferas de competências.
9. O processo foi agendado para a presente sessão, sendo efetuadas as comunicações de estilo.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

VOTO DO RELATOR

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

“Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos.” (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

E 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: da 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).

Feitas essas considerações iniciais, passa-se a ao exame das ocorrências apontadas pela Auditoria, agrupando-as pela similitude quando for o caso.

Contudo, antes de se proceder à análise dos fatos apurado, convém consignar que, durante o exíguo prazo de gestão do Sr. JOSÉ LAVANERI FARIAS AVES à frente do Fundo Municipal de Saúde, cujo interstício foi de apenas 10 dias (01/01 a 10/01), somente foi indicada



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

como mácula a existência de despesa tida como não licitada, no montante de R\$68.255,00. Em razão da ínfima quantia, assim como do curtíssimo lapso temporal, as contas relativas a esse período de gestão podem ser tidas por regulares.

Nesse compasso, examinam-se, logo abaixo, as máculas remanescentes, cuja responsabilidade foi da Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS.

Demonstrativos da PCA em desacordo com a Resolução Normativa RN - TC 03/10.

Ao examinar os documentos que deveriam compor a prestação de contas, a Auditoria apontou que os demonstrativos da presente PCA encontravam-se em desacordo à Resolução Normativa RN - TC 03/10, em razão da ausência dos seguintes elementos: 1) controle referente às entradas e saídas de materiais do estoque físico do almoxarifado; 2) inventário de bens móveis e imóveis, já que o documento apresentado contemplava apenas as incorporações realizadas no exercício; e 3) relação da frota dos veículos da entidade, tratores, máquinas e implementos agrícolas, já que o documento apresentado não identifica os veículos próprios, os locados e os à disposição, nem informa situação de utilização de cada veículo.

A apresentação de informações incompletas pode dificultar a análise das contas, além de demonstrar o descumprimento do normativo legal que rege a matéria. Não obstante, como bem ponderou o Órgão Ministerial, o fato, por si só, sem que se tenha apontado outro indício de malversação de recursos públicos a elas relacionadas, não dá ensejo à irregularidade das contas.

No caso em comento, em virtude da 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 na Resolução Normativa RN - TC 03/10.

Déficit orçamentário de R\$19.777.652,89, equivalente a 10,82% dos recursos orçamentários do fundo. Déficit financeiro de R\$34.916.576,85, resultado que evidencia, no mesmo montante, a incapacidade financeira do fundo para saldar as obrigações de curto prazo. Realização de despesa sem prévio empenho no montante de R\$17.196.877,84.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

Na análise envidada, a Auditoria indicou que o balanço orçamentário evidenciou um déficit de R\$37.947.890,23, o qual, depois de consideradas as transferências recebidas da Prefeitura Municipal de Campina Grande, foi reduzido para R\$2.580.775,05.

Contudo, em razão de despesas orçamentárias ocorridas no exercício de 2011, mas que só foram empenhadas no ano de 2012, no valor total de R\$17.196.877,84, o déficit orçamentário real do exercício apontado pelo Órgão Técnico foi de R\$19.777.652,89, equivalente a 10,82% dos recursos orçamentários.

Idêntica situação foi consignada no exame do balanço patrimonial, cujo exame apontou para ocorrência de déficit financeiro (ativo financeiro – passivo financeiro) no valor de R\$17.719.699,01, o qual, em razão da soma das despesas ocorridas em 2011, mas que só foram empenhadas em 2012, alcançou a cifra de R\$34.916.576,85.

Em sua defesa, a gestora interessada argumentou que os déficits indicados teriam resultado principalmente da ausência de arrecadação das receitas estimadas, a exemplo da receita oriunda de convênios, cuja frustração importou em mais de 11 milhões de reais. Ainda, aduziu que os repasses fundo a fundo, relativos à competência de dezembro, somente teriam sido liberados nos primeiros dias de 2012.

Depois de examinar os argumentos defensórios, a Auditoria não os acatou sob o fundamento de que o Poder Executivo disporia de instrumentos de controles capazes de salvaguardar o equilíbrio fiscal, nos casos em que a realização da receita não se comportasse de acordo com o esperado. Além do mais, quanto aos repasses fundo a fundo, ressaltou que, em decorrência do princípio da competência, somente pertencem ao exercício de 2011 as receitas nele arrecadadas. Logo, os repasses ocorridos em 2012 não diriam respeito ao exercício pretérito.

Perscrutando a análise levada a efeito pela Auditoria, observa-se que os déficits orçamentário e financeiro foram significativamente majorados em decorrência do acréscimo do valor referente às despesas orçamentárias ocorridas no exercício de 2011, mas que somente foram empenhadas no ano de 2012, restando efetivamente comprovada esta circunstância, consoante evidencia o Documento TC 06680/13.

O argumento de falta de repasse dos recursos não merece prosperar, tendo em vista que o empenhamento das despesas poderia ter sido realizado no próprio exercício de 2011 e, sendo constada a ausência de repasse, haveria consequente inscrição em restos a pagar.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

Ainda, a tese de que a frustração da arrecadação de receitas teria implicado no resultado negativo, também não merece guarida. Embora, de fato, tenha ocorrido baixa arrecadação de receitas estimadas, a exemplo daquela oriunda de convênios, cuja frustração importou em mais de 11 milhões de reais, no exercício em exame houve excesso de arrecadação a título de transferências correntes, cuja quantia recebida a maior foi de R\$14.729.866,11.

A Lei Complementar 101/2000 elegeu o planejamento como princípio basilar, cuja observância constitui requisito indispensável para se poder adjetivar uma gestão fiscal responsável. Dentre as positivações do mencionado valor genérico, situam-se a obrigação pública de desenvolver ações tendentes à manutenção do equilíbrio das contas do erário e o cumprimento de metas entre receitas e despesas. A lei exalta a eficiência do planejamento, tanto na previsão da receita quanto na necessidade de serem arrecadados os tributos – especialmente os impostos – da competência da unidade federada -, sendo todos requisitos essenciais para uma gestão fiscal responsável. Vejamos:

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.*

A respeito da importante Lei de Responsabilidade Fiscal, assim lecionou o eminente Prof. Dr. Gilmar Ferreira Mendes, Ministro do Supremo Tribunal Federal:

“É certo que o advento da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, representou um avanço significativo nas relações entre o Estado fiscal e o cidadão. Mais que isso, ao enfatizar a necessidade da accountability, atribuiu caráter de essencialidade à gestão das finanças públicas na conduta racional do Estado moderno, reforçando a idéia de uma ética do interesse público, voltada para o regramento fiscal como meio para o melhor desempenho das funções constitucionais do Estado.”¹

¹ MENDES, Gilmar Ferreira. Lei de Responsabilidade Fiscal, Correlação entre Metas e Riscos Fiscais e o Impacto dos Déficits Públicos para as Gerações Futuras. *Revista Diálogo Jurídico*. nº 14, jun/ago 2002, www.direitopublico.com.br.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

Tal requisito de concretude da gestão fiscal responsável, pois, não foi observado, ante a ocorrência dos déficits apurados. No entanto, como o Fundo Municipal de Saúde depende de transferências intra e intergovernamentais, tais fatos sofrem temperamento quando sopesada a ingerência da administradora sobre a arrecadação das receitas, estas, no mais das vezes, quando não em sua totalidade, representam valores advindos da União, do Estado e do próprio Município. Assim, o déficit/superávit na execução orçamentária deve ser analisado na consolidação das contas gerais.

Despesas sem os devidos procedimentos licitatórios, no montante de R\$1.138.131,10, representando 0,61% da despesa orçamentária do FMS.

Segundo levantamento inicial produzido pela Auditoria, o montante de despesa indicado como sendo sem licitação foi de R\$3.631.251,40, equivalente a 2,46% da despesa orçamentária total.

A licitação, em sua 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, revela-se 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. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa. Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Depois de examinada a defesa ofertada, o montante de despesa tida como sem licitação reduziu para R\$1.206.387,00, sendo R\$68.255,00 atribuídos ao Sr. JOSÉ LAVANERI FARIAS ALVES e R\$1.138.131,10 atribuídos à Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS. Conforme quadro demonstrativo elaborado pela Auditoria, permaneceram consideradas como não licitadas as seguintes despesas:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

Período	Objeto	Nome do Credor	Total (R\$)
01/01/11 a 10/01/11	Aquisição de material de construção	NASCIMENTO E NASCIMENTO LTDA	68.255,90
01/01/11 a 10/01/11 Total			68.255,90
11/01/11 a 31/12/11	Aquisição de camisas	CARLOS ELI RODRIGUES LIMA JUNIOR	8.980,00
	Aquisição de gêneros alimentícios	DANTAS & LACERDA COMERCIO DE ALIMENTOS LTDA	77.999,41
	Aquisição de material de construção	A FERROLANDIA FERRAGENS LTDA	8.262,50
		NASCIMENTO E NASCIMENTO LTDA	6.780,00
	Aquisição de material de expediente	SUPRIMAIS COMERCIO E SERVICOS DE INFORMATICA LTDA	22.001,09
	Aquisição de material de informática	VV INFORMATICA LTDA	48.580,00
	Aquisição de material de laboratório	D-OXXI NORDESTE LTDA	20.566,00
	Aquisição de material elétrico	Eletrópolis Eletricidade Ltda	13.698,55
	Aquisição de material hospitalar	CARLO STENIO SARMENTO COSTA	8.826,00
		DENTAL PRIME COMERCIO DE PROTUDOS MEDICOS LTDA	8.357,00
		ENDOMED COM. E REPRES. DE MEDICAMENTOS LTDA	29.994,48
		GRANDES MARCAS COM. DE MATERIAL HOSPITALAR LTDA.	14.127,20
	Aquisição de material para manutenção e conservação de veículos	RENACAR AUTOMOVEIS LTDA	12.519,03
	Aquisição de medicamentos	CRISFARMA COM. REP. E SERVIÇOS LTDA	27.596,00
		ENDOMED COM. E REPRES. DE MEDICAMENTOS LTDA	25.717,32
		FARMACE-INDUSTRIA QUIMICO FARMACEUTICO CEARENSE LTDA	23.813,00
		HALEX ISTAR INDUSTRIA FARMACEUTICA LTDA	55.027,20
		IVANILDA VIEIRA DE BRITO	39.354,00
		MASIF ARTIGOS MEDICOS E HOSPITALARES LTDA	18.742,30
		PRODS. ROCHE QUIMICOS E FARMACEUTICOS S.A	443.327,30
Aquisição de moto	GRAN MOTO MOTORES LTDA	38.665,00	
Aquisição de passagens aéreas	GOLDEN TOUR INTERN. TURISMO E CAMBIO LTDA	9.934,71	
Aquisição de produtos químicos	CHEMONE INDL. QUIMICA DO NORDESTE LTDA	14.193,60	
Aquisição de utensílios domésticos	CAMBOIM E ROCHA LTDA	13.264,05	
Reforma de UBS	L2C CONSTRUÇÃO CIVIL E MONTAGENS INDUSTRIAIS LTDA.	87.508,32	
Serviços de Pintura	ALLAN LINS CORREIA DE LIMA	10.500,00	
	RILDO TRINDADE DE ARAUJO	9.647,00	
Serviços de publicidade em carro de som	JTA DE L. PEREIRA E CIA LTDA	22.540,00	
serviços xerográficos	SERVICO E COMERCIO XEROGRAFICO IDEMTICA LTDA	17.610,04	
11/01/11 a 31/12/11 Total			1.138.131,10
TOTAL DESPESAS NÃO LICITADAS			1.206.387,00



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

Nos autos, mesmo abstraindo aquelas despesas que a jurisprudência do TCE/PB não considera licitáveis, **remanesceriam como despesas sem as cautelas da lei** de licitações e contratos gastos com prestação de serviços, aquisições e execução de obras, fatos estes que **comportam recomendações**.

Não recolhimento de Contribuições Patronais mais custo adicional suplementar ao IPSEM, no montante de R\$3.709.179,50. Não recolhimento de contribuições patronais ao INSS, no montante de R\$17.561.981,86.

No exame das questões previdenciárias, a Unidade Técnica de Instrução apontou recolhimento a menor de obrigações patronais devidas aos Regimes Próprio (IPSEM) e Geral (INSS) de Previdência Social, nos montantes de R\$3.709.179,50 e R\$17.561.981,86, respectivamente.

Para apurar as contribuições devidas e não pagas ao INSS, a Auditoria utilizou os seguintes elementos (fl. 95):

Descrição do Elemento	Valor - R\$
(+) Contratação por Tempo Determinado (ED 04)	14.660.615,14
(+) Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil (ED 16)	18.095.770,06
(+) Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (ED 36)*	368.851,16
(=) Base Contributiva Estimada INSS	84.618.902,43
Obrigações Patronais Estimadas (21% sobre a base)	17.769.969,51
(-) Contribuições de 2011, pagas no exercício **	207.987,65
(-) Contribuições de 2011, pagas em 2012 (SAGRES)	0,00
(=) Valor não recolhido ao INSS - Estimado	17.561.981,86

Fonte: SAGRES

(*) Despesas com Contratação por Tempo Determinado - ED 04, indevidamente registradas como Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física - ED 36.

(**) Contribuições pagas pela PMCG, ED 13, Função 10 - Saúde

Percebe-se que a soma das três primeiras parcelas não condiz com o resultado da “Base Contributiva Estimada INSS”, causando repercussão na parcela seguinte e no total.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

Adequando a tabela, os valores passam a ser os seguintes:

Descrição do Elemento Valor - R\$	Valor - RS
(+) Contratação por Tempo Determinado (ED 04)	14.660.615,14
(+) Outras Despesas Variáveis - Pessoal Civil (ED 16)	18.095.770,06
(+) Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Física (ED 36)*	368.851,16
(=) Base Contributiva Estimada INSS	33.125.236,36
Obrigações Patronais Estimadas (21% sobre a base)	6.956.299,64
(-) Contribuições de 2011, pagas no exercício **	207.987,65
(-) Contribuições de 2011, pagas em 2012 (SAGRES)	0
(=) Valor não recolhido ao INSS - Estimado	6.748.311,99
Fonte: SAGRES	
(*) Despesas com Contratação por Tempo Determinado - ED 04, indevidamente registradas como Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física - ED 36.	
(**) Contribuições pagas pela PMCG, ED 13, Função 10 - Saúde	

Como já dito anteriormente, tais fatos sofrem temperamento quando sopesada a ingerência da administradora sobre a arrecadação das receitas, estas, no mais das vezes, quando não em sua totalidade, representam valores advindos da União, do Estado e do próprio Município. Assim, o déficit/superávit na execução orçamentária deve ser analisado na consolidação das contas gerais.

Em todo caso, 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.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular, devendo a informação captada pela Auditoria ser endereçada à Receita Federal e IPSEM, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações remanescentes.

Retenção e não recolhimento a quem de direito de consignações no montante de R\$3.193.820,34.

Outra eiva apontada pelo Órgão Técnico de Instrução reporta-se a ausência de recolhimento de consignações retidas. Examinando-as, observa-se que as consignações mencionadas, consoante quadro produzido no item 10.1 do relatório da Auditoria, dizem respeito a consignações do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

INSS, do IPSEM, de 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. Eis o resumo:

Título	Retenção	Recolhimento	Valores em R\$
			Não recolhido
Consignações INSS	1.369.310,37	273.489,54	1.095.820,83
Consignações Previdência Própria	2.905.560,37	2.578.110,39	327.449,98
Consignações ISS	2.710.474,80	2.686.428,19	24.046,61
Consignações IR	4.490.709,42	3.993.404,85	497.304,57
Consignações Outras	1.955.703,18	1.178.267,58	777.435,60
Consignações Empréstimos	1.880.595,64	1.408.832,89	471.762,75
TOTAL	15.312.353,78	12.118.533,44	3.193.820,34

Em todo caso, tratando-se de fatos geradores relacionados a 2011, não alcançado pela decadência e muito menos pela prescrição, **cabe comunicar** aos órgãos fazendários competentes para o lançamento e arrecadação dos tributos.

À guisa de conclusão.

A **Eficiência**, na pública administração, foi erigida à categoria de princípio constitucional pela Emenda 19, promulgada em 1998, muito embora, por óbvio, já se achar incluída dentre os deveres do administrador público. A Constituição Federal, desde 1988, em seu art. 74, ao delinear o sistema de controle interno, a ser mantido de forma integrada pelos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, prevê, dentre os seus objetivos, a comprovação da legalidade e a avaliação dos resultados, **quanto à eficácia e eficiência** da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração pública.

O Decreto-lei 200, de 1967 - o da Reforma Administrativa Federal -, também, há algum tempo, já orienta no sentido de que a atividade administrativa deva submeter-se aos controles de **resultado e de mérito**. A própria finalidade da atividade financeira do Estado que está voltada para o atendimento das necessidades coletivas, através de técnicas, recursos e conhecimentos adequados, com regras mais remotas, exige dos gestores públicos responsabilidade, agilidade e criatividade, de modo a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

evitar transtornos à sociedade. Atributos que, certamente, sucumbiriam se desprovidos de uma regulamentação favorável à pretendida celeridade da atuação da Administração Pública.

No mesmo passo, com o advento da Carta da República de 1988, vem sendo objetivo do controle externo a fiscalização da gestão pública sob os enfoques da legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas. A fusão desses elementos reflete, justamente, o norte da fiscalização, como sendo a análise de resultados tangentes à economicidade e benefício auferido pela sociedade. Assim, o foco principal deverá estar sempre na verificação do que foi alcançado pela ação pública e, o acessório, nos meios empregados. A inversão desses valores pode levar o controle a se conformar com a adequação dos procedimentos e o insucesso dos resultados conquistados, 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

Desta forma, no campo da ação pública, descuidar da estrita legalidade sem, contudo, corroer o seu caráter de legitimidade não conduz à despesa pública a mácula da irregularidade. 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

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 02836/12

*contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas”.*³

Com efeito, a Auditoria, em seus relatórios, identifica atropelos, sem, contudo, apontar qualquer dano ao erário como consequência. Os recursos do fundo foram canalizados, em sua maior parte a programas de atenção básica à saúde, bem como a serviços de saúde de média e alta complexidade ambulatorial e hospitalar (fl. 90). Foram identificadas despesas na órbita de R\$185 milhões e os relatórios não indicaram qualquer despesa passível de glosa ou imputação de débito.

Diante do exposto, em razão do exame das contas advindas do **Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande**, relativas ao exercício financeiro de **2011**, de responsabilidade dos gestores Sr. JOSÉ LAVANERI FARIAS ALVES (01/01 a 10/01) e Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS (11/01 a 31/12), VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara decida:

1) JULGAR REGULAR a prestação de contas advinda do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, exercício de 2011, de responsabilidade do Sr. JOSÉ LAVANERI FARIAS ALVES, no período de 01/01 a 10/01;

2) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas advinda do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, exercício de 2011, de responsabilidade da Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS, no período de 11/01 a 31/12, ressalvas em razão dos déficits orçamentário e financeiro, bem como em virtude da realização de despesas sem licitação;

3) RECOMENDAR à atual gestão para: **A)** buscar o equilíbrio financeiro e orçamentário do fundo; **B)** quitar das obrigações previdenciárias em favor do INSS e do RPPS, bem como repassar as consignações retidas; e **C)** guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, às normas infraconstitucionais e às decisões deste Tribunal, evitando a reincidência;

4) REPRESENTAR à Receita Federal e ao IPSEM sobre os fatos relacionados às contribuições previdenciárias; e

5) 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, parágrafo único, 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

PROCESSO TC 02836/12

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE-PB

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos do **Processo TC 02836/12**, referentes às contas oriundas do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, relativa ao exercício de **2011**, sob a gestão do Sr. JOSÉ LAVANERI FARIAS ALVES (01/01 a 10/01) e da Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS (11/01 a 31/12), **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, conforme voto do Relator, em:

1) JULGAR REGULAR a prestação de contas advinda do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, exercício de 2011, de responsabilidade do Sr. JOSÉ LAVANERI FARIAS ALVES, no período de 01/01 a 10/01;

2) JULGAR REGULAR COM RESSALVAS a prestação de contas advinda do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, exercício de 2011, de responsabilidade da Sra. TATIANA DE OLIVEIRA MEDEIROS, no período de 11/01 a 31/12, ressalvas em razão dos déficits orçamentário e financeiro, bem como em virtude da realização de despesas sem licitação;

3) RECOMENDAR à atual gestão para: **A)** buscar o equilíbrio financeiro e orçamentário do Fundo; **B)** quitar das obrigações previdenciárias em favor do INSS e do RPPS, bem como repassar as consignações retidas; e **C)** guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, às normas infraconstitucionais e às decisões deste Tribunal, evitando a reincidência;

4) REPRESENTAR à Receita Federal e ao IPSEM sobre os fatos relacionados às contribuições previdenciárias; e

5) 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, parágrafo único, 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.

Em 27 de Outubro de 2015



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR



Isabella Barbosa Marinho Falcão
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO