



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-01652/05

Administração Indireta Municipal. Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2004. Regularidade com ressalvas. Recomendação. Procedência parcial de denúncias.

ACÓRDÃO-APL-TC - 1112 /2010

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2004, do Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa, tendo por gestores o Sr.º. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti (01/01 a 31/03/2004) e o Sr.º. Hermes Galvão de Sá Filho (01/04 a 31/12/2004).

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Departamento de Acompanhamento da Gestão Municipal I - Divisão de Acompanhamento da Gestão Municipal I - (DIAFI/DEAGM I/DIAGM I) deste Tribunal emitiu, com data de 13/09/2007, o relatório de fls.748/756, cujas conclusões são resumidas a seguir:

- 1) A prestação de contas foi entregue dentro do prazo legal.*
- 2) A receita efetivamente arrecadada atingiu o valor total de R\$ 109.098.279,18, sendo 98,59% deste valor referente às Receitas Correntes e 1,41% às receitas de Capital.*
- 3) As receitas correntes foram constituídas quase exclusivamente (99,56%) por transferências da União (SUS).*
- 4) A despesa realizada atingiu o valor total R\$ 109.557.790,94, evidenciando um déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 459.511,76.*
- 5) O Fundo realizou despesas com pessoal na ordem de R\$ 26.035.174,06, representando 24,28% da Despesa Corrente.*
- 6) O Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício seguinte de R\$ 730.785,41.*
- 7) O Balanço Patrimonial apresentou o valor total do ativo e passivo em R\$ 8.379.328,22.*

Anexada aos autos encontra-se cópia do processo de denúncia (TC n.º 06622/06 – fls. 651/726) - encaminhada a esta Corte pela Curadoria do Patrimônio Público, com fatos relativos ao exercício de 2004 apurados no bojo do presente feito, e com os originais juntados ao processo de prestação de contas referente ao exercício de 2003 (TC n.º 01235/04), onde foram apreciados os elementos referentes àquele exercício financeiro, conforme Acórdão APL-TC n.º 0574/2010.

Em razão das irregularidades apontadas pelo Órgão Auditor e em atenção aos princípios constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, previstos na CF, art. 5º, LIV e LV, foram notificados os então gestores do Fundo, Sr.º. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti e o Sr.º. Hermes Galvão de Sá Filho. Os interessados apresentaram defesas (fls.764/866 e 1089/1200), sendo devidamente analisadas pela Auditoria (fls. 1062/1073 e 1203/1213), remanescendo as seguintes irregularidades:

Relativas à Prestação de Contas do exercício:

- a) Os recursos próprios aplicados em ações e serviços de saúde não constituem FMS, sendo geridos diretamente pela Secretaria Municipal de Saúde, sem transitar pelo fundo especial, ferindo aquilo que determina a Lei Orgânica Municipal, art. 217, § 1º;*
- b) As transferências financeiras recebidas pelo FMS, no valor de R\$ 151.742,47, tiveram sua aplicação duplamente registrada como despesa no Balanço Financeiro (despesa orçamentária e extra-orçamentária);*
- c) Realização de despesas no montante de R\$ 107.986.790,94 sem autorização legislativa;*
- d) Déficit orçamentário no valor de R\$ 459.511,76;*
- e) Inscrição de restos a pagar no montante de R\$ 3.941.984,50 sem a devida suficiência financeira para quitar tais obrigações, já que o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de apenas R\$ 730.785,41.*

Relativas à denúncia:

- f) Deve o ex-Secretário de Saúde, Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti, comprovar o efetivo pagamento à UNAERP da importância registrada no SAGRES, sob pena de imputação de débito no valor de R\$ 5.642,38, sendo R\$ 5.052,38 referente ao exercício de 2003 e R\$ 590,00 referente a 2004;
- g) Ausência de processo administrativo e, por conseguinte, da evidenciação dos requisitos ensejadores de inexigibilidade ou de dispensa de licitação legalmente previstos;
- h) Ausência do instrumento de contrato;
- i) O total das despesas empenhadas nos exercícios de 2003 e 2004 em favor da UNAERP, superam em R\$ 14.747,33 o valor total dos serviços prestados por esta. Todavia, não consta nos autos evidência de que havia cancelamento do excedente inscrito em restos a pagar.

O Ministério Público Especial, através do Parecer nº 00284/10, da lavra do Ilustre Procurador Geral Marcílio Toscano Franca Filho, discorreu inicialmente sobre a fundamentação legal das irregularidades apontadas e acompanhou o posicionamento integral emitido pelo Órgão Auditor.

Ao final, o Parquet opinou pela(o):

- 1) Irregularidade da vertente prestação de contas;
- 2) Aplicação de multa aos Srs. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti e Hermes Galvão de Sá Filho, com fulcro no artigo 56 da Lei Orgânica do TCE-PB;
- 3) Imputação solidária do débito no valor de R\$ 14.747,33 aos gestores do Fundo, e imputação do débito no valor de R\$ 5.642,38, exclusivamente, ao Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti;
- 4) Remessa de cópia dos presentes autos à Procuradoria Geral de Justiça para as providências penais que entenderem cabíveis;
- 5) Recomendações a atual gestão do Fundo Municipal de Saúde no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, das normas infraconstitucionais e ao que determina esta Egrégia Corte de Contas em suas decisões, evitando a reincidência das falhas constatadas no exercício em análise.

O Relator fez incluir o processo na pauta da sessão do dia 20/10/2010, procedendo-se às intimações de praxe, ocasião em que, através de sustentação oral, a contadora do então Gestor suscitou preliminar no sentido de colacionar novos documentos aos autos (fls. 1225/1295) para efeito de complementação de instrução. Após o conhecimento e aquiescência dos membros do Colegiado, encaminhou-se os autos à DIAGM VI para análise e emissão de relatório complementar, adiando a apreciação das presentes contas para a sessão ordinária do Tribunal Pleno do dia 03/11/2010 (fl. 1296).

A Unidade Técnica de Instrução examinou a documentação apresentada, a qual se restringiu a esclarecer fatos relacionados a uma única irregularidade inicialmente apontada, qual seja, realização de despesas, no montante de R\$ 107.986.790,94, sem autorização legislativa.

Diante da apresentação do Demonstrativo da Despesa por Programa de Trabalho, parte integrante da Lei Orçamentária de 2004, publicada no seminário oficial nº 885, referente ao período de 24 a 31 de dezembro de 2003, verifica-se a dotação orçamentária para o Fundo Municipal de Saúde no montante de R\$ 152.338.356,00, com todos os programas discriminados por natureza da despesa, informações estas não presentes nos autos inicialmente. Pelo exposto, o Órgão de Instrução retificou seu posicionamento anterior, para retirar o citado item do rol de irregularidades remanescentes.

Chamado mais uma vez aos autos, o Ministério Público Especial assim se pronunciou, através de cota às fls. 1302/1303, ao depois de citar a análise da Auditoria:

“Entrementes, no entendimento deste Parquet, o panorama descrito acima revela, no mínimo, desapego ao **Princípio da Programação e do Planejamento**. Estes postulados têm como objetivo levantar os fatos e circunstâncias do passado e, a partir daí, estabelecer metas a serem atingidas em prol de uma plataforma de governo, a qual deve estar em sintonia com o atendimento ao interesse público. É

indiscutível a relevância do planejamento na Administração Pública, em especial nas normas financeiras, como forma de atender ao Princípio da Segurança Jurídica, na medida em que, com tais normas, o gestor público dá conhecimento antecipadamente à população de quanto pretende retirar de recursos e quais necessidades públicas pretende atender. Ademais

*‘O princípio da programação é importante na coordenação dos planos e programas de governo com o planejamento financeiro – o orçamento – para que os objetivos, as promessas e as plataformas, que levaram o eleito ao exercício do poder, sejam concretizados e concretizem os direitos fundamentais sociais [...]. O princípio da programação fez inserir a técnica orçamentária denominada **orçamento-programa**, que vincula orçamento e planejamento como uma etapa do processo de planificação econômica e social’ (SILVA, Sandoval Alves da. **Direitos Sociais: Leis Orçamentárias como Instrumento de Implementação**. Curitiba: Juruá, 2007, p. 129-130).’*

Nessa ordem de idéias, a divergência identificada ao longo da instrução processual, que deu azo à irregularidade baseada na assunção de despesas em descompasso com a previsão legal, entrou em rota de colisão com a técnica do orçamento-programa. Na espécie, a transparência orçamentária, lastreada na clareza da atividade financeira do Estado, restou prejudicada diante da nebulosa fixação de despesas do referido Fundo Municipal de Saúde.’

ANTE O EXPOSTO, o Parquet ratificou os termos do parecer encartado às fls. 1214/1221.

VOTO DO RELATOR:

A Constituição Estadual, em seu § 1º, do art. 70¹, em simetria com a Carta Magna Federal, instituiu o dever de prestar contas a qualquer pessoa, física ou jurídica, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, e atribuiu competência ao Tribunal de Contas do Estado para julgá-la, inciso II, art. 71².

Ao se debruçar sobre a vertente prestação de contas, o TCE/PB exerce uma de suas prerrogativas, qual seja, o acompanhamento a posteriori da gestão. Destinado a verificação da regularidade da execução das despesas no exercício, tal acompanhamento visa, também, constatar se os atos de gestão encontram-se em conformidade com os princípios norteadores da Administração Pública, notadamente, Legalidade, Moralidade, Impessoalidade e Eficiência.

Ex positis, quando do exame das contas em epígrafe, a Unidade Técnica identificou condutas, atribuídas aos gestores, que no seu sentir, afrontam sobreditos pilares do ordenamento jurídico pátrio, mormente o princípio da legalidade.

Feitas ponderações inaugurais, passo a examinar as irregularidades remanescentes.

- Irregularidades relacionadas ao processo de denúncia.

- Ausência de processo administrativo e, por conseguinte, da evidenciação dos requisitos ensejadores de inexistência ou de dispensa de licitação legalmente previstos.

- Ausência de instrumento de contrato.

¹ Art. 70 (...)

§ 1º Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assumia obrigações de natureza pecuniária.

² Art. 71 (...)

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;

As duas irregularidades que passo a analisar já foram apontadas no exercício de 2003 e são reincidentes.

A Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666/93) prevê, em seu artigo nº 25, a contratação direta quando ocorre a inviabilidade de competição, discorrendo sobre situações em que a licitação é inexigível. Todavia, faz-se necessário a instauração de processo administrativo para que se possa verificar e comprovar o atendimento dos preceitos legais esculpido na citada legislação, habilitando o ordenador de despesas a proceder com a contratação direta.

Percebemos que embora inexista processo administrativo específico nos autos sob análise, constam informações que demonstram a presença das condições para a contratação por inexigibilidade, pois tratam-se de treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização.

Pelos motivos expostos e mantendo meu voto proferido na análise do exercício financeiro de 2003 sobre a matéria, entendo que as falhas apontadas ensejam recomendações no sentido de observar os ditames legais, notadamente aos aspectos estabelecidos na Lei nº 8.666/93.

- Deve o ex-Secretário de Saúde, Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti, comprovar o efetivo pagamento à UNAERP da importância registrada no SAGRES, sob pena de imputação de débito no valor de R\$ 5.642,38, sendo R\$ 5.052,38 referente ao exercício de 2003 e R\$ 590,00 referente a 2004.

- O total das despesas empenhadas nos exercícios de 2003 e 2004 em favor da UNAERP, superam em R\$ 14.747,33 o valor total dos serviços prestados por esta. Todavia, não consta nos autos evidência de que havia cancelamento do excedente inscrito em restos a pagar.

Igualmente às irregularidades comentadas anteriormente, os fatos acima descritos também foram alvo de análise na prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa, exercício 2003.

Utilizando os valores apurados pelo Órgão de Instrução (fls. 1208/1212), encontramos que o montante concluído pela Auditoria como devido à UNAERP pelos cursos ministrados totalizaram R\$ 118.040,00. Nos exercícios financeiros de 2003 e 2004 foi empenhada a quantia total de R\$ 132.787,33, todavia só foi efetivamente pago nestes dois exercícios o valor total de R\$ 89.582,38.

Diante destes números não há como falar em pagamentos excedentes no presente exercício financeiro, uma vez que os valores pagos são inferiores aos valores devidos, portanto, em consonância com meu voto quando da análise do exercício financeiro de 2003 sobre a questão, entendo estarem superadas as supostas incorreções.

Por fim, verifico que as denúncias apresentadas são parcialmente procedentes.

- Irregularidades relacionadas ao processo da Prestação de Contas:

- Os recursos próprios aplicados em ações e serviços de saúde não constituem FMS, sendo geridos diretamente pela Secretaria Municipal de Saúde, sem transitar pelo fundo especial, ferindo aquilo que determina a Lei Orgânica Municipal, art. 217, § 1º.

Assim dispõe a Lei Orgânica Municipal de João Pessoa:

“Art. 217. (...)

§ 1º - Os recursos destinados às ações e aos serviços de saúde do Município constituirão o Fundo Municipal de Saúde, conforme dispuser a Lei.”

Em suas defesas acostadas aos autos, os interessados reconheceram a irregularidade apontada pela Auditoria, consubstanciando esta inconformidade como desrespeito à Lei Orgânica Municipal, todavia há de se ressaltar que tal situação não trouxe dano ao erário, mas merece ressalva na análise da presente prestação de contas.

- As transferências financeiras recebidas pelo FMS, no valor de R\$ 151.742,47, tiveram sua aplicação duplamente registrada como despesa no Balanço Financeiro (despesa orçamentária e extra-orçamentária).

O FMS recebeu a título de contrapartida de convênios federais transferência financeira no valor de R\$ 151.742,47, tendo registrado devidamente, em cumprimento ao disposto na portaria STN nº 339/01, como receita extra-orçamentária – outras operações.

Entretanto, e com base na Lei nº 4320/64, a aplicação desses recursos já foi devidamente registrada como despesa orçamentária (por ser recurso incorporado ao Fundo), não justificando sua escrituração como despesa extra-orçamentária.

Tal inclusão foi feita indevidamente, acarretando em duplicidade dos registros, fato este que leva a ocorrência de demonstrativos equivocados, não demonstrando a veracidade da situação financeiro-patrimonial do Ente público.

Por entender que a falha se reveste de falha formal, não levando prejuízo à Edilidade.

- Déficit orçamentário no valor de R\$ 459.511,76.

A irregularidade que passo a analisar já ocorreu no exercício anterior (2003) e mais uma vez se repete na presente prestação de contas.

A ocorrência de déficit orçamentário desrespeita à LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, especificamente no seu § 1º, do art. 1º da citada, abaixo transcrito, o qual exalta a necessidade do equilíbrio das contas públicas como princípio basilar, resultando em desequilíbrio das contas públicas:

“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.”

De acordo com o Balanço Orçamentário (BO- fl. 497), elaborado pela Edilidade, houve um déficit de R\$ 611.254,23. Contudo, pelos motivos alhures explanados, a Auditoria considerou incorretamente contabilizada como extra-orçamentária, por força da Portaria STN nº 339/01, a receita proveniente das transferências recebidas da Prefeitura Municipal de João Pessoa, no valor de R\$ 151.742,47, que abatida do déficit verificado no Balanço Orçamentário alcança a cifra de R\$ 459.511,76.

Todavia, é importante destacar que houve, no período em análise, frustração de receitas com relação aos recursos oriundos do Sistema Único de Saúde (SUS), levando o Fundo a apresentar o citado déficit, fato este ocorrido à margem da vontade do então Gestor. A falha merece ressalva.

- Inscrição de restos a pagar no montante de R\$ 3.941.984,50 sem a devida suficiência financeira para quitar tais obrigações, já que o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de apenas R\$ 730.785,41.

De forma idêntica ao item anterior, a insuficiência financeira aqui destacada se repete, tendo em vista sua ocorrência e observância quando da prestação de contas referente ao exercício de 2003.

Examinando atentamente ao Balanço Financeiro da Edilidade, podemos verificar a inscrição de restos a pagar no valor de R\$ 3.941.984,50, todavia, o saldo financeiro para o exercício seguinte atingiu apenas a quantia de R\$ 730.785,41. Tal situação evidencia uma insuficiência financeira para quitação dos compromissos já quantificados no montante de R\$ 3.211.199,09.

Mais uma vez foi desrespeitada a Lei de Responsabilidade Fiscal. Assente-se que a LRF erigiu a princípio da Administração Pública a responsabilidade na gestão fiscal, que, consoante o § 1º do art. 1º, 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 à 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.

Da exegese do disposto, extrai-se que a responsabilidade fiscal tem por finalidade precípua a manutenção do equilíbrio das contas públicas. A inobservância deste dispositivo legal causa transtornos à Administração futura.

Contudo, os fatos em comento devem ser analisados levando em conta a situação esplanada no item anterior, ou seja, houve no exercício financeiro de 2004 frustração de receitas advindas do Sistema Único de Saúde (SUS), cenário este alheio à vontade do ex-Gestor, todavia a situação é digna de ressalva, nos termos do item anterior.

Diante do exposto, com relação às nódoas remanescentes, este Relator entende que ensejam ressalvas e que estas não têm o condão de macular definitivamente a regularidade da presente prestação de contas, considerando que todas as demais despesas constantes nos presentes autos foram executadas em consonância com a norma legal, motivos que me levam a votar pela:

- 1) **Regularidade com ressalvas** da prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa, relativamente ao exercício de 2004;
- 2) **Procedência** em parte das denúncias veiculadas no processo TC nº 06622/06, anexado aos autos deste álbum processual, com, conseqüente, comunicação às partes;
- 3) **Recomendação** à atual Administração do Fundo no sentido de pautar seus atos de gestão em estreita obediência aos preceitos constitucionais, infraconstitucionais e infralegais, notadamente, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei Complementar 101/2000.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-01652/05, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I) **Julgar regular com ressalvas** a presente Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2004, do **FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE JOÃO PESSOA**, sob a responsabilidade dos senhores Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti (período de 01/01 a 31/03/2004) e Hermes Galvão de Sá Filho (período de 01/04 a 31/12/2004), atuando como gestores;
- II) **Julgar parcialmente procedente** as denúncias veiculadas no processo TC nº 06622/06, anexado aos autos deste álbum processual, com, conseqüente, comunicação às partes;
- III) **Recomendar** à Direção atual do **FUNDO** no sentido de pautar seus atos de gestão em estreita obediência aos preceitos constitucionais, infraconstitucionais e infralegais, notadamente, a Lei de Licitações e Contratos e a Lei Complementar 101/2000.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 17 de novembro de 2010.

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão
Presidente em exercício

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-Pb