

Origem: Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício 2009

Interessado: João Edilson Garcia de Menezes (período 01/01 a 17/03/2009)

Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello (período de 18/03 a 31/12/2009)

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande. Exercício de 2009. Responsabilidade dos Senhores João Edilson Garcia de Menezes (período 01/01 a 17/03/2009) e Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello (período de 18/03 a 31/12/2009). Regularidade do primeiro período Regularidade com ressalvas do segundo, com aplicação de multa. Autuação em apartado para apurar fato envolvendo vários exercícios e responsáveis.

ACÓRDÃO AC2 - TC 01528/12

RELATÓRIO

- 1. O presente processo trata da prestação de contas anual advinda do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, de responsabilidade dos Senhores João Edilson Garcia de Menezes (período 01/01 a 17/03/2009) e Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello (período de 18/03 a 31/12/2009), na qualidade de gestores, relativa ao exercício de 2009.
- 2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 272/296, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. **Apresentação da prestação de contas anual** (PCA) no prazo legal, em conformidade com a Resolução RN TC 03/10;
 - 2.02. A **receita orçada** para o exercício foi de R\$ 114.114.840,00, sendo **arrecadado** o montante de R\$ 108.429.842,37, destes, R\$ 108.289.633,77 em receitas correntes (99,73% de recursos federais) e R\$ 140.208,60 em receitas de capital;
 - 2.03. Registraram-se transferências financeiras extra-orçamentária, por força da Portaria STN 339/01, no montante de R\$ 27.477.113,41;
 - 2.04. A **despesa executada** totalizou R\$ 149.013.313,57, sendo R\$ 148.057.340,51 em despesas correntes e R\$ 955.973,06 em despesas de capital;



- 2.05. **Ações e serviços públicos de saúde (SAÚDE)**: aplicação do montante de R\$ 26.869.838,47, correspondendo a **15%** das receitas de impostos mais transferências (R\$ 179.400.483,76);
- 2.06. Foi realizada diligência in loco no período de 18 a 20 de abril de 2001;
- 2.07. Não existiram denúncias relativas ao exercício em questão:
- 2.08. **Quanto aos demais aspectos** examinados, foram constatadas as **irregularidades** apontadas no sobredito relatório.
- 3. Intimadas, as autoridades responsáveis apresentaram defesa às fls. 311/5618, sendo analisadas pelo Órgão Técnico em seu relatório às fls. 5637/5651, que **desconsiderou** as falhas sobre:
 - 3.01. Despesas sem os devidos procedimentos licitatórios, sendo o montante de R\$ 5.747.403,85 de responsabilidade do Sr. João Edilson Garcia de Menezes e a importância de R\$ 14.811.651,38 de responsabilidade do Sr. Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Melo;
 - 3.02. Não identificação dos recursos vinculados no saldo das contas bancárias apresentadas no balanço financeiro (anexo XIII), segundo determina o art. 50, inciso I, da LC 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal);
 - 3.03. Não recolhimento de diversas consignações no montante de R\$ 1.155.348,74.
- 4. Em resumo, remanesceram, como **irregularidades**, os seguintes fatos:
 - 4.01. Contabilização indevida de recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde (FNS), os quais só tiveram seus ingressos no exercício seguinte (2010), em desacordo ao preceituado no art. 35, da Lei 4.320/64;
 - 4.02. Despesas efetivamente realizadas com pessoal em 2009, empenhadas no exercício de 2010, descumprindo o princípio da competência das despesas, no total de R\$ 3.995.858,59;
 - 4.03. Déficit orçamentário de R\$ 14.411.638,63;
 - 4.04. No final do exercício, as disponibilidades financeiras do FMS não foram suficientes para quitar as dívidas de curto prazo, na cifra de R\$ 18.403.179,58;
 - 4.05. Déficit financeiro de R\$ 13.549.111,65;



- 4.06. Aumento de 56,09% na dívida do FMS;
- 4.07. Não recolhimento das contribuições previdenciárias (IPSEM) incidentes sobre remunerações de servidores, no montante de R\$ 260.345,47.
- 5. Por último, Órgão Técnico sugeriu:
 - 5.01. Recomendações à atual administração do FMS/CG, para utilizar notas explicativas nos demonstrativos contábeis e demais meios de controles administrativos, quando merecedores de justificativas para fatos ocorridos no exercício;
 - 5.02. O acompanhamento do pagamento do termo de parcelamento celebrado entre o FMS/CG e a SEMAS (Secretaria de Assistência Social de Campina Grande), o qual monta o valor de R\$ 2.862.348,17, na análise das PCA de exercícios futuros;
 - 5.03. A apuração da responsabilidade daqueles que deram causa a ações judiciais, movidas contra o FMS/CG, decorrentes da falta de zelo dos gestores em relação a bens de terceiros sob suas responsabilidades, resultando em prejuízo aos cofres públicos no valor de R\$ 5.565.333,29.
- 6. Chamado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB, por meio de parecer lavrado pelo Procurador Marcílio Toscano Franca Filho às fls. 5653/5661, pugnou pela:
 - 6.01. **Irregularidade** das contas prestadas pelo Sr. Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello, gestor do Fundo Municipal de Saúde, durante o exercício de 2009;
 - 6.02. **Regularidade das contas prestadas pelo Sr. João Edilson Garcia de Menezes**, gestor do Fundo Municipal de Saúde, durante o período de 01/01/2009 a 18/03/2009;
 - 6.03. **Aplicação de multa** ao Sr. Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello, com fulcro no art. 56, da Lei Orgânica do TCE-PB;
 - 6.04. **Comunicação ao IPSEM Instituto Próprio de Previdência** para que providencie as medidas pertinentes à cobrança dos valores das contribuições previdenciárias não recolhidas durante o exercício:
 - 6.05. **Recomendação** à atual gestão do Fundo Municipal de Saúde no sentido de que se utilize de notas explicativas nos demonstrativos contábeis, e demais meios de controles administrativos, quando merecedores de justificativas para fatos ocorridos no exercício;



- 6.06. **Instauração** de processo em apartado para melhor apurar a responsabilidade daqueles que deram causa a ações judiciais, movidas contra o FMS/CG, decorrentes da falta de zelo dos gestores em relação a bens de terceiros sob suas responsabilidades, resultando em prejuízo aos cofres públicos no valor de R\$ 5.565.333,29;
- 6.07. **Acompanhamento** pela Auditoria do pagamento do termo de parcelamento celebrado entre o FMS/CG e a SEMAS (Secretaria de Assistência Social de Campina Grande), o qual monta o valor de R\$ 2.862.348,17, na análise das PCA de exercícios futuros.
- 7. O processo foi agendado para esta sessão, efetuadas as comunicações de estilo.

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. Assim, a despesa pública deve obedecer a sérios critérios na sua realização e comprovação, respeitando não apenas a cronologia das fases de sua execução, mas também todos os demais princípios constitucionais que norteiam a pública gestão, sob pena de responsabilidade da autoridade competente. 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).

A prestação de contas é o principal instrumento de controle da gestão pública. Constitui dever de todo administrador e também elemento basilar à concretização dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, já que é ela instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.



Feita esta introdução, façamos a análise dos fatos cogitados na prestação de contas.

Quanto às máculas referentes à contabilização dos de recursos provenientes do Fundo Nacional de Saúde (FNS), despesas efetivamente realizadas com pessoal em 2009 e empenhadas no exercício de 2010, déficit orçamentário, disponibilidades financeiras insuficientes para quitar as dívidas de curto prazo, déficit financeiro, aumento na dívida do FMS e ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias (IPSEM), observa-se que tais fatos ocorreram devido a deficiência na elaboração das demonstrações contábeis encaminhadas a este tribunal pelo gestor responsável.

As informações contábeis demonstradas pelo gestor devem refletir de forma clara e fidedigna a realidade dos fenômenos contábeis e patrimoniais que lhes deram origem, não deixando margem à quebra da confiabilidade, já que a informação contábil deve reunir requisitos garantidores da verdade e da validade dos fatos, possibilitando segurança e credibilidade aos usuários, em respeito, dentre outros, ao princípio da transparência.

Como bem frisou a d. Auditoria, em suas análises, as falhas apontadas se resolveriam caso a administração adotasse notas explicativas nos demonstrativos contábeis, e demais meios de controles administrativos, quando merecedores de justificativas para os fatos ocorridos no exercício.

No ponto, os fatos apurados pela d. Auditoria devem ser objeto de recomendação e acompanhamento pelo Órgão de Controle Externo, no âmbito do controle operacional e patrimonial, em busca do aperfeiçoamento das ações de governo, sem prejuízo da **aplicação de multa** em razão dos registros contábeis inadequados, no caso ao gestor do segundo período, correspondente ao momento em que os registros contábeis deveria ser necessariamente consolidados.

Outro ponto merecedor de destaque, refere-se à verificação da responsabilidade daqueles que deram causa a ações judiciais que geraram uma despesa no montante de aproximadamente 08 (oito) milhões de reais, havendo os pagamentos ocorrido nos seguintes exercícios:

Exercício	Valor (pago) R\$	Exercício	Valor (pago) R\$
2008	1.654.000,00	2011	1.486.666,65
2009	1.744.250,00	2012	280.000,00
2010	2.693.333,30	Total	7.818.249,95



Abaixo reproduzimos a análise preliminar realizada pela d. Auditoria:

"7.4. Despesas realizadas com a Casa de Saúde Dr. Francisco Brasileiro

7.4.1. Ação de indenização por danos materiais, morais e lucros cessantes:

Esta Auditoria, ao analisar as despesas do FMS relativas ao exercício de 2009, constatou que foram realizados pagamentos ao Credor "Casa de Saúde Dr. Francisco Brasileiro" no montante de R\$ 1.744.250,00. Estas despesas compreendem gastos pertinentes a acordos judiciais relativos a pagamentos de aluguéis vencidos referentes a equipamentos médico-hospitalares e indenizações por danos materiais, morais e lucros cessantes dos equipamentos inservíveis que estavam sob a responsabilidade da Prefeitura Municipal de Campina Grande.

Em 08 de maio de 1997, a Prefeitura Municipal de Campina Grande, por intermédio da Secretaria Municipal de Saúde, celebrou contrato de locação com a Casa de Saúde Dr. Francisco Brasileiro. De acordo com o referido contrato, o objeto dizia respeito à locação dos equipamentos e acessórios da Casa de Saúde Dr. Francisco Brasileiro, localizada à Rua Siqueira Campos, nº 605, Campina Grande, cuja responsabilidade civil, administrativa e penal por todo e qualquer dano aos equipamentos, que à época estavam em perfeitas condições de uso, seria da Administração Municipal (Documento TC nº 08387/11).

A Secretaria de Administração do Município procedeu, naquela época, a um levantamento dos bens patrimoniais locados, atestando que estes se encontravam em perfeitas condições de utilização, denominados de "Levantamento de Bens de Caetano" (Documento TC nº 08388/11).

Quando da inspeção in loco realizada no período de 18 a 20 de abril de 2011, a Auditoria obteve a informação de que o Município locou o prédio com os respectivos equipamentos para dar continuidade ao atendimento médico-hospitalar à população. A Casa de Saúde, que segundo informações era referência em atendimentos e média e alta complexidade, à época, tinha sido interditada e posteriormente fechada.

No dia 09 de junho de 1997, a Prefeitura Municipal de Campina Grande, por intermédio da Secretaria de Saúde, celebrou aditivo ao contrato de locação com a Casa de Saúde Dr. Francisco Brasileiro, cujo objeto desta feita é a entrega de materiais médico-hospitalares e medicamentos existentes na referida Casa de Saúde. (Documento TC nº 08389/11).

Em 05 de novembro de 2004, a Senhora Maria das Neves Agra Cariri Caetano,



representante legal da mencionada Casa de Saúde, impetrou Ação de Indenização por Danos Materiais e Morais, contra o Município de Campina Grande (Processo 001.2004.0244277), alegando que os equipamentos que foram deixados em perfeito estado de conservação sob a guarda da Prefeitura Municipal, encontravam-se em sua quase totalidade absolutamente imprestáveis, após sete anos de vigência do contrato. Segundo consta na petição o valor de tais equipamentos alcançou, aproximadamente, a quantia de R\$ 11.425.000,00 (Documento TC nº 08390/11).

Em 07 de outubro de 2008, foi celebrado um acordo entre as partes, referente ao Processo 001.2004.0244277, onde o Município se comprometeu a pagar pelo dano total a quantia de R\$ 3.500.000,00, dividido em parcelas diversas e com valores diferenciados, homologado judicialmente (Documento TC nº 08391/11).

Durante a inspeção in loco, a Auditoria visitou o local onde funciona o Serviço Municipal de Saúde, ou seja, a antiga Casa de Saúde Dr. Francisco Brasileiro e constatou que diversos equipamentos, tais como de Hemodiálise, Raios X e Monitores Cardíacos, realmente estão imprestáveis, outros sucateados, salas que não funcionam, que pelo estado em que se encontram, não são utilizadas há bastante tempo.

No exercício de 2008, o representante legal da Casa de Saúde Dr. Francisco Brasileiro, impetrou nova Ação de Indenização, registrada na 1º Vara da Fazenda Pública de Campina Grande, sob o nº 001.2008.0563200, desta vez atinente aos materiais médico-hospitalares e medicamentos entregues conforme Aditivo de Contrato supra mencionado, uma vez que os mesmos se tornaram imprestáveis ao longo do tempo, independentemente do seu uso ou não.

Conforme Sentença Homologatória (Processo 001.2008.0563200), a ação foi finalizada conforme acordo administrativo firmado entre as partes, homologado judicialmente no montante de R\$ 3.260.000,00, a ser pago em 15 (quinze) parcelas iguais de R\$ 217.333,33. (Documento TC nº 07407/11).

Pelo exposto, esta Auditoria entende que houve lesão ao erário municipal, tendo em vista que os dispêndios de recursos para pagamento desses danos materiais, em decorrência da inércia dos gestores responsáveis no período de celebração do contrato em promover a devida utilização dos equipamentos, com suas devidas manutenções, conforme estabelecido no contrato firmado, bem como a utilização dos materiais médico-hospitalares e medicamentos proporcionou ações judiciais e consequente prejuízo ao município.

Apesar de a repercussão financeira ter surtido efeito a partir de 2008, isto é, na atual



gestão, a responsabilidade pela reparação do dano causado cabe aos Gestores da época de celebração do contrato, Senhor Cássio Rodrigues da Cunha Lima, Prefeito Municipal à frente do Poder Executivo (Período de 1997 a 2002), com co-responsabilidade do Senhor Gilvandro Silva de Siqueira, Secretário de Saúde (Período de 01/01/1997 a 22/06/1998).

Além desses equipamentos não terem sido utilizados em benefício da população, os recursos empregados nos pagamentos das decisões judiciais supramencionadas deixaram de ser utilizados na promoção dos serviços públicos de saúde."

No caso em análise, e tendo em vista o montante expressivo de recursos públicos envolvidos, vislumbra-se a necessidade de constituição de processo específico, para proceder à análise das responsabilidades daqueles que deram causa ao possível prejuízo ao erário, bem como apurar, desde a sua origem, a possível inversão da ordem de pagamento de precatórios.

Com essas observações, os fatos ventilados, examinados juntamente com outros tantos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação para a gestão geral. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal, 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 da situação analisada.

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 contemplado com essa força de apreciar não só a legalidade das despesas, mas a regularidade na prestação das contas". ¹

¹ "A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas". In Revista do TCE/MG. Ano XXI, nº 2/2003, p. 49.



Por todo o exposto, sobre a prestação de contas dos Senhores João Edilson Garcia de Menezes e Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello, na qualidade de responsáveis pelo Fundo Municipal de Saúde do Município de Campina Grande, relativa ao exercício de 2009, VOTO no sentido de que esta colenda 2ª Câmara decida: 1. Julgar regular a prestação de contas de responsabilidade do Sr. João Edilson Garcia de Menezes; 2. Julgar regular com ressalvas a prestação de contas de responsabilidade do Sr. Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello, em vista das incorreções nas informações contábeis apresentadas; 3. Aplicar multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello, em vista das incorreções nas informações contábeis apresentadas, com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/1993 – LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4°, do art. 71, da Constituição Estadual; **4. Recomendar** ao Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, no sentido de conferir a devida obediência às normas consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei Complementar 101/2000, utilizando-se de notas explicativas nos demonstrativos contábeis e demais meios de controles administrativos; 5. Determinar a formalização de processo específico para apurar a responsabilidade daqueles que deram causa as ações judiciais citadas pela Auditoria, movidas contra o FMS/CG, resultado em pagamentos no montante de R\$ 7.818.249,95; 6. **Determinar** o acompanhamento na prestação de contas de 2012 dos pagamentos decorrentes do termo de parcelamento celebrado entre o FMS/CG e a SEMAS (Secretaria Municipal de Assistência Social de Campina Grande), no montante de R\$ 2.862.348,17; e 7 Informar às supracitadas autoridades 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.



DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE -PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC 05508/10**, sobre a prestação de contas dos Senhores João Edilson Garcia de Menezes (período 01/01 a 17/03/2009) e Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello (período de 18/03 a 31/12/2009), na qualidade de gestores do Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, exercício de **2009**, **ACORDAM** os membros da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (2ªCAM/TCE-Pb), nesta data, à unanimidade, conforme voto do Relator, em:

- Julgar regular a prestação de contas de responsabilidade do Sr. João Edilson Garcia de Menezes.
- 2. Julgar regular com ressalvas a prestação de contas de responsabilidade do Sr. Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello, em vista das incorreções nas informações contábeis apresentadas.
- 3. Aplicar multa de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) ao Sr. Metuselá Lameque Jafé da Costa Agra de Mello, em vista das incorreções nas informações contábeis apresentadas, com base no que dispõe o art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual 18/1993 LOTCE/PB, assinando-lhe o prazo de 60 (sessenta) dias para recolhimento voluntário ao Tesouro do Estado, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado (PGE), em caso do não recolhimento voluntário, e a intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4°, do art. 71, da Constituição Estadual, de tudo fazendo prova a este Tribunal.
- **4. Recomendar** ao Fundo Municipal de Saúde de Campina Grande, no sentido de conferir a devida obediência às normas consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei Complementar 101/2000, utilizando-se de notas explicativas nos demonstrativos contábeis e demais meios de controles administrativos.
- **5. Determinar** a formalização de processo específico para apurar a responsabilidade daqueles que deram causa as ações judiciais citadas pela Auditoria, movidas contra o FMS/CG, resultado em pagamentos no montante de R\$ 7.818.249,95.
- **6. Determinar** o acompanhamento na prestação de contas de 2012 dos pagamentos decorrentes do termo de parcelamento celebrado entre o FMS/CG e a SEMAS (Secretaria Municipal de Assistência Social de Campina Grande), no montante de R\$ 2.862.348,17.



7 Informar às supracitadas autoridades 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, publique-se e cumpra-se.

TCE- Sala das Sessões da 2ª Cãmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 25 de Setembro de 2012



Cons. Arnóbio Alves Viana PRESIDENTE



Cons. André Carlo Torres Pontes RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO