



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Soraya Galdino de Araújo Lucena

Interessado: Djair Jacinto de Moraes

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – ADMINISTRADOR DE FUNDO ESPECIAL – ORDENADOR DE DESPESAS – APRECIÇÃO DA MATÉRIA PARA FINS DE JULGAMENTO – ATRIBUIÇÃO DEFINIDA NO ART. 71, INCISO II, DA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA PARAÍBA, E NO ART. 1º, INCISO I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL N.º 18/93 – Subsistência de máculas que, no presente caso, não comprometem o equilíbrio das contas, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado. Regularidade. Ressalva do parágrafo único do art. 126 do Regimento Interno do TCE/PB. Recomendações.

ACÓRDÃO APL – TC – 00351/10

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DA ORDENADORA DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE POCINHOS/PB, SRA. SORAYA GALDINO DE ARAÚJO LUCENA*, relativas ao exercício financeiro de 2006, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, com a declaração de impedimento do Conselheiro Umberto Silveira Porto, em sessão plenária realizada nesta data, na conformidade do voto do relator a seguir, em :

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, *JULGAR REGULARES* as referidas contas, com a ressalva de 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.

2) *ENVIAR* recomendações no sentido de que a gestora do Fundo Municipal de Saúde de Pocinhos/PB, Sra. Soraya Galdino de Araújo Lucena, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente no que respeita à manutenção do equilíbrio financeiro e à movimentação, em conta específica, dos recursos próprios transferidos pela Comuna.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 22 de abril de 2010

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Relator

Presente:
Representante do Ministério Público Especial



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das contas de Gestão da Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Saúde de Pocinhos/PB, relativas ao exercício financeiro de 2006, Sra. Soraya Galdino de Araújo Lucena, encaminhadas a este eg. Tribunal em 27 de março de 2007, mediante o Ofício n.º 058/2007, datado de 22 de março de do mesmo ano, fl. 02.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal VI – DIAGM VI, com base nos documentos insertos nos autos, emitiram relatório inicial, fls. 280/284, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) a Lei Municipal n.º 569, de 21 de julho de 1994, instituiu o Fundo Municipal de Saúde – FMS com o objetivo de criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde de Pocinhos/PB; e c) os recursos auferidos pelo fundo em 2006 foram provenientes da União, R\$ 1.258.512,44, da arrecadação de outras receitas próprias por força de lei e de convênio, R\$ 421.182,40, bem da Comuna, R\$ 35.641,92, perfazendo um total de R\$ 1.715.336,76.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais, os técnicos da DIAGM VI destacaram que: a) o orçamento municipal para 2006 estimou a receita do fundo em R\$ 2.400.451,20 e fixou a despesa em igual valor; b) durante o exercício, foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 1.423.532,29; c) a receita efetivamente recebida pelo fundo no período ascendeu, como mencionado, à soma de R\$ 1.715.336,76; d) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R\$ 1.750.674,66; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro atingiu a soma de R\$ 141.262,33; e f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu um total de R\$ 104.895,29; g) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 3.003,86; e h) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 3.003,86 e um passivo financeiro da ordem de R\$ 298.012,06.

Ao final de seu relatório, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) não consolidação dos registros contábeis do fundo no BALANÇO GERAL do Poder Executivo; b) acréscimo de 13,92% (R\$ 36.367,04) da dívida do FMS em relação ao exercício anterior; c) contratação de pessoal por tempo determinado sem o devido envio dos respectivos instrumentos ao Tribunal; d) realização de procedimentos licitatórios diretamente pelo Poder Executivo; e) emissão indevida de Relatório Resumido de Execução Orçamentária – REO pelo FMS; f) insuficiência financeira para saldar liquidar os RESTOS A PAGAR; e g) ausência de conta bancária exclusiva do FMS.

Processadas as devidas citações, fls. 285/290, o responsável técnico pela contabilidade do fundo, Dr. Djair Jacinto de Moraes, deixou o prazo transcorrer sem qualquer manifestação acerca das falhas de natureza contábil. Já a gestora do FMS, Sra. Soraya Galdino de Araújo Lucena, apresentou defesa, fls. 291/300, onde juntou documentos e argumentou em síntese que: a) o fundo apresenta toda sua movimentação contábil em formulários próprios e a sua



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

prestação de contas foi encaminhada de forma individualizada; b) o elevado número de atendimento de pacientes, as constantes altas nos preços dos medicamentos e equipamentos hospitalares, a correção nos vencimentos dos servidores e prestadores de serviços são alguns dos fatores que contribuíram para o aumento da dívida do fundo; c) inexistência de obrigatoriedade de envio a esta Corte dos atos de admissão para cargos ou funções de provimento em comissão ou confiança; d) a realização das licitações são de total responsabilidade do poder central; e) em momento algum o Tribunal devolveu as peças técnicas encaminhadas, nem enviou qualquer informação sobre a necessidade de incorporar dados aos da administração geral; f) as ações administrativas desenvolvidas em 2007 quitaram os débitos questionados; e g) o fundo mantém uma conta corrente específica para o desenvolvimento de suas atividades (CONTA CORRENTE N.º 58.014-4).

Encaminhados os autos à unidade técnica, esta emitiu relatório, fls. 303/304, onde considerou elididas as eivas concernentes à realização de procedimentos de licitação pela administração direta e à emissão indevida de relatório de execução orçamentária diretamente pelo fundo. Em seguida, manteve o seu posicionamento exordial relativamente às demais máculas.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 306/310, opinou pelo (a): a) regularidade com ressalvas das contas em apreço; b) assinatura de prazo para remessa da documentação pertinente às contratações excepcionais e comprovação de abertura de contas correntes específicas, conforme determina a legislação; e c) envio de recomendações à administração do fundo.

Solicitação de pauta, conforme fls. 311/312 dos autos.

É o relatório.

VOTO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Inicialmente, cabe destacar que os fundos especiais são modos de descentralização de recursos públicos, cujos valores devem ser aplicados exclusivamente nas finalidades previstas nas leis que os instituíram. Trata-se, conseqüentemente, de maneira de gestão com característica nitidamente financeira, tendo em vista que, para sua existência, mister se faz a abertura de uma conta específica. Neste sentido, dignos de referência são os ensinamentos dos eminentes professores J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *in A Lei 4.320 Comentada*, 28 ed, Rio de Janeiro: IBAM, 1997, p. 133, *in verbis*:

(...) fundo especial não é entidade jurídica, órgão ou unidade orçamentária, ou ainda uma conta mantida na Contabilidade, mas tão-somente um tipo de gestão financeira de recurso ou conjunto de recursos vinculados ou alocados a uma área de responsabilidade para cumprimento de objetivos específicos, mediante a execução de programas com eles relacionados.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

Portanto, podemos concluir que os fundos são criados, basicamente, para fortalecer a musculatura econômica de determinados órgãos ou entidades, visando a consecução de objetivos previamente definidos. Comungando com o supracitado entendimento, reportamo-nos, desta feita, à manifestação dos festejados doutrinadores Flávio da Cruz (Coordenador), Adauto Viccari Junior, José Osvaldo Glock, Nélio Herzmann e Rui Rogério Naschenweng Barbosa, *in* Comentários à Lei 4.320, 3 ed, São Paulo: Atlas, 2003, p. 286, *verbatim*:

(...) fundo é uma forma de gestão de recursos, que não se caracteriza como entidade jurídica, órgão, unidade orçamentária ou unidade contábil, mas como ente contábil, ou seja, um conjunto de contas especiais que identificam e demonstram as origens e a aplicação de recursos de determinado objetivo ou serviço.

Com efeito, é importante realçar que a Constituição Federal definiu em seu art. 165, § 9º, inciso II, que cabe a lei complementar estabelecer condições para criação e funcionamento de fundos, vindo o art. 167, inciso IX, determinar a necessidade de prévia autorização legislativa para a sua instituição, *verbo ad verbum*:

Art. 165. (*omissis*)

§ 1º (...)

§ 9º Cabe à lei complementar:

I – (*omissis*)

II – estabelecer normas de gestão financeira e patrimonial da administração direta e indireta, bem como condições para a instituição e funcionamento de fundos.

Art. 167. São vedados:

I – (...)

IX – a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa;

Como se sabe, com a promulgação da atual Carta Magna, a Lei Nacional n.º 4.320, de 17 de março de 1964, foi recepcionada como lei complementar, suprimindo, por conseguinte, a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

exigência contida no citado art. 165, § 9º, inciso II, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal – STF, *ad litteram*:

MEDIDA CAUTELAR EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.061, DE 11.11.97 (LEI Nº 9.531, DE 10.12.97), QUE CRIA O FUNDO DE GARANTIA PARA PROMOÇÃO DA COMPETIVIDADE – FGPC. ALEGADA VIOLAÇÃO DOS ARTS. 62 E PAR. ÚNICO, 165, II, III, §§ 5º, I E III, E 9º, E 167, II E IX, DA CONSTITUIÇÃO. 1. A exigência de previa lei complementar estabelecendo condições gerais para a instituição de fundos, como exige o art. 165, § 9º, II, da Constituição, está suprida pela Lei nº 4.320, de 17.03.64, recepcionada pela Constituição com status de lei complementar; embora a Constituição não se refira aos fundos especiais, estão eles disciplinados nos arts. 71 a 74 desta Lei, que se aplica à espécie: (...) (STF – Tribunal Pleno – ADI-MC n.º 1726/DF, Rel. Ministro Maurício Corrêa, Diário da Justiça, 30 abr. 2004, p. 27) (destaque ausente no texto de origem)

Na verdade, a lei que estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, possui dispositivos que tratam especificamente dos fundos especiais, são os artigos 71 a 74, *verbis*:

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.

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.

Também é importante repisar que a Lei Complementar Nacional n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), em seu art. 1º, § 3º, inciso I, alínea "b", estabelece que as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade fiscal contemplavam, dentre outras, as administrações dos fundos, *ipsis litteris*:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

Art. 1º. Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º (...)

§ 3º Nas referências:

I – à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estão compreendidos:

a) (*omissis*)

b) as respectivas administrações diretas, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes; (grifo inexistente no texto original)

Da mesma forma, o art. 50, inciso I, da reverenciada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, definiu que os fundos devem seguir as normas de contabilidade pública, no que tange a escrituração individualizada de suas contas, senão vejamos:

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada; (nossos grifos)

In casu, após análise do conjunto probatório encartado aos autos, constata-se que as contas apresentadas pela gestora do Fundo Municipal de Saúde de Pocinhos/PB, Sra. Soraya Galdino de Araújo Lucena, relativas ao exercício financeiro de 2006, revelam algumas irregularidades remanescentes. Contudo, não obstante o entendimento dos peritos da Conte, fl. 303, impende comentar, *ab initio*, que os itens relacionados à ausência de consolidação dos dados contábeis do Fundo Municipal de Saúde – FMS ao BALANÇO GERAL do Poder Executivo e à ausência de envio ao Tribunal de contratos por tempo determinado já foram devidamente apreciados nos autos do Processo TC n.º 01951/07, que analisou as contas do ex-Prefeito da Urbe, Sr. Adriano Cezar Galdino de Araújo. Portanto, no presente feito, não cabe qualquer reprimenda à gestora do fundo.

Por outro lado, os especialistas deste Sinédrio de Contas, fl. 283, observaram um acréscimo de 13,92% na dívida do fundo de saúde local, que era de R\$ 261.252,79 no início do exercício e passou para R\$ 297.619,83 ao final do período. Importa notar que o aumento do débito se deu, sobretudo, em virtude da inscrição de valores em RESTOS A PAGAR



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

(R\$ 17.621,01) e em CONSIGNAÇÕES (R\$ 123.641,32), superiores às quantias efetivamente baixadas, respectivamente, R\$ 12.945,05 e R\$ 91.950,24.

Nessa mesma linha, os técnicos do Tribunal assinalaram que as disponibilidades financeiras ao final do ano alcançaram a importância de R\$ 3.003,86, enquanto os RESTOS A PAGAR atingiram o montante de R\$ 45.903,21, fl. 282, revelando uma insuficiência da ordem de R\$ 42.899,35. Na realidade, a análise inicial deixou de computar outras obrigações a pagar inscritas na DÍVIDA FLUTUANTE, quais sejam, DEPÓSITOS DE DIVERSAS ORIGENS, R\$ 1.453,53, e CONSIGNAÇÕES, R\$ 250.655,32, que, se consideradas, aumentam a insuficiência financeira para R\$ 295.008,20.

Com efeito, inexistem nos autos qualquer comprovação de que a situação foi regularizada em 2007, como afirmou a defendente, fl. 295/296. Todavia, ao caso em comento é inaplicável o disposto no art. 42 da LRF, haja vista não se trata do último ano da gestão da Sra. Soraya Galdino de Araújo Lucena, representando, em verdade, nítida transgressão ao disciplinado no art. 48, alínea "b", da lei que estatuiu normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal – Lei Nacional n.º 4.320/64 –, *verbum pro verbo*:

Art. 48. A fixação das cotas a que se refere o artigo anterior atenderá aos seguintes objetivos:

(...)

b) manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria. (grifamos)

Em ambas as irregularidades descritas, constata-se o não atendimento da principal finalidade pretendida pelo legislador ordinário, através da inserção no ordenamento jurídico tupiniquim da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *in verbis*:

Art. 1º. (*omissis*)

§ 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Por fim, os inspetores deste Pretório de Contas apontaram a inexistência de conta bancária exclusiva do Fundo Municipal de Saúde – FMS para a movimentação dos recursos transferidos pelo Município, de forma a facilitar o acompanhamento e a fiscalização dos valores aplicados em ações e serviços públicos de saúde pela Urbe, fls. 284 e 304. Segundo parecer do Ministério Público Especial, fl. 309, de acordo com as diretrizes e princípios do Sistema Único de Saúde – SUS, deverá constar na lei de criação do FMS a abertura de contas bancárias específicas, preferencialmente em banco oficial, para cada fonte de recursos. Logo, a omissão em tela enseja recomendação para que a gestora proceda à abertura de conta específica para o fundo, conforme demandado pela unidade de instrução.

Entrementes, apesar das falhas em comento, as contas apresentadas pela Ordenadora de Despesas do Fundo de Saúde da Comuna de Pocinhos/PB, Sra. Soraya Galdino de Araújo Lucena, tornaram evidente, *prima facie*, a regularidade na aplicação das importâncias mobilizadas pelo fundo durante todo o exercício financeiro de 2006. Ou seja, a execução orçamentária, financeira, operacional e patrimonial encontra-se, de certa forma, dentro dos ditames constitucionais, legais e normativos pertinentes.

Ademais, verifica-se que os documentos necessários ao exame do feito foram apresentados e comprovam a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos praticados pela administradora dos recursos, razão pela qual as suas contas devem ser julgadas regulares, *ex vi* do disposto no art. 16, inciso I, da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18/93), *verbatim*:

Art. 16 - As contas serão julgadas:

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

Contudo, caso surjam novos fatos ou provas que interfiram, de modo significativo, nas conclusões alcançadas, esta decisão poderá ser alterada, conforme determina a parte final do parágrafo único, do art. 126 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – RITCE/PB.

Ex positis:

1) Com fundamento no art. 71, inciso II, da Constituição do Estado da Paraíba, bem como no art. 1º, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 18/93, **JULGO REGULARES** as contas de gestão da Ordenadora de Despesas do Fundo Municipal de Saúde de Pocinhos/PB no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01960/07

exercício financeiro de 2006, Sra. Soraya Galdino de Araújo Lucena, com a ressalva de 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.

2) *ENVIO* recomendações no sentido de que a gestora do Fundo Municipal de Saúde de Pocinhos/PB, Sra. Soraya Galdino de Araújo Lucena, não repita as irregularidades apontadas no relatório da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes, notadamente no que respeita à manutenção do equilíbrio financeiro e à movimentação, em conta específica, dos recursos próprios transferidos pela Comuna.

É o voto.