



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC-01235/04

Administração Indireta Municipal. Fundo de Municipal de Saúde de João Pessoa. Prestação de Contas relativa ao exercício de 2003. Regularidade. Recomendação. Procedência parcial de denúncia.

ACÓRDÃO-APL-TC - 0574 /2010

RELATÓRIO:

Trata o presente processo da Prestação de Contas relativa ao exercício de 2003, do Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa, tendo por gestor o Sr.º Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti.

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 29/03/2007, o Relatório de fls. 411/418, 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\$ 73.375.804,14, sendo 98,98% deste valor referente às receitas Correntes e 1,02% às receitas de Capital.*
- 3) As receitas correntes foram constituídas quase exclusivamente (99,02%) por transferências da União (SUS).*
- 4) A despesa realizada atingiu o valor total R\$ 76.832.236,02, evidenciando um déficit na execução orçamentária no valor de R\$ 3.456.432,02.*
- 5) O Balanço Financeiro apresentou um saldo para o exercício seguinte de R\$ 2.692.033,28.*
- 6) O Balanço Patrimonial apresentou o valor total do ativo e passivo em R\$ 8.293.202,48.*
- 7) Foram abertos créditos adicionais suplementares no valor de R\$ 13.053.000,00, tendo como fonte de recursos à anulação de dotações.*

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, foi notificado o então gestor do Fundo, Sr.º Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti. O interessado apresentou defesa (fls. 424/443), sendo devidamente analisada pela Auditoria (fls. 445/448).

Anexados aos autos encontram-se dois processos de denúncia (TC n.º 06624/06 e 05788/07) - encaminhados a esta Corte pela Curadoria do Patrimônio Público, cujos objetos são coincidentes – apurados no bojo do presente feito (fls. 537/538), cujo Órgão Auditor sugeriu a notificação da Universidade de Ribeirão Preto (UNAERP), do ex-gestor do Fundo Sr. Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti e do ex-Prefeito Cícero Lucena, tendo o Relator chamado ao álbum processual os dois primeiros. Estes manejaram justificativas/esclarecimentos (546/618; 623/681).

Face às imperfeições acusadas pela Auditoria, referente às denúncias, o Relator determinou novel notificação ao então responsável pelo Fundo, já declinado. As fls. 710/737; 855/891 o referido agente político trouxe contrarrazões às falhas apontadas, tendo a Instrução se manifestado, em sede de análise defesa, em dois momentos (837/843; 926/934), mantendo as falhas seguintes, verbis:

Relativas à Prestação de Contas do exercício:

- a) Presença de déficit orçamentário no valor de R\$ 3.456.432,02.*
- b) A disponibilidade para o exercício seguinte é inferior aos compromissos de curto prazo, contrariando o que estabelece o parágrafo 1º, art. 1º da LRF, no que se refere à prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas da Entidade.*
- c) Presença de déficit patrimonial no valor de R\$ 2.774.621,42.*
- d) Inobservância ao que preceitua o § 1º, do art. 2º, da Resolução TC n.º 07/97.*

Relativas às denúncias:

- e) Ausência de registro no SAGRES da anulação total do empenho n° 6375, exercício 2003, no valor de R\$ 1.000,00.
- f) Ausência de processo administrativo e, por conseguinte, da evidenciação dos requisitos ensejadores de inexigibilidade ou de dispensa de licitação legalmente previstos.
- g) Ausência de instrumento de contrato.
- h) 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.
- 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 dos Pareceres opinativos n° 0927/2007 e 0700/10, da lavra do Procurador André Carlo Torres Pontes, pugnou pela(o):

- **Regularidade** das contas do Senhor Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa, relativamente ao exercício de 2003;
- **Recomendação** à atual gestão para prevenir as falhas apuradas na presente prestação de contas.

O Relator fez incluir o processo na pauta desta sessão, procedendo-se às intimações de praxe.

VOTO DO RELATOR:

A Prestação de Contas é o fim de um ciclo que se inicia com a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias, passando pela Lei Orçamentária Anual e execução de todo orçamento. É neste momento que o gestor é obrigado a vir fazer prova de que a aplicação dos recursos públicos, a ele confiados, deu-se de forma regular e eficiente, atendendo princípios que norteiam a Administração Pública, em toda as esferas.

Para o gestor probo, responsável e, sobretudo, zeloso no emprego dos recursos da sociedade, a apreciação de suas contas, por parte dos Tribunais de Contas, deve ser um momento de êxtase, posto que, neste instante, o mesmo recebe, daqueles órgãos, a chancela sobre a adequação de sua conduta gerencial aos princípios que regem a boa administração pública, exonerando-o de suas responsabilidades, no âmbito administrativo, referente ao período examinado. Doutra banda, àquele que praticou atos de gestão incompatíveis com os interesses públicos, sejam eles primários ou secundários, e/ou afrontou os princípios norteadores da Administração Pátria, notadamente, legalidade, moralidade, economicidade e eficiência, trazendo, por consequência, prejuízo de qualquer natureza para o Ente, lhe serão cominadas as sanções impostas pela lei.

Feitas ponderações inaugurais, passo a debulhar, uma a uma, as irregularidades observadas pela Unidade Técnica.

- Falhas relacionadas aos processos de denúncia.

1- Ausência de registro no SAGRES da anulação total do empenho n° 6375, exercício 2003, no valor de R\$ 1.000,00.

Consoante a própria Instrução, a pecha é meramente formal (fl. 926). Apesar de não restar registrada a anulação do empenho no SAGRES, o citado fato contábil foi devidamente escriturado no Razão do Fundo Municipal. Sendo a assim, falha é passível de relevação.

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

3- Ausência de instrumento de contrato.

Nos casos de inexigibilidade de licitação legalmente previstos, e em alguns casos de dispensa, há que se provar, por intermédio de processo administrativo específico, a ocorrência de fatos/situações que possibilitem a contratação direta.

Neste sentido trago excertos de decisões do Tribunal de Contas da União:

“Nas dispensas ou inexigibilidade de licitação, faça constar nos autos às necessárias justificativas da despesa, atendendo a exigência constante no art. 26, caput, da Lei n° 8.666/93”. **Acórdão 819/2005 Plenário.**

“Proceda à devida formalização e instrução dos processos de contratação mediante inexigibilidade de licitação, nos termos do art. 26 da Lei n° 8.666/93”. **Acórdão 1089/2003 Plenário.**

Deixando-me de ater aos aspectos formais, percebo que, embora inexistia processo administrativo específico, nos autos sob análise, constam informações que demonstram, inequivocamente, a presença das condições, vindicadas legalmente, para a contratação por inexigibilidade, quais sejam: treinamento e aperfeiçoamento de pessoal, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização (inciso VI, art. 13, e II, do art. 25, da Lei n° 8.666/93).

Outrossim, fica evidente que o curso ministrado pela Universidade de Ribeirão Preto não se restringia exclusivamente a servidores da Secretaria de Saúde de João Pessoa, haja vista a inscrição de diversos servidores de outros municípios ligados à Saúde, bem como de outros órgão, em outras palavras, o curso era aberto à participação de interessados independente de qualquer vínculo com o Fundo. Ademais, a capacitação fora exigência do Ministério da Saúde, como se extrai dos autos.

Pelos motivos adrede expostos, as falhas apontadas são passíveis de relevação, cabendo recomendação no sentido de observar os ditames legais, mormente aos aspectos estabelecidos na Lei de Licitação e Contratos.

- 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.

Quanto às imperfeições em tela, pavimento o caminho do meu entendimento esposado no escoreito Parecer da douta Procuradoria, a qual peço vênua para transcrever trechos da sua manifestação, verbis:

“..., não houve a priori tal excesso, muito menos praticados na gestão em análise. Ainda na análise técnica, foi constatado que no exercício de 2003 houve um montante pago a UNAERP no valor de R\$ 49.002,38 (fl. 927). Assim, se o serviço foi avaliado em R\$ 118.040,00 não há que cogitar excesso de pagamento em 2003.

E mais, o total pago pelo curso, inclusive se considerado o exercício de 2004, soma R\$ 89.582,38 (fl. 927). Dessa forma, pelos ângulos observados, não houve excesso de pagamento pelo ex-gestor titular da presente prestação de contas. Se ao depois se constatar eventual excesso de pagamento, e não apenas de empenhamento, deve ser indicado o gestor responsável nas contas dos exercícios subsequentes.”

Destarte, entendo estarem superadas as supostas incorreções.

Por fim, quanto às eivas apontadas nos processos de denúncia, apesar de parcialmente procedentes, estas não têm o condão de macular a presente prestação de contas.

- Falhas relacionadas aos processos da Prestação de Contas:

- Presença de déficit orçamentário no valor de R\$ 3.456.432,02.

- A disponibilidade para o exercício seguinte é inferior aos compromissos de curto prazo, contrariando o que estabelece o parágrafo 1º, art. 1º da LRF, no que se refere à prevenção de riscos capazes de afetar o equilíbrio das contas da Entidade.

- Presença de déficit patrimonial no valor de R\$ 2.774.621,42.

As irregularidades acima listadas apresentam gênese comum, por isso desenvolvo ponderações em conjunto.

Extrai-se dos autos que a receita efetivamente arrecadada pelo Fundo, no decurso do exercício, foi bastante aquém da orçada, conduzindo ao setor de planejamento a tentar compatibilizar o orçamento previsto à realidade que se descortinava. Em outros termos, as obrigações da Unidade Orçamentária foram adequadas à realização dos ingressos, proveniente, quase totalmente, de transferências federais (SUS).

Inobstante o evidente esforço para o ajuste, as despesas sobejaram as receita em R\$ 3.456.342,02, gerando déficit orçamentário. O resultado orçamentário negativo desaguou na necessidade de inscrever obrigações empenhadas em restos a pagar, fazendo surgir passivo exigível a curto prazo sem disponibilidade financeira suficiente para contrapô-lo. Decerto, a situação explicitada contribuiu para o déficit patrimonial.

A Lei de Responsabilidade Fiscal foi concebida com o firme propósito de instituir regras que objetivassem promover e, principalmente, manter o equilíbrio das contas públicas. De forma muito bem articulada, este diploma estabeleceu que, através de ações planejadas, não se deve gastar além do que fora arrecadado. Sob esta ótica, é clara infringência ao ato normativo infraconstitucional.

Todavia, o caso concreto há de ser sopesado para que se faça justiça. O déficit orçamentário em comento correspondeu a 4,45% da despesa realizada no período, percentual que, a nosso ver, não chega a comprometer o equilíbrio do exercício subsequente, podendo ser tolerado.

Outrossim, estamos tratando de transferências de recursos federais, fundo a fundo, cuja prática atesta a liberação dos valores em descompasso com o cronograma estabelecido para as obrigações, ou seja, a disponibilização dos repasses requer um lapso temporal de até dois meses em relação ao momento da assunção da despesa, possibilitando a ocorrência de pequenos desequilíbrios na execução orçamentária, sem, contudo, caracteriza-se afronta as retas linhas da LRF.

Neste veio, o Parquet assim opinou:

“Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros e patrimoniais abordados nos três itens pela d. Auditoria, representam encargos deixados para a futura gestão, fatos sobejamente reprimidos pela LC 101/2000. No entanto, tratando-se de gerenciamento dependentes de transferências intergovernamentais, tais fatos sofrem temperamento quando sopesada a ingerência do administrador sobre a arrecadação das receitas, estas, no mais das vezes, quando não em sua totalidade, representam valores advindos da União. O déficit/superávit na execução orçamentária e a eventual insuficiência financeira para saldar compromissos de curto prazo devem ser analisados na consolidação das contas gerais.”

Ancorado nos raciocínios nuperes, entendo que as impropriedades acusadas não têm o condão de macular as contas em apreço, ensejando recomendações para que a atual Gerência do Fundo observe o regramento da LC 101/00, notadamente no que tange ao equilíbrio das contas públicas.

- Inobservância ao que preceitua o § 1º, do art. 2º, da Resolução TC nº 07/97.

Segundo a Auditoria, os documentos constantes na prestação de contas são insuficientes para uma avaliação operacional/financeira do Fundo Municipal de Saúde, haja vista a ausência de informações relativas aos gastos dos programas/atividades, indicadores de desempenho, resultados previstos e realizados, etc.

Embora concordando com a manifestação do Órgão Auditor, entendo que as informações vindicadas estão contempladas na PCA, contudo, de forma genérica e necessitando de tratamento específico para, só assim, alcançar o fim a que se destina, qual seja: permitir uma visão gerencial macroscópica, principalmente, no que toca à obtenção de resultados de interesse social.

Destarte, imperioso se faz recomendar ao atual responsável no sentido de envidar esforço para o atendimento integral às normas insertas na Resolução Normativa RN TC nº 07/97.

Ex positis, voto, em perfeita aliança com o MPJTCE, pelo(a):

- 1) **Regularidade** das contas do Senhor Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti, na qualidade de gestor do Fundo Municipal de Saúde de João Pessoa, relativamente ao exercício de 2003;
- 2) **Procedência** em parte das denúncias veiculadas nos processos TC n° 06624/06 e 05788/07, anexados 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, a Lei Complementar 101/2000 e a Resolução Normativa RN TC n° 07/97;

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-01235/04, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-Pb), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I) **Julgar regular** a presente Prestação de Contas, relativa ao exercício de 2003, do **FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE JOÃO PESSOA**, sob a responsabilidade do senhor **Antônio Hervázio Bezerra Cavalcanti**, atuando como gestor;
- II) **Julgar parcialmente procedente** as denúncias veiculadas nos processos TC n° 06624/06 e 05788/07, anexados 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, a Lei Complementar 101/2000 e a Resolução Normativa RN TC n° 07/97.

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

João Pessoa, 09 de junho de 2010.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Fui presente,

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