



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

Origem: Fundo Municipal de Saúde de Pombal

Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2008

Interessados: Sr. Cícero Cardoso de Alencar, Sr. Ugo Ugulino Lopes e Srª Fabiana dos Santos Lins.

Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de Pombal. Administração Indireta. Fundo Municipal de Saúde. Exercício financeiro de 2008. Consignações retidas e não repassadas. Descontrole operacional e patrimonial. Regularidade com ressalvas das contas. Recomendações.

ACÓRDÃO AC2- TC 00787/12

RELATÓRIO

1. Cuidam os autos do exame da prestação de contas advinda do Fundo Municipal de Saúde de Pombal, relativa ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade dos gestores Senhor **CÍCERO CARDOSO DE ALENCAR** (01/01 a 02/06), Senhor **UGO UGULINO LOPES** (03/06 a 01/07) e Senhora **FABIANA DOS SANTOS LINS** (02/07 a 31/12).
2. A matéria foi analisada pelo Órgão de Instrução deste Tribunal, lavrando-se o relatório de fls. 266 a 275, com as colocações e observações a seguir resumidas:
 - 2.01. A presente PCA foi encaminhada ao TCE no prazo legal, acompanhada de toda a documentação necessária à sua análise;
 - 2.02. A receita recedida no exercício totalizou R\$ 6.301.034,50, sendo R\$ 3.904.213,79 de receitas orçamentárias e R\$ 2.396.820,71 de transferências recebidas extraorçamentárias;
 - 2.03. A despesa executada no exercício em análise totalizou R\$ 6.380.761,35, sendo R\$ 6.353.867,35 de despesas correntes e R\$ 26.894,00 de despesas de capital;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

- 2.04. As despesas do para pagamento de pessoal e encargos totalizaram R\$ 4.274.341,36, representando 66,99% da despesa total;
 - 2.05. Foi informada, na prestação de contas, a abertura de créditos adicionais suplementares na ordem de R\$ 2.741.917,25, tendo como fonte de recursos a anulação de dotação (R\$ 1.354.055,88) e excesso de arrecadação (R\$ 1.387.861,37);
 - 2.06. O balanço financeiro apresentou o montante de R\$ 248.807,33 de despesas registradas em Restos a Pagar;
 - 2.07. Ao final do exercício o Fundo Municipal de Saúde apresentou um saldo em disponibilidade financeira no montante de R\$ 102.908,19;
 - 2.08. Registrou-se uma redução de 21,85% da dívida do fundo em relação ao exercício anterior (R\$ 422.449,16);
 - 2.09. Não houve registro de denúncias referente ao exercício analisado;
 - 2.10. Foi realizada diligência “in loco” no período de 07/06/10 a 10/06/10.
3. Quanto aos demais aspectos examinados, foram constatadas, sob o título de **irregularidades**, as seguintes ocorrências:
- 3.01. Não encaminhamento a este Órgão dos balancetes mensais do FMS, relativamente ao período compreendido entre janeiro e junho;
 - 3.02. Divergência nas informações constantes da PCA e do SAGRES, tanto na receita transferida pela Prefeitura ao FMS (R\$ 7.366,75), quanto na despesa empenhada (R\$ 9.557,27);
 - 3.03. Déficit orçamentário correspondente ao montante de R\$ 79.726,51;
 - 3.04. Divergência nas informações prestadas pelo FMS no tocante aos créditos adicionais abertos constantes da PCA, dos decretos de abertura e do SAGRES;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

- 3.05. Disponibilidade financeira insuficiente para cumprimento das obrigações de curto prazo, no montante equivalente a R\$ 227.223,20;
 - 3.06. Licitações realizadas indevidamente na modalidade de convite, quando deveriam ter sido realizadas nas modalidades de TP ou pregão, no valor total de R\$ 153.175,50;
 - 3.07. Retenção e não recolhimento a quem de direito (diversas instituições), de consignações no montante de R\$ 80.683,33;
 - 3.08. Controle incipiente de estoque e distribuição de medicamentos, porquanto estes são feitos de forma manual, demonstrando a fragilidade no monitoramento dos bens existentes, cabendo recomendação no sentido de providenciar sistema de implantação de controle de dados de forma informatizada, no sentido de modernizar e dar mais segurança ao planejamento e acompanhamento de entradas e saídas destes produtos.
4. Regularmente intimadas, as autoridades responsáveis apresentaram defesas às fls. 280/295, 1033/1044 e 1069/1079, acompanhadas de documentação, sendo analisadas pela Auditoria em seus relatórios às fls. 1022/1028, 1050/1055 e 1110/1114, concluindo pela permanência das seguintes irregularidades individualizadas.

Irregularidades de responsabilidade da Senhora FABIANA DOS SANTOS LINS:

- 4.01. Déficit orçamentário correspondente ao montante de R\$ 23.712,44;
- 4.02. Divergência nas informações prestadas pelo FMS no tocante aos créditos adicionais abertos constantes da PCA, dos decretos de abertura e do SAGRES, relativos aos Decretos nºs 1.321/2008 e 1.335/2008 de 01/09/2008 e 01/12/2008, respectivamente;
- 4.03. Disponibilidade financeira insuficiente para cumprimento das obrigações de curto prazo, no montante equivalente a R\$ 145.899,14;
- 4.04. Controle incipiente de estoque e distribuição de medicamentos, porquanto estes são feitos de forma manual, demonstrando a fragilidade no monitoramento dos bens existentes, cabendo recomendação no sentido de providenciar sistema de implantação



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

de controle de dados de forma informatizada, no sentido de modernizar e dar mais segurança ao planejamento e acompanhamento de entradas e saídas destes produtos.

Irregularidades de responsabilidade do Senhor CÍCERO CARDOSO DE ALENCAR:

- 4.05. Divergência nas informações prestadas pelo FMS no tocante aos créditos adicionais abertos constantes da PCA, dos decretos de abertura e do SAGRES relativo ao Decreto nº 1.311/2008 de 02/05/2008;
- 4.06. Disponibilidade financeira insuficiente para cumprimento das obrigações de curto prazo, no montante equivalente a R\$ 172.031,41;
- 4.07. Controle incipiente de estoque e distribuição de medicamentos, porquanto estes são feitos de forma manual, demonstrando a fragilidade no monitoramento dos bens existentes, cabendo recomendação no sentido de providenciar sistema de implantação de controle de dados de forma informatizada, no sentido de modernizar e dar mais segurança ao planejamento e acompanhamento de entradas e saídas destes produtos.

Irregularidades de responsabilidade da Senhor UGO UGULINO LOPES:

- 4.08. Déficit orçamentário correspondente ao montante de R\$ 58.193,54;
 - 4.09. Disponibilidade financeira insuficiente para cumprimento das obrigações de curto prazo, no montante equivalente a R\$ 22.212,46;
 - 4.10. Controle incipiente de estoque e distribuição de medicamentos, porquanto estes são feitos de forma manual, demonstrando a fragilidade no monitoramento dos bens existentes, cabendo recomendação no sentido de providenciar sistema de implantação de controle de dados de forma informatizada, no sentido de modernizar e dar mais segurança ao planejamento e acompanhamento de entradas e saídas destes produtos.
5. Instanto a se pronunciar, o Ministério Público de Contas emitiu o parecer n.º 00350/12, fls. 1116/1119, da lavra da Dra. Sheyla Barreto Braga de Queiroz, mediante o qual, ao final, pungou pelo(a):



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

- a) Regularidade com Ressalvas das contas de 2008, conforme o art. 16, III, b e c da LOTCE/PB;
- b) Aplicação de multa pessoal prevista no inc. II do art. 56, aos getores, em valor baixo, de caráter didática;
- c) Recomendação ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde, com vista ao cumprimento da LRF e da Lei 4.320/64, bem como no sentido de providenciar sistema de implantação de controle de dados de forma informatizada, no sentido de modernizar e dar mais segurança ao planejamento e acompanhamento de entradas e saídas de medicamento.

Seguidamente, agendou-se o processo para a presente sessão, efetuando-se as intimações 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. 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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

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).

No mesmo passo, o equilíbrio das contas públicas, como resultado de uma visão liberal de Estado, passou a ser um dogma na atualidade, definitivamente incorporado ao sistema orçamentário pátrio pela entrada em vigor da Lei Complementar 101. A preocupação de manter o Estado com equilíbrio financeiro, em regra gastando não mais do que arrecada, por meio de ações planejadas e transparentes, é exigência da novel legislação, dirigida aos encarregados da gestão pública nos três níveis de governo, sob pena de responsabilidade, segundo a LC 101/2000, art. 1º, § 1º:

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.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se a ao exame das máculas apontadas pela Auditoria.

Quanto ao déficit orçamentário apresentado e a insuficiência financeira, verifica-se que os montantes apontados não comprometeram o equilíbrio das contas do ente. Observou-se também que houve, durante o exercício, uma redução da dívida do fundo municipal. Cabendo apenas recomendação na busca do equilíbrio financeiro para que não venha a causar comprometimento das gestões futuras.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

Tangente às inconsistências das informações a encaminhar a este Tribunal, por meio do SAGRES, trazem maior demanda de tempo e dificulta a coleta dos dados necessários ao exame da prestação de contas, podendo inclusive comprometer a análise, cabendo recomendações para se observar com maior rigor e critério as informações prestadas.

Por último, quanto ao controle incipiente de estoque e distribuição dos medicamentos, podendo, inclusive, trazer danos ao erário, cabe também recomendação aos gestores, no sentido de providenciar a implantação de sistema informatizado de controle de distribuição de medicamentos e/ou material por parte do fundo.

Com essas observações, as falhas ventiladas, examinadas juntamente com outros tantos fatos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo absoluto de reprovação. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas, o Tribunal de Contas, mesmo diante de atos pontualmente irregulares, 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 dos fatos.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, não justificam imoderada irregularidade das contas.

POR TODO O EXPOSTO, em razão do exame das contas anuais advindas do Fundo Municipal de Saúde de Pombal, relativas ao exercício financeiro de 2008, de responsabilidade do Senhor **CÍCERO CARDOSO DE ALENCAR** (01/01 a 02/06), Senhor **UGO UGULINO LOPES** (03/06 a 01/07) e Senhora **FABIANA DOS SANTOS LINS** (02/07 a 31/12), VOTO pela:

a) **Regularidade com ressalvas** das contas em exame;

b) **Recomendação** à atual gestão de diligências para: **I**) corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, em especial nos dados encaminhados pelo gestor ao SAGRES – Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade; **II**) observar a Lei 4.320/64, bem como aprimorar e modernizar, de forma informatizada, o sistema de controle das entradas e saídas de medicamentos e/ou bens do respectivo fundo;

c) **Informação** aos gestores 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 RI do TCE/PB.

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC Nº 04611/09**, referentes ao exame das contas anuais advindas do Fundo Municipal de Saúde de Pombal, de responsabilidade do Senhor **CÍCERO CARDOSO DE ALENCAR** (01/01 a 02/06), Senhor **UGO UGULINO LOPES** (03/06 a 01/07) e Senhora **FABIANA DOS SANTOS LINS** (02/07 a 31/12), exercício financeiro de **2008**, **ACORDAM** os membros integrantes da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba (TCE/PB), à unanimidade, em sessão realizada nesta data, em:

1. **JULGAR REGULARES com ressalvas** as contas em exame;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04611/09

2. **RECOMENDAR** diligências à atual gestão para: **I)** corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria, em especial sobre os dados encaminhados pelo gestor ao SAGRES – Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade; **II)** observar a Lei 4.320/64, bem como aprimorar e modernizar, de forma informatizada, o sistema de controle das entradas e saídas de medicamentos e/ou bens do respectivo fundo
3. **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 RI do TCE/PB.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.

TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.

Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

João Pessoa, 15 de maio de 2012.

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho
Presidente em exercício

Conselheiro André Carlo Torres Pontes
Relator

Subprocuradora-Geral Elvira Samara Pereira de Oliveira
Representante do Ministério Público de Contas