



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01777/08

Objeto: Prestação de Contas Anual

Órgão/Entidade: Secretaria de Estado da Infraestrutura

Exercício: 2007

Relator: Conselheiro Substituto Oscar Mamede Santiago Melo

Responsável: Francisco Evangelista de Freitas

EMENTA: PODER EXECUTIVO ESTADUAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – SECRETÁRIO – ORDENADOR DE DESPESAS – CONTAS DE GESTÃO – 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 – Regularidade. Determinação. Recomendação.

ACÓRDÃO APL – TC – 00594/14

Vistos, relatados e discutidos os autos da Prestação de Contas de Gestão do Ordenador de Despesa da Secretaria de Estado da Infraestrutura - SEIE, Sr. Francisco Evangelista de Freitas, relativa ao exercício de 2007, acordam os Conselheiros integrantes do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão plenária realizada nesta data, por maioria, vencida a proposta do relator, em:

1. Julgar regulares as referidas contas;
2. Determinar à DICOG III que verifique as informações prestadas pela SEIE no tocante ao seu quadro de pessoal, quando da análise das contas dos próximos exercícios;
3. Recomendar à atual administração da SEIE a adoção de medidas visando evitar a repetição das falhas apontadas.

Presente ao julgamento o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas
Publique-se, registre-se e intime-se.
TCE – Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 10 de dezembro de 2014

CONS. UMBERTO SILVEIRA PORTO
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO

CONS. ARNÓBIO ALVES VIANA
FORMALIZADOR

CONS. SUBSTITUTO OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO
RELATOR

ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA
PROCURADORA GERAL



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01777/08

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): O Processo TC nº 01777/08 trata do exame das contas de gestão da Secretaria de Estado da Infraestrutura, relativas ao exercício de 2007, de responsabilidade do Sr. Francisco Evangelista de Freitas.

A Unidade Técnica de Instrução, ao analisar os aspectos que compõem a presente prestação de contas, elaborou Relatório Preliminar, onde destaca que:

- a)** a Prestação de Contas foi encaminhada no prazo legal, em conformidade com a RN TC nº 08/04;
- b)** a Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 2007, referente ao Orçamento Anual do Estado da Paraíba para o exercício de 2007, fixou a despesa para a Secretaria de Estado da Infraestrutura em R\$ 269.252.655,00, tendo sido analisadas apenas as unidades orçamentárias Gabinete do Secretário e Coordenadoria Estadual de Defesa Civil da Paraíba, cujo orçamento importou em R\$ 6.455.234,00 e R\$ 1.380.000,00, respectivamente, equivalendo, juntas, a 2,91% da despesa fixada para a SEIE;
- c)** os Créditos Adicionais Suplementares abertos no exercício totalizaram R\$ 64.435.730,98;
- d)** a despesa realizada importou em R\$ 19.820.666,33, sendo 152,97% superior à despesa fixada;
- e)** houve aplicação de R\$ 4.467.500,00 para aumento da participação do Estado no Capital da CAGEPA;
- f)** os Restos a Pagar do exercício alcançaram o valor de R\$ 41.832,97, correspondentes a 021% da despesa realizada;
- g)** o controle do almoxarifado não registra o custo das mercadorias para fins de demonstração patrimonial, entretanto, foi apresentado inventário no valor de R\$ 47.502,04.

A Auditoria apresenta como sugestão que o julgamento das contas só ocorra após a análise de todas as despesas realizadas com obras públicas no exercício, que totalizam R\$ 13.160.564,73, representando 66,40% da despesa realizada pela Secretaria, com recursos do Tesouro Estadual na ordem de R\$ 4.073.543,61.

A Unidade Técnica apontou ainda, quando de sua análise inicial, as seguintes irregularidades:

- a)** realização de despesas com conclusão de barragens e adutoras, construção de barragens, construção de adutoras e conservação e recuperação de açudes, incluídas como gastos em ações e serviços públicos de saúde;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01777/08

- b) ausência de planejamento, constando do orçamento aprovado diversos programas não executados, além da abertura de créditos adicionais suplementares que atingiu o montante de 63 decretos, com uma média de 5,25/mês;
- c) divergência nas informações de pessoal de 04 (quatro) servidores entre os dados da SEIE e os da Secretaria de Estado da Administração;
- d) inobservância aos estágios da despesa pública no que diz respeito à aquisição de mercadorias;
- e) realização de despesa com locação de equipamentos (computadores e impressoras), sem observar o Princípio Constitucional da Economicidade, causando prejuízo aos cofres do estado na ordem de R\$ 3.960,00;
- f) pagamento de diárias para viagens ao interior do estado, no valor de R\$ 1.299,00, sem indicar o meio de transporte, conforme previsto no formulário requisição de Diária.

Acompanhando entendimento do Órgão Técnico o então relator determinou que houvesse inspeção das obras realizadas. A DICOP, após inspeção in loco, emitiu relatório cujo conteúdo encontra-se no Tramita. Posteriormente, houve desentranhamento da documentação relativa à análise das obras, sem que cópia dos documentos constasse do presente processo. Conforme se verifica nos autos e de acordo com informações contidas às fls. 2.793/2798 houve a seguinte alteração processual: **1.** anexadas ao Processo TC 4364/02 – Construção do Sistema Adutor de Acauã as fls. 832, 848/856, 885, 887, 1699/1725, 1730/1850, 1855/2287, 2326/2345, 2347/2352, 2718/2748, 2788/2792; **2.** anexadas ao Processo TC 06114/07 – Construção da Adutora de Capivara em Uiraúna as fls. 833, 835/847, 879/881, 886, 888/892, 894/1285, 1287/1698, 2320/2325, 2326/2345, 2347/2352, 2718/2748, 2749/2784, 2788/2792; e **3.** anexadas ao Processo TC 5808/07- Irrigação de Várzeas de Sousa as fls. 834, 870/878, 882/884, 2290/2319, 2326/2345, 2347/2352, 2359/2447, 2456/2716, 2718/2748, 2788/2792.

Serão abordadas, portanto, apenas as irregularidades remanescentes com origem no relatório inicial da presente prestação de contas.

1. Realização de despesas com conclusão de barragens e adutoras, construção de barragens, construção de adutoras e conservação e recuperação de açudes, incluídas como gastos em ações e serviços públicos de saúde

O defendente alega que as fontes de recursos a serem utilizadas em todas as despesas realizadas pela SEIE são indicadas pela Secretaria de Planejamento, Receita e Controladoria Estaduais, tendo tais Órgãos/Secretarias o controle orçamentário e acompanhamento integral da aplicação dos recursos estaduais. Afirma, ainda, que não há que se falar em desvio de finalidade, uma vez que os recursos foram devidamente aplicados em gastos e serviços de saúde e para a saúde. Argumenta que não há como dissociar as despesas realizadas com infraestrutura hídrica das despesas com saúde, tendo em vista a



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01777/08

essencialidade do fornecimento d'água e do cuidado referente à sua qualidade, e afirma que a infraestrutura da água é fundamental para reduzir e mitigar os problemas ocasionados pela sua escassez ou péssima qualidade. Dispõe, por fim, que há um conflito entre um princípio administrativo (desvio de finalidade) com um direito constitucionalmente garantido, que é o direito à vida e à saúde, defendendo a prevalência deste último.

A Auditoria observa que, de acordo com a legislação pátria acerca do tema, não procedem as alegações da defesa ao tentar associar às ações de saúde as despesas efetuadas pela SEIE com construção e conclusão de barragens e adutoras, bem como com conservação e recuperação de açudes. O Órgão Técnico cita a Resolução nº 322/03 que estabelece detalhadamente o que se enquadra em ações e serviços públicos de saúde, destacando o que preceitua as Diretrizes Quinta, Sexta e Sétima.

O Órgão Técnico retifica o valor apontado anteriormente e entende que o desvio de finalidade na aplicação de receitas vinculadas à saúde foi da ordem de R\$ 1.985.443,75 – valor empenhado utilizando recursos do Fundo Estadual de Saúde (fonte 10) para fazer face às despesas da SEIE com as ações de construção e conclusão de barragens e adutoras, bem como com conservação e recuperação de açudes.

A Unidade Técnica, com o intuito de esclarecer e tornar mais fácil o entendimento da falha analisada, retifica seu enunciado, conforme disposto a seguir: Realização de despesas com a conclusão de barragens e adutoras, construção de barragens, construção de adutoras e conservação e recuperação de açudes, totalizando R\$ 11.091.613,22, incluídos como gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde, contrariando a Emenda Constitucional nº 29, a Lei Federal nº 8080/90 (Lei do SUS) e a Resolução nº 322/03 do Conselho Nacional de Saúde, caracterizando, também, desvio de finalidade na aplicação de Receitas Vinculadas à saúde (originadas no Fundo Estadual de Saúde – fonte 10), no valor de R\$ 1.985.443,75.

2. Ausência de planejamento, constando do orçamento aprovado diversos programas não executados, além da abertura de créditos adicionais suplementares que atingiu o montante de 63 decretos, com uma média de 5,25/mês

O defendente alega que apesar do planejamento realizado, a SEIE é uma Pasta que possui diversas variações no seu planejamento, tendo em vista as situações imprevisíveis, urgentes e essenciais que surgem no decorrer de todos os exercícios. Afirm que muitas vezes o gestor precisa realizar algumas alterações no planejamento inicialmente previsto, deixando de executar alguns programas, mas executando diversos outros.

No tocante aos créditos adicionais suplementares, o defendente assevera que devido à necessidade de ajustes na programação financeira, bem como em decorrência do descompasso existente entre o período de elaboração do orçamento e a sua efetiva execução, podem ocorrer situações que não foram previstas na elaboração da proposta orçamentária, que devem ser absorvidas no orçamento do exercício, e para corrigi-las é necessário utilizar este mecanismo retificador do orçamento, visando tão somente a adequação às necessidades surgidas posteriormente.

A Auditoria observa que restou evidente a deficiência no planejamento da SEIE. Além da ocorrência de 63 decretos, que culminou na abertura de créditos suplementares no



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01777/08

montante de R\$ 64.435.730,98, o que correspondeu a 822,38% do que foi orçado inicialmente pela Pasta (R\$ 7.835.234,00), inúmeras foram as ações que não tiveram aplicação alguma durante o exercício, assim como foram várias as ações que tiveram sua execução muito além do planejado, chegando a ações que tiveram sua execução da ordem de mais de 30 (trinta) vezes o que foi inicialmente orçado.

3. Divergência nas informações de pessoal de 04 (quatro) servidores entre os dados da SEIE e os da Secretaria de Estado da Administração

De acordo com a defesa algum eventual erro que ocorreu nos comparativos entre os dados fornecidos pelas duas Pastas pode ter sido decorrente de falha nas informações prestadas durante a inspeção *in loco*, não havendo, porém, qualquer demonstração de prejuízo ao erário, nem prática de dolo ou má fé por parte do defendente, tampouco ato de improbidade administrativa.

O Órgão de Instrução alega que o defendente não apresentou nenhuma documentação a fim de afastar a irregularidade em questão.

4. Inobservância aos estágios da despesa pública no que diz respeito à aquisição de mercadorias

O defendente registra inicialmente que, de acordo com a Auditoria, foram em apenas alguns casos que foi observada a irregularidade em questão, ou seja, não era a prática realizada pela SEIE a aquisição de materiais não obedecer aos estágios da despesa pública. Assevera não ser de seu conhecimento a prática de tais atos, não havendo qualquer autorização expressa de sua parte para recebimento de mercadorias e posterior empenho, sendo de responsabilidade da Gerência Administrativa o acompanhamento e fiscalização das atividades internas do almoxarifado. Conclui, afirmando ser impossível exigir do ex gestor a execução do controle interno de recebimento de mercadorias, tendo em vista suas múltiplas obrigações essenciais dentro da Pasta da SEIE, além do acompanhamento das atividades desenvolvidas por CAGEPA, SUPLAN, DER, PBGÁS, DOCAS, PAC e Defesa Civil Estadual, tendo, inclusive, que realizar diversas viagens por todo o Estado para acompanhamento das obras.

No entendimento da Auditoria, independente da alegação do ex-gestor de ser da responsabilidade da Gerência Administrativa o acompanhamento e fiscalização das atividades internas do almoxarifado, quem responde pelas irregularidades cometidas durante a gestão da SEIE é seu ordenador de despesas que, durante o exercício de 2007, foi o Sr. Francisco Evangelista de Freitas. Quanto à alegações de que a falha teria ocorrido de forma urgente e excepcional – não sendo prática corriqueira da Pasta, além de não terem sido documentalmente provadas, não esclarecem nem justificam o ocorrido.

5. Pagamento de diárias para viagens ao interior do estado, no valor de R\$ 1.299,00, sem indicar o meio de transporte, conforme previsto no formulário requisição de Diária

O defendente esclarece que todas as viagens realizadas ao interior do Estado pelo ex-gestor, bem como pelo Secretário Executivo, tiveram como meio de transporte os veículos locados às custas da receita estadual, colocados à disposição dos cargos de Secretário e Secretário Executivo, para auxiliar no desempenho de suas atividades. Alega que o formulário de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01777/08

diárias é um procedimento meramente interno, adotado apenas para fins de padronização para requisição, não podendo falar em qualquer irregularidade pela falta de seu preenchimento. Afirma que a concessão de diárias foi regulamentada pela Lei Estadual nº 8.243/2007 (anexa), e que em momento algum tal instrumento normativo determina a exigência de comprovação do meio de transporte utilizado para deslocamento ou qualquer obrigatoriedade no preenchimento de formulário de requisição. Por fim, alega que os gastos ora questionados representam um percentual ínfimo das despesas orçamentárias examinadas, merecendo, portanto, ponderações, e conclui asseverando não ter havido dolo ou má fé por parte do ex-gestor.

A Unidade Técnica argumenta que apesar das alegações de que o meio de transporte eram os veículos locados às custas da receita estadual, não foi acostada aos autos nenhuma documentação que comprove o alegado. No tocante à afirmação de que o formulário de diárias é um procedimento meramente interno, adotado apenas para fins de padronização para requisição, a Auditoria entende que tal formulário deveria ter sido completamente preenchido, principalmente em respeito ao princípio da transparência que norteia a Administração Pública, não havendo motivos aparentes para que os campos atinentes ao veículo/placa não fossem devidamente preenchidos. O Órgão de Instrução acrescenta que a Lei Estadual nº 8.243/2007 só entrou em vigor em 03/06/2007, não cabendo referência a tal instrumento normativo, uma vez que as diárias envolvidas na irregularidade em questão se originaram das notas de empenho nºs 78 (29/03/2007), 126 (25/04/2007), 87 (09/04/2007), 88 (09/04/2007) e 123 (25/04/2007) às fls. 753/762 dos autos, todas anteriores à referida lei.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial que através de sua representante emitiu o Parecer nº 0898/14, no qual opina pela:

- a)** Regularidade com ressalvas da prestação de contas do Sr. Francisco Evangelista de Freitas, Secretário de Estado da Infraestrutura no longínquo exercício financeiro de 2007;
- b)** Recomendações à atual gestão da referida Pasta, no sentido de que adote providências voltadas à prevenção das irregularidades detectadas nestes autos.

É o relatório.

PROPOSTA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO OSCAR MAMEDE SANTIAGO MELO (Relator): Após análise realizada pela Auditoria, parecer do Ministério Público e informações acerca do desentranhamento de documentação dos presentes autos, passo a comentar as irregularidades remanescentes, objeto da Prestação de Contas de Gestão do Ordenador de Despesa da Secretaria de Estado da Infraestrutura – SEIE.

No que se refere às falhas relativas à realização de despesas com obras, incluídas como gastos em ações e serviços públicos de saúde, e à ausência de planejamento, acompanho o entendimento do Ministério Público de que a análise de tais irregularidades é mais adequada às Contas de Governo do Chefe do Executivo Estadual. Com efeito, constam do Parecer PPL TC nº 92/2008 e Acórdão APL TC 622-A/2008, relativos ao Processo 01710/08 que trata da



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01777/08

Prestação de Contas do Governador Cássio Rodrigues da Cunha Lima, exercício de 2007, considerações nos seguintes termos:

Quanto ao planejamento:

CONSIDERANDO que o Relatório da Auditoria contém observações que apontam para falhas existentes nos instrumentos de planejamento, quais sejam, Plano Plurianual (PPA), lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e lei Orçamentária Anual (LOA), levando o Relator a tê-las como demonstração da pouca importância dada pela Administração Estadual a instrumentos tão importantes para a condução da gestão pública, não ensejando, contudo, tais falhas a emissão de parecer contrário à aprovação das contas;

Quanto aos gastos em ações e serviços públicos de saúde:

CONSIDERANDO que o Relator, em relação às despesas, admitiu o total aplicado nas funções 10, 17 e 18, respectivamente, saúde, saneamento e gestão ambiental, historicamente admitidas por esta Corte como aplicações em Saúde, e acompanhando a Auditoria, deduziu as despesas lançadas a título de pagamento de produtividade do SUS, no valor de R\$ 27,0 milhões, as quais não teriam tido suas fontes de recursos suficientemente comprovadas como de impostos e transferências, bem como as relativas ao pagamento de inativos, no valor de R\$ 11,29 milhões;

CONSIDERANDO que, admitido o que foi exposto nos dois CONSIDERANDOS anteriores e segundo o voto do Relator, as despesas com ações e serviços públicos de saúde, alcançariam o montante de R\$ 345,93 milhões, equivalendo ao percentual de 10,49%, abaixo do mínimo constitucionalmente exigido;

CONSIDERANDO, no entanto, tocante às aplicações em ações e serviços públicos de saúde, que, conforme o entendimento da maioria, para cálculo justo e correto do percentual aplicado em tais políticas, é de se retirar da base de cálculo correspondente o valor atinente às perdas sofridas pelo Estado, após as operações efetuadas no âmbito do FUNDEF, hoje FUNDEB, haja vista que, mesmo não sendo repasses obrigatoriamente para os Municípios, são transferências constitucionais e compulsórias, das quais os entes federativos não podem fugir, ditadas por mandamento da Carta Magna, preocupada em tornar efetivo o "federalismo cooperativo", por ela abrigado em seu texto;

CONSIDERANDO que, alusivamente aos gastos do setor, ainda conforme a Auditoria, mas historicamente aceitos por este Tribunal, em repetidas manifestações lavradas quando da apreciação das contas de sucessivos exercícios, a exemplo despesas com saneamento, gestão ambiental, encargos da dívida, programa do leite, gastos com o custeio do IPEP quando do atendimento a servidores estaduais, despesas com inativos e com restos a pagar de 2006 pagos até 31 de dezembro de 2007, assim como o pagamento de produtividade do SUS, com recursos próprios;

CONSIDERANDO que, retirada da base de cálculo do percentual a aplicar em ações e serviços públicos de saúde a importância relativa às perdas do Estado no FUNDEB e aceitas dentre as despesas as parcelas acima indicadas, impugnadas, indevidamente, pela Auditoria, as aplicações no setor alcançaram 12,10%, satisfazendo, assim, a exigência constitucional.

No tocante à divergência nas informações de pessoal entre os dados da SEIE e os da Secretaria de Estado da Administração, tendo em vista que não foi esclarecido o motivo da divergência, entendo que a matéria deve ser acompanhada quando da análise das contas dos próximos exercícios.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC N.º 01777/08

Com relação à inobservância aos estágios da despesa pública no que diz respeito à aquisição de mercadorias, embora o ex-gestor afirme não ter ordenado a prática dos atos, cabe ao gestor da pasta a orientação e fiscalização dos atos praticados por seus subordinados.

No que tange ao pagamento de diárias para viagens ao interior do estado, sem indicar o meio de transporte, entendo que a falha enseja recomendações à atual administração para que adote medidas objetivando um controle mais transparente com o pagamento de diárias.

Ante o exposto, proponho que esta Egrégia Corte de Contas:

1. Julgue regular com ressalva a Prestação de Contas do Sr. Francisco Evangelista de Freitas, Secretário de Estado da Infraestrutura, no exercício de 2007;
2. Determine à DICOG III que verifique as informações prestadas pela SEIE no tocante ao seu quadro de pessoal, quando da análise das contas dos próximos exercícios;
3. Recomende à atual administração da SEIE a adoção de medidas visando evitar a repetição das falhas apontadas.

É a proposta.

João Pessoa, 10 de dezembro de 2014

Cons. Substituto Oscar Mamede Santiago Melo
Relator