



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

Objeto: Prestação de Contas Anuais

Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

Responsável: Luiz Alves de Lima

Interessado: Rosildo Alves de Morais

EMENTA: PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ADMINISTRAÇÃO DIRETA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS – RESPONSÁVEL POR FUNDO ESPECIAL – 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 18/1993 – Acréscimo da dívida flutuante em relação ao saldo do ano anterior – Incorreta contabilização de despesas com pessoal – Precário funcionamento de equipes de programa de saúde – Transgressões a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Eivas que comprometem parcialmente o equilíbrio das contas. Regularidade com ressalvas. Restrição do art. 140, § 1º, inciso IX, do Regimento Interno do TCE/PB. Recomendações. Arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 04267/15

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MANAÍRA, SR. LUIZ ALVES DE LIMA*, relativas ao exercício financeiro de 2011, acordam, por unanimidade, os Conselheiros integrantes da 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*, em sessão realizada nesta data, com a convocação do Conselheiro Substituto Antônio Gomes Vieira Filho, diante da ausência justificada do Conselheiro Fernando Rodrigues Catão, na conformidade da proposta de decisão 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 18/1993, *JULGAR REGULARES COM RESSALVAS* as referidas contas.
- 2) *INFORMAR* à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e das 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.
- 3) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o administrador do Fundo Municipal de Saúde de Manaíra, Sr. Luiz Alves de Lima, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos técnicos deste Sinédrio de Contas e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

4) *DETERMINAR* o arquivamento dos autos.

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

**TCE – Sala das Sessões da 1ª Câmara, Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coêlho Costa**

João Pessoa, 05 de novembro de 2015

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira

**Presidente**

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO

Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo

**Relator**

Presente:

**Representante do Ministério Público Especial**

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Cuidam os presentes autos da análise das CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de Manaíra, relativas ao exercício financeiro de 2011, Sr. Luiz Alves de Lima, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 31 de março de 2012.

Os peritos da Divisão de Auditoria da Gestão Municipal V – DIAGM V, com base nos documentos insertos nos autos e em inspeção *in loco* realizada na Urbe entre os dias 18 a 22 de março de 2013, emitiram relatório inicial, fls. 18/23, constatando, sumariamente, que: a) a prestação de contas foi apresentada no prazo legal; b) a Lei Municipal n.º 147, de 21 de setembro 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 de saúde, executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde; e c) as receitas estabelecidas para o fundo estão previstas no art. 6º da citada norma local.

Quanto aos aspectos orçamentários, financeiros, patrimoniais e operacionais, os técnicos da DIAGM V destacaram que: a) o orçamento municipal para 2011 estimou a receita do fundo em R\$ 2.635.120,00 e fixou a despesa em igual valor; b) durante o exercício foram abertos créditos adicionais suplementares na quantia de R\$ 821.371,53 e especiais na soma de R\$ 110.000,00; c) a receita orçamentária efetivamente recebida pelo FMS, no período, ascendeu à importância de R\$ 1.058.746,99; d) a despesa orçamentária realizada atingiu o montante de R\$ 2.606.739,13; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro, incluindo as transferências intraorçamentárias, totalizou R\$ 1.917.556,29; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano compreendeu o valor de R\$ 124.018,24; g) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 336.165,09; h) o BALANÇO PATRIMONIAL revelou um ativo financeiro na quantia de R\$ 336.165,09 e um passivo financeiro de R\$ 313.523,38; i) as despesas com pessoal totalizaram R\$ 1.192.717,90, sendo R\$ 931.172,90 registrados como vencimentos e vantagens fixas, R\$ 207.965,00 lançados como contratação por termo determinado e R\$ 53.580,00 escriturados indevidamente como outros serviços de terceiros pessoa física; e j) os valores aplicados em ações e serviços públicos de saúde, R\$ 1.546.029,53, equivaleram a 17,94% da receita base, R\$ 8.619.598,46.

Em seguida, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades detectadas, quais sejam: a) acréscimo da dívida flutuante em relação ao ano anterior, equivalendo a 54,83%; b) incorreta classificação de despesas com pessoal no elemento de despesa 36, dificultando o exame dos gastos com pessoal; c) contabilização de dispêndios não comprovados com fornecimento de refeições na soma de R\$ 15.880,00; e d) precário funcionamento de 02 (duas) equipes do Programa de Saúde da Família – PSF.

Realizados os chamamentos do gestor do Fundo Municipal de Saúde de Manaíra, Sr. Luiz Alves de Lima, e do responsável técnico pela contabilidade do referido fundo no ano de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

2011, Dr. Rosildo Alves de Moraes, fls. 25/27 e 47, este deixou o prazo transcorrer *in albis* sem apresentar quaisquer justificativas para as eivas de natureza contábil, enquanto aquele enviou contestação, fls. 48/61, onde alegou, em síntese, que: a) o superávit financeiro de R\$ 22.641,71 ultrapassou o total da dívida inscrita no passivo financeiro; b) os gastos classificados como OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA serviram para atender demandas eventuais da administração e foram registrados corretamente; c) a documentação encartada demonstra a regularidade das despesas com refeições; d) muitas vezes os gestores são obrigados a tolerar a falta de cumprimento da carga horária pelos profissionais da área médica, sob pena deles aceitarem propostas de trabalho mais atrativas; e) o fato detectado foi esporádico e, não obstante a deficiência da carga horária, os profissionais conseguiam cobrir todos os atendimentos; e f) o Município de Manaíra/PB iniciou procedimento licitatório para contratar empresa responsável pela elaboração de concurso público, visando à substituição dos contratados com recursos do Fundo Municipal de Saúde.

Encaminhados os autos aos inspetores da DIAGM V, estes, após esquadrihar a mencionada peça de defesa, emitiram relatório, fls. 65/69, onde consideraram elidida a mácula concernente ao registro de gastos com alimentação sem comprovação. E, por fim, mantiveram *in totum* as demais eivas consignadas na peça exordial.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 71/76, pugnou, em suma, pelo (a): a) regularidade com ressalvas das contas em análise; b) aplicação de multa ao gestor do Fundo Municipal de Saúde em 2011, Sr. Luiz Alves de Lima, com fulcro no art. 56, inciso II, da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993; e c) envio de recomendação à atual gestão do aludido fundo e ao Chefe do Poder Executivo, no sentido de manter ou adequar suas políticas e organização pautadas nos princípios e normas legais pertinentes, buscando, também, engendrar esforços para garantir eficientemente o Direito Universal à Saúde estampado no art. 196 da Carta da República.

Solicitação de pauta para a presente assentada, fl. 77, conforme atestam o extrato das intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 19 de outubro de 2015 e a certidão de fl. 78.

É o relatório.

**PROPOSTA DE DECISÃO**

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

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.

Portanto, pode-se 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.*

Ademais, 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

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 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, *verbum pro verbo*:

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

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*:

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 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 à 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)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

*In casu*, os peritos da unidade de instrução deste Sinédrio de Contas, com base no DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE, fl. 13, detectaram o aumento das obrigações de curto prazo de R\$ 202.492,32, no início de 2011, para R\$ 313.523,38, ao final do período, equivalendo a 54,83% em relação ao saldo inicial. Com efeito, a situação acima exposta deve ser ponderada, tendo em vista que o saldo financeiro ao final do exercício, R\$ 336.165,09, era suficiente para cobrir tais gastos de curto prazo.

Outra mácula destacada pelos analistas da Corte, fls. 31, diz respeito à incorreta classificação de despesas com pessoal no elemento 36 – OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS – PESSOA FÍSICA, R\$ 53.580,00 (Documento TC n.º 07000/13). Ressalte-se, por oportuno, que a incorreta classificação de dispêndios com médicos e farmacêuticos poderia ter prejudicado a análise dos técnicos deste Areópago, notadamente no tocante à avaliação das despesas com pessoal e à verificação dos limites impostos pela LRF, comprometendo, assim, a confiabilidade dos dados contábeis do fundo, motivo pelo qual deve a autoridade responsável e o profissional da área contábil escriturar todas as despesas de acordo com as normas de contabilidade aplicada ao setor público.

Em relação ao funcionamento das equipes do Programa de Saúde da Família – PSF, a planilha enviada pelo gestor do Fundo de Saúde do Município de Manaíra, Sr. Luiz Alves de Lima, fls. 67/68, demonstrou que a Equipe de Agentes Comunitários de Saúde III, Vila Travessia dos Santana, não possuiu nenhum médico em 2011 e que a Equipe de Saúde da Família IV, Vila de Pelo Sinal, ficou desfalcada do referido profissional nos meses de setembro a dezembro de 2011. Portanto, é preciso recomendar a adoção de medidas corretivas urgentes que garantam a prestação de serviços de saúde de maneira a atender às necessidades da coletividade, conforme estampado no art. 196 da Constituição Federal.

Em que pese as impropriedades acima constatadas, fica evidente que elas não comprometeram integralmente a regularidade das contas *sub examine*, seja pela ausência de danos mensuráveis, seja por não revelarem atos de improbidade administrativa ou mesmo por não induzirem ao entendimento de malversação de recursos públicos. Na verdade, as incorreções observadas caracterizam falhas de natureza formal que ensejam, além do envio de recomendações, o julgamento regular com ressalvas, nos termos dos art. 16, inciso II, e 18 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993, *verbo ad verbum*:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I – (*omissis*)

II - regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

(...)





TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO  
1ª CÂMARA

**PROCESSO TC N.º 03287/12**

Art. 18 – Quando julgar as contas regulares com ressalva, o Tribunal dará quitação ao responsável e lhe determinará, ou a que lhe haja sucedido, a adoção de medidas necessárias à correção das impropriedades ou faltas identificadas, de modo a prevenir a ocorrência de outras semelhantes.

*Ex positis*, proponho que a 1ª CÂMARA do *TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA*:

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 18/1993, *JULGUE REGULARES COM RESSALVAS* as CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de Manaíra relativas ao exercício financeiro de 2011, Sr. Luiz Alves de Lima.

2) *INFORME* à supracitada autoridade que a decisão decorreu do exame dos fatos e das 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.

3) *ENVIE* recomendações no sentido de que o administrador do Fundo Municipal de Saúde de Manaíra, Sr. Luiz Alves de Lima, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos técnicos deste Sinédrio de Contas e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

4) *DETERMINE* o arquivamento dos autos.

É a proposta.

Em 5 de Novembro de 2015



**Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira**  
PRESIDENTE



**Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo**  
RELATOR



**Luciano Andrade Farias**  
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO