



ESTADO DA PARAÍBA  
TRIBUNAL DE CONTAS  
MINISTÉRIO PÚBLICO

**Parecer N° 01575/11**

**Processo TC N° 04029/11**

**Natureza: Prestação de Contas Anual - Fundo Municipal de Saúde de Juazeirinho**

**Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTORA DE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. NÃO PAGAMENTO E NÃO EMPENHAMENTO DE OBRIGAÇÕES PATRONAIS. EIVAS NÃO ATRIBUÍVEIS À GESTORA DO FUNDO. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. REGULARIDADE COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÃO, REPRESENTAÇÃO À DELEGACIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA E AO INSTITUTO PRÓPRIO DE PREVIDÊNCIA MUNICIPAL.**

Versam os presentes autos acerca da análise da prestação de contas anual da gestora do Fundo Municipal de Saúde de Juazeirinho, Sra. KARLA EMMANUELLE MATIAS VIDAL DA SILVA, relativa ao exercício de 2010.

Após a análise da documentação encartada, houve manifestação do Órgão Técnico, às fls. 20/25, relatando diversas irregularidades.

Apesar de regularmente notificada, a gestora responsável não apresentou defesa, tendo, inclusive, pedido prorrogação de prazo para tanto (fls. 30/32).

Assim, tendo em vista a ausência de manifestação defensiva, permanecem as falhas apontadas no Relatório inicial, quais sejam:

*- Déficit na execução orçamentária de R\$ 544.457,41, correspondente a 27,13% da receita arrecadada no exercício;*

*- Não empenhou nem pagou obrigações patronais ao INSS no valor de R\$ 163.072,02;*

- Não empenhou nem pagou obrigações patronais ao Instituto de Previdência do Município de Juazeirinho no valor de R\$ 32.792,46;

- Apropriação indébita das contribuições dos segurados do INSS no total de R\$ 59.921,06;

- Apropriação indébita das contribuições dos segurados do Instituto de Previdência do Município de Juazeirinho correspondente a R\$ 50.279,24.

A seguir, os autos vieram conclusos a este Ministério Público Especial, para elaboração de Parecer.

### **É o relatório. Passo a opinar.**

Aqui, importa destacar, inicialmente, que o Fundo Municipal de Saúde de Juazeirinho, como Fundo Público que é, constitui-se em um produto de receitas vinculadas a determinados objetivos, especificamente estabelecidos em lei, **não tendo, pela sua própria natureza, personalidade jurídica**, encontrando-se decerto vinculado à Secretaria Municipal da Saúde.

Como cediço, os Fundos não são órgãos ou entidades públicas, não lhes cabendo, pois, a prática de atos ou a realização de procedimentos próprios daqueles, como contratar prestadores de serviços, realizar concurso público para admissão de pessoal, já que não possuem quadro de pessoal, enfim.

Com efeito, pela sua natureza, o Fundo Especial não é entidade ou órgão, mas um conjunto de recursos de várias naturezas, destinados à concretização do objetivo pré-determinado. A sua inclusão no orçamento se dá com a vinculação das receitas às despesas do órgão que o gerenciará e que executará os programas relacionados com o objetivo pretendido.

A criação de Fundos Especiais, como é o caso do Fundo Municipal de Saúde de Juazeirinho, deve estar sempre associada a procedimentos ou ações de relevância dentro das necessidades sociais a serem atingidas pela Administração Pública. Para garantir a satisfação de tais necessidades, diante da incerteza financeira que pode comprometer uma boa gestão em determinada área, pode haver a vinculação de determinadas receitas a programas de trabalho específicos, a fim de realizar os objetivos pré-estabelecidos.

Nesse contexto, parece esdrúxulo atribuir à gestora do Fundo a obrigação de proceder a recolhimentos previdenciários, dos servidores ou patronais, porquanto o pessoal que labora na administração do Fundo deve prestar serviços ou integrar o quadro da Prefeitura Municipal/Secretaria da Saúde, cabendo a estas, a efetuação dos recolhimentos previdenciários respectivos.

A propósito, traz-se a lume parte de Parecer da Procuradora Geral deste *Parquet* de Contas, Dra. Isabella Barbosa Marinho Falcão, exarado em sede de

processo de prestação de contas anual de gestor do Fundo de Assistência Social de Umbuzeiro, relativa ao exercício de 2006, vazado nos seguintes termos:

*“Ab initio, cumpre ressaltar que os fundos não possuem personalidade jurídica, constituindo-se em meros conjuntos de recursos destinados a aplicação em finalidade específica. Assim, a análise da prestação de contas dos fundos públicos e, especificamente, dos Fundos Municipais de Assistência Social (FAS), deveria ser focada apenas na verificação do equilíbrio entre a receita e a despesa; na ausência de desvios e na aplicação não desvirtuada dos recursos quanto às finalidades previstas nos serviços, programas e ações aos quais estão vinculados.*

Assim, as irregularidades que dizem respeito à gestão do FAS, no caso, deveriam se limitar ao *déficit* orçamentário e às falhas de natureza contábil, já que aquelas relativas a atos de gestão de pessoal e despesas deles decorrentes não deveriam ser imputadas ao Fundo, mas à autoridade responsável por tais atos, seja o gestor da pasta à qual está ligado o Fundo de Assistência Social, seja, no caso das Prefeituras nas quais não existe a descentralização da gestão, ao próprio Prefeito.

Por outro lado, deparamo-nos aqui com uma situação *suis generis*, configurada na existência de um Fundo como unidade gestora e não apenas mera unidade orçamentária. Isto ocorre porque existe uma falha de interpretação na exigência da Instrução Normativa da Secretaria da Receita Federal nº 748, de 28 de junho de 2007, que assim dispõe em seu art. 11:

*Art. 11. São também obrigados a se inscrever no CNPJ:*

*I – órgãos públicos dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Poderes Executivo e Legislativo dos Municípios, desde que se constituam em unidade gestoras de orçamento;*

...

*XI – fundos públicos de natureza meramente contábil.*

Atente-se, portanto, que mesmo com inscrição no CNPJ, os fundos meramente contábeis, tais como os fundos municipais de saúde e de assistência social, não passam a ter outra natureza, ou seja, não passam a ter personalidade jurídica e, assim, continuam impossibilitados de praticar atos de gestão através de seu representante.

Com efeito, o Fundo de Assistência Social, bem como a criação de um Conselho de Assistência Social e o Plano de Assistência Social são requisitos para o repasse de recursos para os Municípios, como parte do programa de descentralização da Assistência Social (Sistema Único de Assistência Social) nos moldes do que ocorreu com a Saúde (SUS).

Todavia, o ideal seria não dissociar completamente a análise da prestação de contas dos referidos Fundos da gestão dos Chefes do Executivo, uma vez que a execução orçamentária e utilização dos recursos dos Fundos são feitas de acordo com os programas de governo e com as ferramentas conferidas pelo gestor para que tais recursos sejam aplicados. De modo que não se pode responsabilizar o gestor de Fundos de Assistência Social pela contratação de pessoal sem concurso público, se o fundo não possui capacidade para contratar ou para realizar concurso.

Além disso, ao analisar a aplicação dos recursos nas áreas específicas às quais estão vinculados, deve-se avaliar também o cumprimento das metas previamente estabelecidas nos respectivos Planos. Tais aspectos, entendo, devem ser todos analisados na Prestação de Contas Anual do Chefe do Executivo, e de suas secretarias.

Deixo, portanto, de considerar como sendo da responsabilidade da gestora em comento as irregularidades relativas a: Apropriação indébita de consignações retidas e não repassadas ao INSS e de ISSQN nos valores de R\$ 6.383,61 e R\$ 257,50, respectivamente; Ausência de concurso público para pessoas que prestam serviços de natureza continuada, ferindo o artigo 37 da CF; Despesas com pessoal líquidas e certas não empenhadas no exercício, ferindo os artigos 35, II e 63 da Lei 4.320/64; Não recolhimento junto ao INSS de obrigações patronais no montante de aproximadamente R\$ 18.758,71.

Assim o faço, como já disse, por entender que os Fundos não possuem capacidade de contratação, as quais se dá através da própria Prefeitura, bem assim as obrigações patronais que delas decorrem.”

Destarte, afastada a responsabilidade da gestoras do vertente Fundo no respeitante às questões concernentes à contribuição previdenciária, cabe tratar da eiva subsistente, relativa ao *déficit* orçamentário, sem prejuízo, porém, de se representar à Delegacia da Receita Previdenciária acerca da omissão constatada no presente feito, correspondente ao não recolhimento de contribuição previdenciária.

Quanto ao *déficit* orçamentário detectado, no montante de R\$ 544.457,41, observa-se que a execução orçamentária do Fundo Municipal de Saúde de Juazeirinho apresentou falha orientada basicamente para a falta de controle administrativo por parte da gestora.

A propósito, vale ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal repôs o planejamento como verdadeiro princípio da Administração Pública, objetivando o cumprimento de metas, definidas nos orçamentos, que buscam incessantemente o equilíbrio entre receitas e despesas. Não é outra a norma extraída do § 1º do art. 1º da LRF. Veja-se:

“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”.*

Destarte, a mácula constatada permanece, em virtude da inércia defensiva. Comporta, por conseguinte, recomendação no sentido de se promover o equilíbrio orçamentário e financeiro, através de uma atuação planejada.

Ex Positis, opina esta Representante do Ministério Público de Contas pela:

- a) **REGULARIDADE COM RESSALVAS** da prestação de contas em apreço;
- b) **RECOMENDAÇÃO** à atual Administração do Fundo Municipal de Saúde de Juazeirinho, no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), com vistas a evitar a repetição da falha aqui constatadas e, assim, promover o aperfeiçoamento da gestão;
- c) **REPRESENTAÇÃO**, com remessa de cópias das peças pertinentes aos Órgãos Previdenciários competentes, Instituto de Previdência de Juazeirinho e INSS, acerca da omissão no recolhimento das contribuições previdenciárias constatadas nos presentes autos.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 22 de novembro de 2011.

**ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA**

Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB

lvmf-aj