



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

Objeto: Prestação de Contas Anuais
Relator: Conselheiro Substituto Renato Sérgio Santiago Melo
Redator: Conselheiro Marcos Antônio da Costa
Responsável: José Max Rodrigues Soares
Advogado: Dr. Carlos Roberto Batista Lacerda

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 – Ausência de empenhamento, contabilização e pagamento de obrigações patronais devidas ao instituto de seguridade nacional – Carência de recolhimento de parte das contribuições previdenciárias retidas das remunerações dos segurados – Incorreta elaboração de demonstrativos contábeis – Ausência de equilíbrio entre as receitas e as despesas orçamentárias – Inexistência de estabilidade entre o ativo e o passivo financeiros – Contratação de pessoal sem a realização do devido concurso público – Deficiência no funcionamento das equipes do Programa de Saúde da Família – Transgressão a dispositivos de natureza constitucional e infraconstitucional – Eivas que comprometem parcialmente o equilíbrio das contas – Necessidade imperiosa de imposição de penalidade, *ex vi* do disposto no art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993. Regularidade com ressalvas. Aplicação de multa. Fixação de prazo para pagamento. Recomendações. Representação.

ACÓRDÃO AC1 – TC – 4.340 /15

Vistos, relatados e discutidos os autos da *PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DO ORDENADOR DE DESPESAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SÃO JOSÉ DE PRINCESA/PB, SR. JOSÉ MAX RODRIGUES SOARES*, 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 do voto do Conselheiro Marcos Antônio da Costa, vencida parcialmente a proposta de decisão do relator a seguir, em:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

- 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) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB, *APLICAR MULTA* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, CPF n.º 768.621.434-68, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 94,54 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.
- 3) *ASSINAR* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea “a”, da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.
- 4) *ENVIAR* recomendações no sentido de que o administrador do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.
- 5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNICAR* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca das ausências de recolhimentos de obrigações patronais e de contribuições previdenciárias retidas dos segurados, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de São José de Princesa/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2011.

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



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

ASSINADO ELETRONICAMENTE NO FINAL DA DECISÃO
Conselheiro Marcos Antônio da Costa
REDATOR

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 03060/12

RELATÓRIO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO RENATO SÉRGIO SANTIAGO MELO (Relator): Tratam os presentes autos da análise das CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, relativas ao exercício financeiro de 2011, apresentadas eletronicamente a este eg. Tribunal em 30 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 no período de 29 de outubro a 02 de novembro de 2012, emitiram relatório inicial, fls. 17/24, constatando, sumariamente, que a prestação de contas foi apresentada no prazo legal e que a Lei Municipal n.º 017, de 05 de dezembro de 1997, instituiu o Fundo Municipal de Saúde – FMS com o objetivo de criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento das ações executadas ou coordenadas pela Secretaria Municipal de Saúde.

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, incluindo as transferências, em R\$ 2.046.325,00 e fixou a despesa em igual valor; b) durante o exercício foram abertos créditos adicionais suplementares na importância de R\$ 786.735,98; c) os valores efetivamente recebidos pelo fundo ascenderam à soma de R\$ 1.738.145,23; d) os gastos orçamentários realizados, com a adição das obrigações patronais não contabilizadas, atingiram o montante de R\$ 1.920.164,84; e) a receita extraorçamentária acumulada no exercício financeiro totalizou R\$ 315.767,04; f) a despesa extraorçamentária executada durante o ano foi no valor de R\$ 252.446,46; g) o saldo financeiro para o exercício seguinte foi de R\$ 17.203,75; h) a dívida do FMS, ao final do período, sem a adição das parcelas não contabilizadas, ascendeu ao patamar de R\$ 430.610,61, constituída exclusivamente de obrigações de curto prazo; i) os dispêndios com pessoal totalizaram R\$ 1.049.287,41; j) o quadro de pessoal vinculado ao referido fundo local, em 31 de dezembro de 2011, era constituído de 31 servidores efetivos e de 16 funcionários comissionados e contratados; k) não existiram denúncias relacionadas ao exercício em tela; e l) o FMS possui um bom controle de entrada e saída de medicamentos.

Em seguida, os analistas desta Corte apresentaram, de forma resumida, as irregularidades constatadas, quais sejam: a) não contabilização de despesa orçamentária na importância de R\$ 53.827,95; b) gastos não comprovados com pagamentos junto ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS na soma de R\$ 12.914,91; c) incorreta elaboração dos BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, como também do DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE; d) ocorrências de déficits orçamentário e financeiro nos montantes, respectivamente, de R\$ 182.019,61 e de R\$ 450.031,06; e) priorização na contratação de servidores comissionados e prestadores de serviço, em detrimento da realização do devido concurso público; f) apropriação indébita previdenciária de contribuições retidas dos segurados na quantia de R\$ 2.612,05; e g) deficiência no funcionamento das equipes do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

Programa de Saúde da Família – PSF, diante da falta de cumprimento da carga horária de trabalho pelos profissionais da área de saúde.

Realizada a intimação do gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, fls. 25/26, este, após pedido de prorrogação de prazo, fl. 28, deferido pelo relator, fl. 29, encaminhou contestação, fls. 31/90, onde juntou documentos e alegou, em síntese, que: a) as despesas estimadas pelos inspetores do Tribunal com encargos sociais não poderiam compor o cálculo dos gastos correntes, sob pena de descumprimento ao disposto no art. 102 da Lei Nacional n.º 4.320/1964; b) a Receita Federal do Brasil – RFB deve realizar o levantamento da real dívida previdenciária; c) o pedido de parcelamento das contribuições securitárias não recolhidas foi formalizado junto à Previdência Nacional; d) a totalidade do recolhimento dos dispêndios contabilizados com gastos previdenciários, na soma de R\$ 95.254,38, está comprovada; e) o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público define que o balanço orçamentário, conjugado com outros indicadores, evidencia o alcance das metas fiscais e o equilíbrio das contas públicas; f) a situação deficitária identificada em 2011 é apenas uma das hipóteses decorrentes da execução do orçamento, conforme doutrina; g) a comparação entre o ativo e o passivo financeiros aponta a existência de superávit ou de déficit e o desequilíbrio não se constitui em motivo suficiente para comprometer a aprovação das contas; h) a contratação de servidores por excepcional interesse público ocorreu em virtude do seu caráter eventual e transitório, sendo uma das opções previstas na Carta Magna; i) os comissionados exercem funções de confiança imprescindíveis ao desenvolvimento das atividades do Município, estando amparadas por lei específica; j) o irrisório valor não recolhido, R\$ 2.612,05, correspondeu a 0,14% da despesa orçamentária total do fundo e o fato não pode ser caracterizado como apropriação indébita, uma vez que a importância questionada encontra-se em poder do FMS para ser repassado à entidade previdenciária nacional; k) a ausência de profissionais da área de saúde configurou uma excepcionalidade e os servidores presentes ao trabalho cobriam todos os atendimentos, sem a ocorrência de prejuízos à população; e l) o Município de São José de Princesa/PB iniciou o planejamento para a elaboração de concurso, no intuito de substituir os contratados da área de saúde, demonstrando, assim, o zelo e o comprometimento com o interesse público.

Encaminhados os autos aos especialistas da unidade técnica de instrução, estes, após esquadriharem a mencionada contestação, emitiram relatório, fls. 94/100, onde mantiveram *in totum* o seu posicionamento.

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba – MPJTCE/PB, ao se pronunciar acerca da matéria, fls. 102/109, pugnou, em síntese, pelo (a): a) irregularidade das contas em apreço; b) aplicação de multa ao Sr. José Max Rodrigues Soares, com fulcro no art. 56, inciso II, da LOTC/PB; c) envio de representação ao Ministério Público Estadual, ao Ministério Público Federal e à Receita Federal do Brasil para adoção das medidas cabíveis; d) modulação dos efeitos desta decisão para considerar irregular a permanência de prestadores de serviços a partir do exercício financeiro de 2013; e e) exame em autos



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

específicos das máculas referentes aos prestadores de serviços para que o Tribunal de Contas possa exercer as atribuições previstas no art. 71, inciso III, da Constituição Federal.

Após solicitação de pauta para a sessão de 21 de março de 2014, fl. 110, o relator determinou o retorno dos autos à DIAGM V para informar o valor das contribuições securitárias devidas pelo Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB no exercício financeiro de 2011, a importância efetivamente paga no período e o montante não recolhido para o Regime Geral de Previdência Social – RGPS.

Complementando a instrução do feito, fls. 113/115, os técnicos desta Corte ratificaram que o total dos encargos previdenciários do empregador não escriturados correspondeu a R\$ 53.827,95 e destacaram que a soma não recolhida à autarquia securitária nacional alcançou a soma de R\$ 155.670,04.

Devidamente intimado, fl. 117, o administrador do FMS encartou documentos e justificou, fls. 118/159, em suma, que a dívida referente ao ano de 2011 foi parcelada junto à entidade de previdência nacional e que sua quitação está ocorrendo de forma regular através de débito automático na conta do Fundo de Participação dos Municípios – FPM.

Ato contínuo, os inspetores da unidade técnica emitiram novel relatório, fls. 163/166, onde enfatizaram a permanência de todas as irregularidades inicialmente apontadas, bem como evidenciaram que o parcelamento de débitos previdenciários não altera os valores devidos e não recolhidos ao RGPS.

Instado a se pronunciar, Ministério Público Especial emitiu Cota, fls. 168/169, destacando que as informações complementares da unidade de instrução não tinham o condão de alterar o mérito do pronunciamento anterior, fls. 102/109.

Nova solicitação de pauta para o pregão do dia 29 de outubro de 2015, fl. 170, conforme atestam o extrato de intimações publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/PB de 16 de outubro do corrente ano e a certidão de fl. 171, e adiamento para a presente assentada, consoante requerimento do patrono do gestor do Fundo Municipal de Saúde da Urbe de São José de Princesa/PB (Documento TC n.º 60205/15).

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 03060/12

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 à 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.*

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 03060/12

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.

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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

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 contemplam, 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)

In casu, constata-se que as contas apresentadas pelo gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sr. José Max Rodrigues Soares, revelaram várias irregularidades remanescentes. Entrementes, no tocante ao registro de gastos não comprovados com pagamentos previdenciários junto ao Instituto Nacional do



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

Seguro Social – INSS, na soma de R\$ 12.914,91, em que pese o posicionamento dos peritos do Tribunal, verifica-se, com base no Documento TC n.º 24587/12 e nas peças encartadas ao feito na defesa do gestor, fls. 68/81, que os recolhimentos securitários ocorridos somaram R\$ 95.254,38, em conformidade com o montante lançado na contabilidade. Assim, a presente eiva encontra-se elidida.

Por outro lado, quanto aos encargos patronais devidos ao INSS em 2011, inicialmente, cumpre informar que a alíquota de contribuição previdenciária da Urbe de São José de Princesa/PB naquele exercício, considerando os índices de Riscos Ambientais de Trabalho – RAT (2) e de Fator Acidentário de Prevenção – FAP (0,5000), era de 21% e não de 22% como considerado pelos técnicos deste Pretório de Contas. E, após o citado ajuste, resta evidente, com fulcro nos dados constantes no Sistema de Acompanhamento da Gestão dos Recursos da Sociedade – SAGRES, que as obrigações securitárias do empregador empenhadas somaram R\$ 135.387,81, enquanto os recolhimentos efetuados totalizaram apenas R\$ 33.545,72, estando ambos os valores bem aquém do montante efetivamente devido à autarquia federal, R\$ 180.615,05, que corresponde a 21% da remuneração paga (R\$ 860.071,65), consoante disposto no art. 195, inciso I, alínea “a”, da Constituição Federal, c/c os artigos 15, inciso I, e 22, incisos I e II, alínea “b”, da Lei de Custeio da Previdência Social (Lei Nacional n.º 8.212/1991), respectivamente, *in verbis*:

Art. 195. A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais:

I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviços, mesmo sem vínculo empregatício;

Art. 15. Considera-se:

I – empresa - a firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como os órgãos e entidades da administração pública direta, indireta e fundacional;

Art. 22. A contribuição a cargo da empresa, destinada à Seguridade Social, além do disposto no art. 23, é de:

I – vinte por cento sobre o total das remunerações pagas, devidas ou creditadas a qualquer título, durante o mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos que lhe prestem serviços, destinadas a retribuir o



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

trabalho, qualquer que seja a sua forma, inclusive as gorjetas, os ganhos habituais sob a forma de utilidades e os adiantamentos decorrentes de reajuste salarial, quer pelos serviços efetivamente prestados, quer pelo tempo à disposição do empregador ou tomador de serviços, nos termos da lei ou do contrato ou, ainda, de convenção ou acordo coletivo de trabalho ou sentença normativa.

II – para o financiamento do benefício previsto nos arts. 57 e 58 da Lei n.º 8.213, de 24 de julho de 1991, e daqueles concedidos em razão do grau de incidência de incapacidade laborativa decorrente dos riscos ambientais do trabalho, sobre o total das remunerações pagas ou creditadas, no decorrer do mês, aos segurados empregados e trabalhadores avulsos:

a) (...)

b) 2% (dois por cento) para as empresas em cuja atividade preponderante esse risco seja considerado médio; (grifos inexistentes no original)

Deste modo, constata-se que deixaram de ser registradas obrigações patronais na soma de R\$ 45.227,24 (R\$ 180.615,05 – R\$ 135.387,81) e de serem efetivamente pagas despesas do período *sub examine* em favor do INSS na elevada quantia estimada de R\$ 147.069,33 (R\$ 180.615,05 – R\$ 33.545,72), representando 81,43% do montante devido. De todo modo, é importante frisar que o cálculo do valor exato da dívida deverá ser realizado pela Receita Federal do Brasil – RFB, entidade responsável pela fiscalização e cobrança das contribuições previdenciárias devidas ao Regime Geral da Previdência Social – RGPS.

No campo das contribuições securitárias dos servidores, verifica-se, com base na movimentação extraorçamentária constante no BALANÇO FINANCEIRO, fls. 03/08, que as receitas de CONSIGNAÇÕES – INSS somaram R\$ 64.320,71, enquanto as despesas de CONSIGNAÇÕES – INSS totalizaram R\$ 61.708,66, deixando de ser recolhido, portanto, o valor de R\$ 2.612,05, consoante exposto pelos técnicos da unidade de instrução, fls. 21/22. Neste caso, não obstante o pequeno valor envolvido, deve ser enfatizado que o não repasse das contribuições previdenciárias retidas dos segurados vinculados ao RGPS pode caracterizar a situação de apropriação indébita previdenciária, conforme estabelecido no art. 168-A do Código Penal Brasileiro, dispositivo este introduzido pela Lei Nacional n.º 9.983, de 14 de julho de 2000, *verbatim*:

Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa.

§ 1º - Nas mesmas penas incorre quem deixar de:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

I – recolher, no prazo legal, contribuição ou outra importância destinada à previdência social que tenha sido descontada de pagamento efetuado a segurados, a terceiros ou arrecadada do público;

Logo, é necessário salientar que as eivas em comento, relacionadas aos encargos securitários devidos pelo empregado e empregador e não recolhidos ao INSS, em virtude de sua gravidade, além de poderem ser enquadradas como atos de improbidade administrativa (art. 11, inciso I, da Lei Nacional n.º 8.429/1992), acarretam sérios danos ao erário, diante dos encargos moratórios, tornando-se, portanto, máculas insanáveis, concorde entendimentos do Tribunal Superior Eleitoral – TSE, *verbo ad verbum*:

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. TEMPESTIVIDADE. PRERROGATIVA. MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL. INTIMAÇÃO PESSOAL. PROCESSO DE REGISTRO DE CADIDATURA. PRESIDENTE. CÂMARA MUNICIPAL. REJEIÇÃO DE CONTAS. AUSÊNCIA. RECOLHIMENTO. RETENÇÃO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. DECISÃO AGRAVADA EM CONSONÂNCIA COM A JURISPRUDÊNCIA DESTA CORTE. (...). 2. O não recolhimento e a não retenção de contribuições previdenciárias, no prazo legal, caracterizam irregularidades de natureza insanável. Precedentes. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.510/PB, Rel. Min. Eros Roberto Grau, Publicado na Sessão de 12 nov. 2008)

AGRAVO REGIMENTAL. RECURSO ESPECIAL. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA. INCIDÊNCIA. SUBSÍDIO. AGENTE POLÍTICO. PARCELAMENTO. IRRELEVÂNCIA. REGISTRO DE CANDIDATO. INDEFERIMENTO. 1. A falta de recolhimento de contribuições previdenciárias, por si só, acarreta dano ao erário e caracteriza irregularidade insanável, apta a atrair a incidência da cláusula de inelegibilidade prevista no art. 1º, I, *g*, da LC n.º 64/90. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.153/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado na Sessão de 11 dez. 2008, de acordo com o § 3º do art. 61 da Res./TSE n.º 22.717/2008)

PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO. NÃO RECOLHIMENTO. CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. IRRELEVÂNCIA. PAGAMENTO. MULTA. INEXISTÊNCIA. PROVIMENTO JUDICIAL. SUSPENSÃO. DECISÃO. CORTE DE CONTAS. AUSÊNCIA. AFASTAMENTO. INELEGIBILIDADE. 1. O não recolhimento de contribuições previdenciárias constitui irregularidade insanável. (...) (TSE – AgR-REspe n.º 34.081/PE, Rel. Min. Fernando Gonçalves, Publicado no DJE de 12 fev. 2009, p. 34)

AGRAVOS RGIMENTAIS. RECURSO ESPECIAL. NEGATIVA DE SEGUIMENTO. INDEFERIMENTO. REGISTRO DE CANDIDATURA. PREFEITO. VICE.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

LITISCONSÓRCIO NECESSÁRIO. INEXISTÊNCIA. REJEIÇÃO DE CONTAS. VÍCIOS INSANÁVEIS. PROVIMENTO LIMINAR APÓS O PEDIDO DE REGISTRO. (...) 3. O não-recolhimento de verbas previdenciárias e o descumprimento da Lei de Licitações configuram irregularidades de natureza insanável, a atrair a incidência da inelegibilidade prevista na alínea *g* do inciso I do artigo 1º da LC n.º 64/90. Precedentes (...) (TSE – AgR-REspe n.º 32.039/PB, Rel. Min. Marcelo Henrique Ribeiro de Oliveira, Publicado no DJE de 25 fev. 2009, p. 5)

Importa notar, por oportuno, que a carência de contabilização de parte das obrigações patronais devidas à entidade securitária nacional por parte do gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB no exercício de 2008, no valor corrigido de R\$ 45.227,24, conforme comentado, além de prejudicar a análise dos peritos do Tribunal, comprometeu a confiabilidade da escrituração contábil, pois resultou na imperfeição dos demonstrativos que compõem a prestação de contas, os quais deixaram de refletir a realidade orçamentária, financeira e patrimonial do citado fundo.

Isso significa que o setor de contabilidade não registrou as informações contábeis na forma prevista, não somente nos artigos 83 a 106 da Lei Nacional n.º 4.320/1964, mas também no art. 50, inciso II, da já mencionada Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Nacional n.º 101, de 04 de maio de 2000), que demarcou o regime de competência para a despesa pública, *ad litteram*:

Art. 50. (...)

II – a despesa e a assunção de compromisso serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa. (nosso grifo)

Em virtude da omissão ora explanada, não somente os BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO e PATRIMONIAL, mas também os DEMONSTRATIVOS DA DÍVIDA FLUTUANTE e DOS RESTOS A PAGAR foram elaborados sem respeitar todos os princípios fundamentais de contabilidade previstos nos arts. 2º e 3º da Resolução do Conselho Federal de Contabilidade – CFC n.º 750, de 29 de dezembro de 1993, devidamente publicada no Diário Oficial da União – DOU, datado de 31 de dezembro do mesmo ano, *verbum pro verbo*:

Art. 2º - Os Princípios Fundamentais de Contabilidade representam a essência das doutrinas e teorias relativas à Ciência da Contabilidade, consoante o entendimento predominante nos universos científico e profissional de nosso País. Concernem, pois, à Contabilidade no seu sentido mais amplo de ciência social, cujo objeto é o Patrimônio das Entidades.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

Art. 3º - São Princípios Fundamentais de Contabilidade:

- I) o da ENTIDADE;
- II) o da CONTINUIDADE;
- III) o da OPORTUNIDADE;
- IV) o do REGISTRO PELO VALOR ORIGINAL;
- V) o da ATUALIZAÇÃO MONETÁRIA;
- VI) o da COMPETÊNCIA; e
- VII) o da PRUDÊNCIA.

No que tange à execução orçamentária, os analistas da Corte evidenciaram um déficit de R\$ 182.019,61, tendo como base o BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, fl. 02, e a inclusão na despesa orçamentária das contribuições previdenciárias do empregador não contabilizadas. Contudo, diante da necessidade de retificação do valor das obrigações patronais não lançadas em 2011 de R\$ 53.827,95 para R\$ 45.227,24, conforme já demonstrado alhures, fica evidente que a situação deficitária reduz-se para R\$ 173.418,90, equivalendo a 9,98% da receita efetiva do Fundo Municipal de Saúde, R\$ 1.738.145,23.

Da mesma forma, agora com apoio no BALANÇO PATRIMONIAL, fl. 09, e na adição das parcelas previdenciárias não escrituradas no período, os inspetores do Tribunal detectaram um elevado desequilíbrio financeiro no montante de R\$ 450.031,06. Porém, com a alteração do total das obrigações securitárias patronais não registradas de R\$ 53.827,95 para R\$ 45.227,24, o aludido déficit deve ser reduzido de R\$ 450.031,06 para R\$ 441.430,35.

Ambas as situações deficitárias acima observadas caracterizam o inadimplemento da principal finalidade desejada pelo legislador ordinário, mediante a inserção, no ordenamento jurídico tupiniquim, da festejada Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, qual seja, a implementação de um eficiente planejamento por parte dos gestores públicos, com vistas à obtenção do equilíbrio das contas por eles administradas, conforme estabelece o seu art. 1º, § 1º, *ipsis litteris*.

Art. 1º. (*omissis*)

§ 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

Quanto à composição do quadro de pessoal vinculado ao Fundo Municipal de Saúde, os técnicos deste Pretório de Contas evidenciaram, fl. 21, além da presença de 31 servidores efetivos, a existência de 04 funcionários comissionados e de 12 contratadas por excepcional interesse público, Documento TC n.º 24677/12. Em que pese as alegações do gestor, de que às contratações temporárias estavam respaldada por lei específica, os analistas da unidade de instrução enfatizaram que a Lei Municipal n.º 004/1997, relacionada às referidas contratações, foi considerada inconstitucional em 20 de junho de 2012 pelo Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB, na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADIN n.º 999.2011.000473-9/001, modulando seus efeitos para 180 (cento e oitenta) dias após a comunicação dos requeridos.

Portanto, além da censura, o administrador do fundo local, Sr. José Max Rodrigues Soares, deve ser alertado de que as tarefas rotineiras da área de saúde, inclusive a parte administrativa, precisam ser desempenhadas por pessoal ocupante de cargos efetivos, admitido mediante concurso público. Neste sentido, é preciso assinalar que a ausência do certame público para seleção de servidores afronta os princípios constitucionais da impessoalidade, da moralidade administrativa e da necessidade de concurso público, devidamente estabelecidos na cabeça e no inciso II, do art. 37, da Constituição Federal, vejamos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

I - (*omissis*)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração; (grifamos)

Em seguida, merece destaque a deficiência no funcionamento das equipes do Programa de Saúde da Família – PSF, notadamente diante da falta de cumprimento da carga horária de trabalho pelos profissionais da área de saúde, concorde demonstrado nas planilhas constantes no Documento TC n.º 24681/12. Consoante relato feito pelos inspetores da unidade técnica, no exercício de 2011, os médicos trabalharam, em média, 09 dias, os odontólogos 10 dias e as enfermeiras 08 dias. Portanto, é preciso compelir a gestão municipal para que adote medidas corretivas urgentes que garantam a prestação de serviços



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

de saúde de maneira a atender às necessidades da coletividade, rumo à melhoria da qualidade da assistência prestada.

Feitas estas colocações, diante das transgressões a disposições normativas do direito objetivo pátrio, decorrentes da conduta do gestor do FMS de São José de Princesa/PB durante o exercício financeiro de 2011, Sr. José Max Rodrigues Soares, além do julgamento irregular das presentes contas, resta configurada a necessidade imperiosa de imposição da multa de R\$ 4.000,00, prevista no art. 56 da Lei Orgânica do TCE/PB (Lei Complementar Estadual n.º 18, de 13 de julho de 1993), sendo o administrador do mencionado fundo municipal enquadrado no seguinte inciso do referido artigo, vejamos:

Art. 56. O Tribunal poderá também aplicar multa de até Cr\$ 50.000.000,00 (cinquenta milhões de cruzeiros) aos responsáveis por:

I – (*omissis*)

II – infração grave a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;

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 IRREGULARES* as CONTAS DE GESTÃO do ORDENADOR DE DESPESAS do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares.

2) Com base no que dispõe o art. 56 da Lei Complementar Estadual n.º 18/1993 – LOTCE/PB, *APLIQUE MULTA* ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, CPF n.º 768.621.434-68, no valor de R\$ 4.000,00 (quatro mil reais), correspondente a 94,54 Unidades Fiscais de Referência do Estado da Paraíba – UFRs/PB.

3) *ASSINE* o prazo de 30 (trinta) dias para recolhimento voluntário da penalidade ao Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, conforme previsto no art. 3º, alínea "a", da Lei Estadual n.º 7.201, de 20 de dezembro de 2002, com a devida comprovação do seu efetivo cumprimento a esta Corte dentro do prazo estabelecido, cabendo à Procuradoria Geral do Estado da Paraíba, no interstício máximo de 30 (trinta) dias após o término daquele período, velar pelo integral cumprimento da deliberação, sob pena de intervenção do Ministério Público Estadual, na hipótese de omissão, tal como previsto no art. 71, § 4º, da Constituição do Estado da Paraíba e na Súmula n.º 40 do eg. Tribunal de Justiça do Estado da Paraíba – TJ/PB.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
1ª CÂMARA

PROCESSO TC N.º 03060/12

4) *ENVIE* recomendações no sentido de que o administrador do Fundo Municipal de Saúde de São José de Princesa/PB, Sr. José Max Rodrigues Soares, não repita as irregularidades apontadas nos relatórios dos peritos da unidade técnica deste Tribunal e observe, sempre, os preceitos constitucionais, legais e regulamentares pertinentes.

5) Com fulcro no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, *caput*, da Constituição Federal, *COMUNIQUE* à Delegacia da Receita Federal do Brasil em Campina Grande/PB, acerca das ausências de recolhimentos de obrigações patronais e de contribuições previdenciárias retidas dos segurados, ambas devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, relativas às remunerações pagas pela Comuna de São José de Princesa/PB com recursos do Fundo Municipal de Saúde durante o exercício financeiro de 2011.

6) Igualmente, com alicerce no art. 71, inciso XI, c/c o art. 75, cabeça, da Carta Magna, *REMETA* cópia dos presentes autos à augusta Procuradoria de Justiça do Estado da Paraíba para as providências cabíveis.

É a proposta.

Em 5 de Novembro de 2015



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
PRESIDENTE



Cons. Subst. Renato Sérgio Santiago Melo

RELATOR



Cons. Marcos Antonio da Costa

FORMALIZADOR



Luciano Andrade Farias

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO