



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO ESPECIAL

Parecer Nº 01574/11

Processo TC Nº: **03773/11**

Natureza: **Prestação de Contas**

Órgão: **Fundo Municipal de Saúde de Umbuzeiro**

Gestor: **Andréia Aguiar Fernandes de Lima (janeiro a maio)**

Andreza Aguiar Fernandes de Lima (junho a dezembro)

Exercício: **2010**

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE UMBUZEIRO. NÃO PAGAMENTO E NÃO EMPENHAMENTO DE OBRIGAÇÕES PATRONAIS. EIVAS NÃO ATRIBUÍVEIS ÀS GESTORAS DO FUNDO. DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO. REGULARIDADE. RECOMENDAÇÃO, REPRESENTAÇÃO À DELEGACIA DA RECEITA PREVIDENCIÁRIA.

Os autos do presente processo refletem a análise da Prestação de Contas Anual das gestoras do Fundo Municipal de Saúde de Umbuzeiro, Sras. Andréia Aguiar Fernandes de Lima e Andreza Aguiar Fernandes de Lima, atinente ao exercício de 2010.

Documentos iniciais, fls. 02 a 20.

Relatório inaugural, fls. 21/26, apontando algumas irregularidades, pelas quais foram instadas a se manifestarem as epigrafadas interessadas.

Defesa escrita apresentada conjuntamente, por meio de Causídico, às fls. 31 a 33.

Exame da peça aviada a título de defesa pela Unidade de Instrução, às fls. 38 a 41, considerando remanescentes as seguintes irregularidades:

De responsabilidade da Sra. Andréia Aguiar Fernandes de Lima (janeiro a maio):

→ Não empenhou nem pagou ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - obrigações patronais no montante de aproximadamente R\$ 79.440,06 (setenta e nove mil, quatrocentos e quarenta reais e seis centavos).

De responsabilidade da Sra. Andreza Aguiar Fernandes de Lima (junho a dezembro):

→ Déficit financeiro de R\$ 27.422,90 (vinte e sete mil, quatrocentos e vinte e dois reais e noventa centavos);

→ Não empenhou nem pagou ao Instituto Nacional do Seguro Social - INSS - obrigações patronais no montante de aproximadamente R\$ 118.852,06 (cento e dezoito mil, oitocentos e cinquenta e dois reais e seis centavos).

A seguir os vieram ao *Parquet* de Contas para exame e oferta de parecer.

É o relatório. Passo a opinar.

Aqui, importa destacar, inicialmente, que o Fundo Municipal de Saúde de Umbuzeiro, como Fundo 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, sendo gerido, pelo que se pode inferir dos autos, pelo Departamento Municipal de Saúde, decerto vinculado à Secretaria Municipal da Saúde.

Como cedição, os Fundos não são órgãos ou entidades públicas, não lhes cabendo, pois, a prática de atos ou 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 jurídica, ou órgão, mas um conjunto de recursos de várias naturezas, destinados à concretização do objetivo pré-determinado, a sua inclusão no orçamento se dá apenas 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 Umbuzeiro, 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 às gestoras 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.

Por ocasião da defesa, as próprias gestoras afirmam, embora não comprovem o efetivo recolhimento, que o pagamento das contribuições previdenciárias ao INSS referente aos servidores é realizada *diretamente pelo Município*, através de desconto na conta do FPM do Município de Umbuzeiro.

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 das 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 atribuído à gestora Andreza Aguiar Fernandes de Lima no valor de R\$ 27.422,90, revela falta de controle apto a

assegurar a previsão de todas as receitas a serem arrecadadas, bem como a programação das despesas a serem realizadas, de modo a se poder estabelecer cenários do comportamento da execução do orçamento ao fim do exercício.

A alegação da defesa de que alguns recursos de programas federais liberados ao final de um exercício só são creditados no início do exercício seguinte não prospera, pois cabe ao gestor público monitorar os recursos financeiros disponíveis em banco e caixa e só realizar despesas dentro da capacidade de pagamento.

Contudo, tal eiva, por si só, não conduz a irregularidade das contas.

Ante o exposto, esta Representante do Ministério Público de Contas opina pela:

- a) **REGULARIDADE** das contas de ambas as gestoras do Fundo Municipal de Saúde de Umbuzeiro, relativamente ao exercício financeiro de 2010;
- b) **RECOMENDAÇÃO** para que o atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Umbuzeiro não incorra na falha aqui verificada;
- c) **REPRESENTAÇÃO** à Delegacia da Receita Previdenciária, com vistas a averiguar a omissão no recolhimento de contribuição previdenciária e adotar as providências que entender cabíveis, inerentes à sua competência.

João Pessoa, 22 de novembro de 2011.

ELVIRA SAMRA PEREIRA DE OLIVEIRA

Subprocuradora-Geral do Ministério Público junto ao TCE/PB