



ESTADO DA PARAÍBA
TRIBUNAL DE CONTAS
MINISTÉRIO PÚBLICO

Parecer N° 01594/11

Processo TC N° 03877/11

Natureza: Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de Pilar

Ementa: CONSTITUCIONAL, ADMINISTRATIVO E FINANCEIRO. PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. EXERCÍCIO DE 2010. CONSIDERAÇÕES ACERCA DA NATUREZA DOS FUNDOS PÚBLICOS. DÉFICIT FINANCEIRO E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA. AUSÊNCIA DE PLANEJAMENTO. NÃO CONTABILIZAÇÃO DE DESPESAS. DESPESAS NÃO COMPROVADAS. IRREGULARIDADE DAS CONTAS. IMPUTAÇÃO DE DÉBITO. RECOMENDAÇÃO.

Versam os presentes autos acerca da prestação de contas anual do gestor do Fundo Municipal de Saúde de Pilar e Secretário Municipal da Saúde, Sr. JOSEMAR FERREIRA DA SILVA, relativa ao exercício de 2010.

Após a análise da documentação pertinente encartada, houve manifestação do Órgão Técnico, às fls. 32/37, relatando diversas irregularidades.

Apesar de regularmente notificado, o gestor responsável não apresentou defesa, tendo, inclusive, pedido prorrogação de prazo para tanto (fls. 41).

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

- *Déficit orçamentário de R\$ 91.813,71;*
- *Déficit financeiro de R\$ 82.456,04;*
- *Despesas sem licitação no montante de R\$ 378.178,58, correspondendo a 10,15% da despesa orçamentária total;*

- Os controles dos veículos apresentados pelo auditado não foram elaborados em conformidade com a RN TC 05/2005;
- Despesas com obrigações patronais não-contabilizadas no valor de R\$ 438.827,9;
- Despesas extra-orçamentárias sem comprovação no total de R\$ 354.976,48;
- Despesas pendentes de comprovação com folha de pagamento;
- Despesa não comprovada no valor de R\$ 3.027,50.

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

É o relatório. Passo a opinar.

Inicialmente, importa destacar, a título de esclarecimento, que o Fundo Municipal de Saúde de Pilar, como Fundo Público que é, constitui-se, conforme dicção do art. 71 da Lei 4320/64, em um produto de receitas vinculadas a determinados objetivos, especificamente estabelecidos em lei, **não tendo, pela sua própria natureza, personalidade jurídica**, sendo gerido pela Secretaria da Saúde do Município, órgão ao qual, de certa forma, está vinculado. Registre-se, inclusive, que o gestor do vertente Fundo é o próprio Secretário Municipal da Saúde, Sr. Josemar Ferreira da Silva, ex vi de documentos constante dos autos.

Nesse contexto, impende observar que parte das irregularidades apontadas nos presentes autos, não obstante corresponderem a falhas na gestão dos recursos do Fundo, estão mais diretamente atreladas a questões referentes à Secretaria Municipal da Saúde/Prefeitura, tal qual a não realização de licitação, eivas em despesas com folha de pagamento, ausência de contribuição previdenciária, já que o Fundo, pela sua própria natureza, não dispõe de quadro de servidores, a justificar a necessidade de recolhimentos previdenciários (empregado/empregador), posto que o pessoal que labora na administração do Fundo deve prestar serviços ou integrar o quadro da Prefeitura Municipal/Secretaria da Saúde, cabendo a estas, pro exemplo, a efetuação dos recolhimentos previdenciários respectivos.

Assim, revela-se esdrúxulo se colocar como irregularidades na prestação de contas do gestor de Fundo Municipal de Saúde, isoladamente considerada, eivas da natureza das acima citadas.

Parece que o ideal seria não dissociar completamente a análise da prestação de contas dos referidos Fundos Municipais de Saúde 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 todo modo, como as irregularidades concernem à aplicação de recursos do Fundo e algumas delas correspondem a despesas sem comprovação, ordenadas pelo seu gestor, também Secretário da Saúde, como demonstrado, v.g. no Documento 12868/11¹, serão elas, *in casu*, consideradas na prestação de contas em apreço, sobretudo para se evitar ausência de sua respectiva apreciação por este Eg. Tribunal.

Feitas essas considerações, passa-se à análise das irregularidades apontadas.

- Déficit orçamentário de R\$ 91.813,71;

- Déficit financeiro de R\$ 82.456,04;

A execução orçamentária do Fundo Municipal de Saúde de Pilar apresenta falha orientada para a falta de controle administrativo por parte do gestor, corroborada com a configuração de déficit na execução orçamentária, no montante de R\$ 91.813,71. Além disso, quanto ao déficit financeiro de R\$ 82.456,04, observou-se maior saída de numerário em relação à entrada

Vale ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal repisou 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, as máculas constatadas permanecem, em virtude da inércia defensoria. Comportam, por conseguinte, recomendação ao gestor no sentido de se promover o equilíbrio orçamentário e financeiro, através de uma atuação planejada, não efetuando despesas com investimento acima do orçado e adotando medidas de limitação de empenhos, na forma do art. 9º da LRF.

- Despesas sem licitação no montante de R\$ 378.178,58, correspondendo a 10,15% da despesa orçamentária total;

Em relação às despesas não licitadas, percebe-se, da análise dos autos, a ausência de realização de procedimento licitatório para gastos no valor de R\$ 378.178,58, englobando fornecimento de combustível, de refeições, aquisição de

¹ Anexos/Apensados

medicamentos, entre outros, conforme quadro de fls. 33/34. Não houve qualquer manifestação defensiva sobre os dados informados pelo Órgão Técnico.

Sobre esse aspecto, impende ressaltar que a Constituição Federal de 1988, ao tratar da Administração Pública, em seu art. 37, XXI, consignou a obrigatoriedade de realização de procedimento de licitação para contratação de obras, serviços, compras e alienações, ressaltando apenas as hipóteses legalmente especificadas.

Destarte, a licitação só pode deixar de ser realizada exclusivamente nas hipóteses de dispensa e de inexigibilidade estabelecidas em lei (Lei 8666/93), hipóteses essas cuja ocorrência não restou demonstrada no que tange às despesas ora em questão, exurgindo, pois, compulsória a realização de procedimento licitatório para efetivação das mesmas.

Neste cerne, impera ressaltar que a efetivação de procedimento licitatório é requisito elementar na execução da despesa pública, sendo ordenado em sede constitucional no art. 37, XXI. Constitui-se o mesmo em um instrumento posto à disposição do Poder Público, com vistas a possibilitar a avaliação comparativa das ofertas e a obtenção daquela mais favorável ao interesse público, visando também à concessão de igual oportunidade para todos os particulares que desejem contratar com a Administração. Assim, a sua não realização ou a sua efetivação de modo incorreto representam séria ameaça aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade, bem como flagrante desrespeito à Lei 8666/93 e à Constituição Federal.

- Os controles dos veículos apresentados pelo auditado não foram elaborados em conformidade com a RN TC 05/2005;

Sobre esse aspecto, a ausência de controle de controle de veículos atualizado impede o devido domínio dos bens e materiais destinados ao aparelhamento e à rotina da Administração, além de desrespeito a preceituado na Resolução RN TC 05/05.

- Despesas com obrigações patronais não-contabilizadas no valor de R\$ 438.827,9;

Também foi identificada falha de contabilidade, a exemplo da não contabilização de despesas com obrigações patronais. Sobre esse aspecto, mostra-se relevante trazer à baila a constante preocupação que deve ter o administrador com a Contabilidade do ente, no intuito de melhor exercer o controle das finanças públicas e evitar distorções orçamentárias e financeiras. Com efeito, a Contabilidade, em sede de Administração Pública, também é basilar à concretização da publicidade e moralidade administrativas, já que é instrumento de racionalização, controle e transparência das atividades públicas.

Faz-se mister, portanto, que os gestores públicos organizem e mantenham Contabilidade dos órgãos/fundos/entidades que gerenciam em estrita consonância com os princípios e normas legais pertinentes, o que não ocorreu *in casu*.

- Despesas extra-orçamentárias sem comprovação no total de R\$ 354.976,48;
- Despesas pendentes de comprovação com folha de pagamento;
- Despesa não comprovada no valor de R\$ 3.027,50.

Em relação aos gastos não comprovados com despesas extra-orçamentárias, denominadas “consignações – previdência própria”, com gastos com folha de pagamento e com a despesa registrada sob o empenho de nº “404”, não há qualquer pronunciamento do interessado na tentativa de justificá-las. Assim, as quantias persistem como não comprovadas, devido à ausência de documentação comprobatória de seu emprego legítimo.

Nesse passo, diante das constatações em epígrafe, deve o gestor ser responsabilizado pelos gastos não comprovados, devolvendo os valores respectivos aos cofres públicos.

A propósito, vale trazer a lume o disposto no art. 93 do Decreto-Lei nº 200, de 25.2.67:

“Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego, na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes”.

Cumpre ainda salientar que, quando se lida com dinheiro público, deve-se sempre utilizar o poder que lhe é confiado em benefício da coletividade, tendo como fim primordial o bem comum.

O Supremo Tribunal Federal já assentou a obrigação dos responsáveis por dinheiros públicos de demonstrarem a sua escorreita aplicação, sob os enfoques formais e meritórios, quando do julgamento do Mandado de Segurança nº 20.335-8/DF, publicado no DJU de 25/02/1983, de cujo voto do eminente relator Ministro Moreira Alves, colhe-se lapidar comentário:

“Vê-se, pois, que, em tema de Direito Financeiro, mais particularmente, em tema de controle da aplicação dos dinheiros públicos, a responsabilidade do Ordenador de Despesa pelas irregularidades apuradas se presume, até prova em contrário, por ele subministrada.” (g.n.)

Ex Positis, opina esta Representante do Ministério Público Especial pela:

- a) **Irregularidade** da prestação de contas em apreço;

- b) **Imputação de débito** ao Sr. Josemar Ferreira da Silva, nos valores apurados pelo Órgão de Instrução desta Corte, relacionados a despesas não comprovadas (despesas extra-orçamentárias, empenho nº 404 e atinentes à folha de pagamento);

- c) **Recomendação** à atual Administração do Fundo Municipal de Saúde de Pilar, no sentido de conferir estrita observância às normas consubstanciadas na Lei 4320/64 e na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), bem como no sentido de organizar e manter a Contabilidade do Fundo em consonância com as normas legais pertinentes, com vistas a evitar a repetição das falhas aqui constatadas e, assim, promover o aperfeiçoamento da gestão.

É o Parecer, salvo melhor juízo.

João Pessoa, 23 de novembro de 2011.

ELVIRA SAMARA PEREIRA DE OLIVEIRA

Procuradora do Ministério Público junto ao TCE/PB

lvmf-aj