



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05360/10

Fl. 1/5

**ADMINISTRAÇÃO INDIRETA MUNICIPAL. Fundo Municipal de Saúde de Umbuzeiro – FMSU.** Prestação de Contas Anuais, exercício de 2009. Julga-se regular, com ressalvas. Eitem-se recomendação e comunicação à RFB.

## **ACÓRDÃO AC2 TC 02188 /2011**

### **1.RELATÓRIO**

Examina-se a prestação de contas anual do **Fundo Municipal de Saúde de Umbuzeiro – FMSU**, relativa ao exercício financeiro de 2009, de responsabilidade da Sra. Andréa Aguiar Fernandes de Lima.

A Auditoria, após a análise da documentação encaminhada, emitiu o relatório de fls. 21/26, evidenciando os seguintes aspectos da gestão:

1. a prestação de contas foi encaminhada ao Tribunal dentro do prazo legal, em conformidade com o § 1º do art. 2º da Resolução RN TC 07/97;
2. O Fundo foi criado pela Lei Municipal nº 05/97, com natureza jurídica de Fundo, tendo como objetivo criar condições financeiras e de gerência dos recursos destinados ao desenvolvimento da saúde, executados e coordenados pelo Secretário de Saúde do município, compreendendo: a) o atendimento à saúde universalizado, integral, regionalizado e hierarquizado; b) a vigilância sanitária, c) a vigilância epidemiológica e ações de saúde de interesse individual e coletivo correspondentes e d) o controle e fiscalização agressões ao meio ambiente, nele compreendidos o ambiente de trabalho, em comum acordo com as organizações competentes das esferas federal e estadual;
3. o orçamento para o exercício em análise fixou as despesas da Autarquia previdenciária em R\$ 881.000,00;
4. Foram abertos créditos suplementares no valor de R\$ 500.103,00, tendo como fonte de recursos as anulações de dotação no mesmo valor e dentro do próprio Fundo;
5. a receita arrecadada, toda de natureza corrente, foi de R\$ 1.059.131,24, sendo composta, principalmente pelas transferências correntes – R\$ 1.001.276,38 e outras receitas correntes – R\$ 57.472,98;
6. a despesa realizada foi de R\$ 1.137.205,92, sendo 98,53% desse valor se refere à despesas correntes e 1,47% a despesa de capital. As despesas com pessoal e encargos sociais representam 73,61% das despesas realizadas, enquanto que as outras despesas correntes alcançaram 24,92%;
7. como resultado da execução orçamentária, observou-se a ocorrência de déficit no valor de R\$ 78.074,68;
8. de acordo com o balanço financeiro, o Instituto mobilizou recursos, no exercício, no montante de R\$ 1.313.050,54, sendo 80,66% proveniente de receita orçamentária



(R\$ 1.059.131,24); 10,63%, de receita extra-orçamentária (R\$ 139.608,28); e 2,27% de saldo do exercício anterior (R\$ 29.821,32). Quanto às aplicações, o Instituto destinou 86,61% para pagamento de despesas orçamentárias (R\$ 1.137.205,92); 10,63%, relativas às despesas extra-orçamentárias (R\$ 139.608,28) e 2,76%, foi registrado como saldo para o exercício seguinte (R\$ 36.236,34);

9. o Balanço Patrimonial apresentou um ativo financeiro da ordem de R\$ 73.147,65, um passivo financeiro no valor de R\$ 111.174,00 e um passivo real a descoberto da ordem de R\$ 15.634,45;
10. Déficit financeiro de R\$ 38.026,35 (ativo financeiro-passivo financeiro).

Por fim, apontou as seguintes irregularidades:

1. Déficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 78.074,68, equivalente a 7,37% da receita arrecadada, infringindo o disposto no artigo 1º, § 1º da LRF no que diz respeito à prevenção de riscos e ao equilíbrio das contas públicas;
2. Despesa sem previsão orçamentária no valor de R\$ 256.205,92;
3. Déficit financeiro de R\$ R\$ 38.026,35;
4. Aumento de 587,70% do valor da dívida fluante no exercício quando comparada a do exercício anterior;
5. Não empenhou nem recolheu ao INSS obrigações patronais no montante de aproximadamente R\$ 184.158,81.

Em virtude das irregularidades indicadas, a gestora do Instituto foi regularmente notificada, apresentando defesa de fls. 30/33.

A Auditoria, analisando a documentação apresentada, entendeu que permanecem as seguintes irregularidades, conforme transcrição do relatório da Auditoria:

**DÉFICIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA EQUIVALENTE A 7,37% DA RECEITA ARRECADADA, INFRINGINDO O DISPOSTO NO ARTIGO 1º, § 1º DA LRF NO QUE DIZ RESPEITO À PREVENÇÃO DE RISCOS E AO EQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS**

**Defesa:** “o déficit orçamentário, realmente apresentado é no valor de R\$ 78.074,68, equivalente a 7,37% da receita orçamentária arrecadada. O fato decorreu de despesas empenhas no Exercício de 2008, para o exercício seguinte. Entretanto, há que se agir com muita cautela em sua análise e interpretação. A legislação sobre o assunto é clara, porém, em razão da ambigüidade que apresenta, pode ser a indutora do resultado, quando diz: **“Pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas; II – as despesas nele legalmente empenhadas.”** – Art. 35 da Lei 4.320/64. Deve-se, no entanto, elaborar o Quociente Financeiro Real da Execução Orçamentária, que significa: Quociente Receita Orçamentária X Despesa Orçamentária Paga, com o objetivo de igualar a escrituração da receita orçamentária e despesa orçamentária, pelo regime de caixa, o que será feito retirando-se os restos a pagar inscritos no exercício. Essa providência será de extrema utilidade para se entender o resultado do Balanço Orçamentário, quando nele se demonstrar déficit orçamentário de execução. O déficit orçamentário quando proveniente de despesa anterior ao exercício, devera ser reduzido, proporcionalmente e dentro de um certo lapso de tempo, que viabilize a administração funcionar de forma equilibrada e ao mesmo tempo quitar as dividas do passado, logo no caso em tela não há qualquer vicio capaz de macular a segurança da gestão e o equilíbrio financeiro do ente em comento.”



**Auditoria:** as explicações apresentadas pela defesa para justificar o déficit não têm fundamento porque os restos a pagar, que são despesas extraorçamentárias não compõem o Balanço Orçamentário, apenas as receitas arrecadadas no exercício e as despesas nele legalmente empenhadas, pois os restos a pagar só são registrados no Balanço Financeiro. Permanece a irregularidade.

#### **DÉFICIT FINANCEIRO DE R\$ 38.026,35**

**Defesa:** “o déficit financeiro foi decorrente do fato de ter ficado empenhado e não pago no exercício de 2009, no montante de R\$ 41.798,72, em decorrência de previsão orçamentária por repasse do Governo Federal para programas como Agente comunitário de Saúde, PSF, e Agente de Endemias, e outros mais, cujos recursos só foram repassados no exercício seguinte, e para seguir as normas da Lei 4320/64, o gestor empenhou mais como os recursos federais só aportaram nas contas do município em janeiro do ano subsequente, as despesas ficaram empenhadas e registradas como restos a pagar, processados. E para comprovar seque cópia dos extratos bancários.”

**Auditoria:** a Lei 4.320/64 em seu artigo 35 estabelece que: “*Pertencem ao exercício financeiro: I – as receitas nele arrecadadas; II – as despesas nele legalmente empenhadas.*”. Portanto, deve o gestor fazer o acompanhamento dos recursos financeiros que ingressam no município e só realizar despesas dentro de suas possibilidades, pois, quando uma despesa é empenhada pressupõe-se que haja recursos para pagá-la, motivo pelo qual os restos a pagar são registrados no balanço financeiro como receita extraorçamentária, por corresponder a receita que existe em caixa ou bancos e que havia sido destinada para pagar a despesa empenhada, porém, ao final do exercício, a despesa ainda não foi paga, a receita fica registrada como extraorçamentária. Não foram enviados os extratos bancários como cita a defesa. Permanece a irregularidade.

#### **NÃO EMPENHOU NEM RECOLHEU AO INSS OBRIGAÇÕES PATRONAIS, NO MONTANTE DE APROXIMADAMENTE R\$ 184.158,81**

**Defesa:** “ocorre que no tocante ao INSS o município paga todos os valores do INSS dos seus servidores com recurso do FPM, mediante desconto procedido pelo órgão previdenciário direto na conta específica do FPM, e como a GFIP é única e nela consta todos os servidores, inclusive a do FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, e assim o repasse para o pagamento dessa obrigação parte descontada do empregado é feito de forma direta e neste caso coube ao fundo repassar ao município os valores arrecadados dos servidores, conforme faz prova documento de transferência de valores entre conta em anexo.

**Auditoria:** embora a defesa alegue que as obrigações patronais do FMS são pagas pela Prefeitura através da conta do FPM (Doc. 15025/11), na listagem extraída do SAGRES, relativa às obrigações patronais pagas pela Prefeitura em 2009, não consta o Fundo Municipal de Saúde. Também não foi anexada a defesa qualquer documento que prove o recolhimento ao INSS. Permanece a irregularidade.

Instado a se pronunciar, o Ministério Público junto ao TCE/PB emitiu o Parecer nº 01059/11, teceu os seguintes comentários extraídos do parecer:

Cabe ressaltar que o FMS tem seu gerenciamento extremamente dependente de transferências intergovernamentais, conforme assinala o quadro de **Origem Legal dos Recursos Auferidos no Exercício**, visto à fl. 21, o que pode comprometer a satisfação de algumas obrigações no exercício, bem como concorrer para eventual déficit na execução orçamentária, cujos reflexos devem ser, em consequência, suportados pelo seu titular – o Município. No que tange às obrigações previdenciárias, o fato deve ser informado à Receita Federal, ante a sua atribuição de fiscalização e cobrança do tributo. Em conclusão, as contas anuais, sujeitas a julgamento contemplam, além dos fatos impugnados pela d. Auditoria, o exame sob os enforques da legalidade, legitimidade e economicidade. As irregularidades ventiladas, examinadas juntamente com outros tantos atos componentes do universo da prestação de contas anual, não são capazes de atrair juízo de reprovação. É que, a prestação de contas, sabidamente, é integrada por inúmeros atos e fatos de gestão, alguns concorrendo para a sua reprovação, enquanto outros para a aprovação. Dessa forma, no exame das contas de gestão, o Tribunal de



Contas mesmo diante de atos pontualmente irregulares, pode, observando as demais faces da gestão – contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e fiscal -, posicionar-se pela aprovação das contas, sem prejuízo de aplicar outras sanções compatíveis com a gravidade dos fatos.

Assim, à luz da legislação e da jurisprudência assentada nesta Corte de Contas, os fatos apurados pela sempre diligente d. Auditoria, apesar de atraírem providências administrativas para o aperfeiçoamento da gestão pública, **não justificam a imoderada reprovação das contas. Diante do exposto**, esta Procuradoria pugna para que esta Egrégia Corte, em razão do exame das contas advindas do **Fundo Municipal de Saúde de Umbuzeiro**, de responsabilidade da gestora, Senhora **ANDRÉA AGUIAR FERNANDES DE LIMA**, relativas ao exercício financeiro de **2009**:

- 1) **JULGUE REGULARES** as contas em exame;
- 2) **COMUNIQUE** à Receita Federal os fatos relacionados ao INSS.
- 3) **RECOMENDE** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria.

É o relatório, informando que os interessados foram regularmente notificados para a sessão de julgamento.

## **2. VOTO DO RELATOR**

Tocante ao déficit na execução orçamentária, no valor de R\$ 78.074,68, o Relator entende que a ocorrência vai de encontro ao que estabelece o art. 1º da LRF; no entanto, o déficit não compromete o Fundo, uma vez que ele arrecadou, no exercício, o montante de R\$ 1.059.131,24, cabendo recomendação ao gestor na busca do equilíbrio das contas públicas.

Quanto ao déficit financeiro, no total de R\$ 38.026,35, a gestora justificou que decorreu do atraso no repasse dos recursos federais, que só aconteceu no exercício seguinte. Considerando que a quase totalidade dos recursos do Fundo é de origem federal, e considerando, ainda, que o valor do déficit não é significativo, a ponto de comprometer o funcionamento do aludido fundo, o Relator entende que a irregularidade registrada pela Auditoria não compromete as contas prestadas, ficando a recomendação à gestora no sentido de envidar esforços para que a irregularidade não se repita.

Tangente às obrigações patronais que o Fundo nem empenhou nem recolheu ao INSS, no montante de aproximadamente R\$ 184.158,81, à gestora esclareceu que o município paga todos os valores do INSS dos seus servidores com recurso do FPM, mediante desconto procedido pelo órgão previdenciário direto na conta específica do FPM. Como a GFIP é única para todo o município, nela consta todos os servidores, inclusive os do Fundo Municipal de Saúde. Já o pagamento das consignações dos empregados é feito de forma direta e neste caso coube ao fundo repassar ao município os valores arrecadados dos servidores, conforme faz prova documento de transferência de valores entre conta em anexo. Verificando-se o balanço financeiro do Fundo Municipal, constata-se que está havendo repasse das consignações do INSS, entre outras, não havendo registro apenas da parte patronal. Considerando que os fundos, de uma maneira geral, não têm personalidade jurídica, funcionando de forma autônoma apenas no aspecto contábil, é comum se verificar que o repasse previdenciário se processa pelo próprio município, e é o que parece que ocorre no presente caso. Neste sentido, o Relator entende que o fato deve ser examinado no bojo da prestação de contas do município, pois assim também foi ventilado pelo Parquet na prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde de Alagoa Grande, exercício de 2007 (Processo TC nº 01713/08 – Parecer do Ministério Público nº 1024/10).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC Nº 05360/10

Fl. 5/5

Ante o exposto, o Relator acompanha o parecer do Ministério Público Especial e vota no sentido de que a 2ª Câmara:

- I. JULGUE regular, com ressalvas, a prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde do Município de Umbuzeiro, relativa ao exercício de 2009, de responsabilidade da Sra. Andréa Aguiar Fernandes de Lima;
- II. RECOMENDE ao atual gestor do Fundo mencionado no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e bem assim não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras.
- III. DETERMINE a comunicação à Receita Federal do Brasil acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias, para as providências a seu cargo quanto aos reais valores a serem recolhidos.

### **3. DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO**

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 05360/10, ACORDAM os membros integrantes do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, na sessão de julgamento, por unanimidade de votos, em:

- I. JULGAR REGULAR, com ressalvas, a prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde do Município de Umbuzeiro, relativa ao exercício de 2009, de responsabilidade da Sra. Andréa Aguiar Fernandes de Lima;
- II. RECOMENDAR ao atual Gestor do Fundo mencionado, no sentido de guardar estrita observância às normas constitucionais e infraconstitucionais, e bem assim, não incorrer em quaisquer das falhas e irregularidades hauridas e confirmadas pela Auditoria neste álbum processual, sob pena de repercussão negativa em prestações de contas futuras; e
- III. DETERMINAR a comunicação à Receita Federal do Brasil acerca dos fatos relacionados às contribuições previdenciárias, para as providências a seu cargo quanto aos reais valores a serem recolhidos.

Publique-se e cumpra-se.

TC – Sala das Sessões da 2ª Câmara - Miniplenário Conselheiro Adailton Coelho da Costa.

João Pessoa, 04 de outubro de 2011.

Conselheiro Arnóbio Alves Viana  
Presidente

Cons. Substituto Antônio Cláudio Silva Santos  
Relator

Representante do Ministério Público  
junto ao TCE-PB

Em 4 de Outubro de 2011



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Cons. Arnóbio Alves Viana**

PRESIDENTE



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Auditor Antônio Cláudio Silva Santos**

RELATOR



**Assinado Eletronicamente**

conforme LC 18/93, alterada pela LC 91/2009 e  
pelo Regimento Interno, alterado pela  
RA TC 18/2009

**Sheyla Barreto Braga de Queiroz**

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO