



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC 05884/10

Prestação de Contas do Fundo Municipal de Assistência Social de João Pessoa - FMAS. Exercício financeiro de 2009. Julga-se REGULAR COM RESSALVAS. Aplicação de multa. Recomendações.

ACÓRDÃO AC1 – TC - Nº 00993/12

RELATÓRIO

O Processo TC – Nº 05884/10 trata da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Assistência Social de João Pessoa - FMAS, relativa **ao exercício financeiro de 2009**, da responsabilidade da Sr. Edmilson de Araújo Soares.

O FMAS foi instituído pela Lei nº 8.059/96, de 21 de setembro de 1996, de caráter permanente e com orçamento e contabilidade próprios, que se constitui em instrumento de captação e aplicação de recursos, está vinculado à Secretaria de Trabalho e Promoção Social, atualmente denominada Secretaria de Desenvolvimento Social – SEDES. O supra referido Diploma Legal estabeleceu que o Fundo de Assistência Social tem por objetivo geral proporcionar recursos e meios para o financiamento das ações na área de assistência social do Município de João Pessoa.

Com base na documentação contida na Prestação de Contas, a Auditoria desta Corte elaborou Relatório Preliminar de fls. 15/24, onde fez, em resumo, as seguintes constatações:

- A Prestação de Contas do exercício foi encaminhada ao Tribunal no prazo legal;
- O Fundo apresentou uma receita arrecadada de R\$ 4.700.388,80, que corresponde a 69% da receita orçada;
- As Transferências Correntes corresponderam a 98,24% da receita arrecadada, sendo representada por Convênios (R\$ 4.613.881,20) e Transferências da Prefeitura Municipal de João Pessoa (R\$ 4.000,00);
- A Despesa realizada importou em R\$ 4.527.613,23, sendo 70,62% correspondentes a despesas correntes e 23,02% a Despesas de Capital;
- Foram abertos Créditos Adicionais Suplementares, no valor de R\$ 2.312.000,00;
- Houve superávit orçamentário no valor de R\$ 172.775,57, o que representa 3,67% da receita efetivamente arrecadada no exercício;
- O Balanço Financeiro evidenciou Saldo para o Exercício Seguinte, no valor de R\$ 796.281,57 e inscrição em Restos a Pagar no montante de R\$ 219.507,07;
- O Balanço Patrimonial apresenta um superávit financeiro de R\$ 213.854,02;

- A dívida do Fundo corresponde apenas à dívida fluante, no total de R\$ 582.427,55, constituída por restos a pagar e consignações, apresentado uma diminuição de 34,67% em relação ao exercício anterior;
- Foram realizadas despesas com pagamento de pessoal contratado por excepcional interesse público e prestadores de serviço, no total de R\$ 1.990.181,92;
- O FMAS repassou, no exercício de 2009, a título de subvenções sociais (elemento de despesa 43), um montante de R\$ 1.154.153,74 a entidades privadas, superior em 45,63% do valor repassado em 2008 e 100,92% do repassado em 2010;
- Não há registro de denúncias;
- Não foi realizada inspeção *in loco*;

O Órgão Técnico de Instrução deste Tribunal concluiu seu Relatório evidenciando as irregularidades a seguir discriminadas e ratificadas, após análise de defesa (fls. 38/44):

1. Encaminhamento da prestação de contas ao TCE/PB não estando acompanhada de toda a documentação prevista na RN TC 03/2010;
2. Deficiência no planejamento orçamentário, financeiro e operacional;
3. Não evidenciação da real situação patrimonial do Fundo;
4. Despesas não licitadas no montante de R\$ 47.263,81;

Em seguida, os autos tramitaram pelo Ministério Público junto ao TCE-PB, que, em Parecer da lavra da Procuradora Geral Isabella Barbosa Marinho Falcão, pugnou pela:

- a) **REGULARIDADE COM RESSALVAS** das contas em análise, de responsabilidade do Sr. Edmilson de Araújo Soares, autoridade responsável pelo Fundo de Assistência Social da edilidade de João Pessoa;
- b) **APLICAÇÃO DE MULTA** ao referido gestor, por transgressão a normas constitucionais e legais, nos termos do art. 56, II da Lei Orgânica desta Corte (LC nº 18/93);
- c) **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor do Fundo no sentido de guardar estrita observância aos termos da Constituição Federal, da Lei de Responsabilidade Fiscal e dos atos normativos da Corte de Contas;
- d) **RECOMENDAR**, ainda, que se determine a análise da natureza das despesas dos fundos, por parte da Auditoria, como item de verificação das futuras prestações de contas, com vistas a evitar o desvio de finalidade na aplicação dos referidos recursos.

É o Relatório, tendo sido feitas as notificações de praxe.

VOTO DO RELATOR

Antes de proferir o voto, é de bom alvitre enaltecer os esclarecimentos prestados pelo MPJTCE/PB, em Parecer da lavra da d. Procuradora Geral, acerca dos reais objetivos a que se prestam os Fundos instituídos no âmbito dos Entes Estatais, notadamente pelo fato de que a análise da prestação de contas dos fundos

públicos e, especificamente, dos Fundos Municipais de Saúde e de Assistência Social, 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. Vale dizer, os Fundos não possuem, ou de preferência, não deveriam possuir personalidade jurídica, constituindo-se, outrossim, em meros conjuntos de recursos destinados a finalidade específica, como salientou o Parquet.

É importante tal compreensão, posto que as falhas imputadas pela Auditoria à Gestão sub examine não deveriam se atribuídas ao Fundo, “*mas a autoridade responsável por tais atos, seja o gestor da Pasta à qual está ligada o Fundo, seja, no caso das Prefeituras nas quais não existe a descentralização da gestão, ao próprio Prefeito*”.

É cediço, porém, *in casu*, que a prática não condiz com a real finalidade, ou seja, não são raras às vezes em que os Fundos atuam como verdadeiras unidades gestoras e não apenas como meras unidades orçamentárias, devido a um equívoco de interpretação na exigência da Instrução Normativa da SRF nº 748/2007, notadamente em seu art. 11, *in verbis*:

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 unidades gestoras de orçamento;

...

*XI – fundos públicos de natureza **meramente contábil**.*

Depreende-se, portanto, que os Fundos são de natureza meramente contábil, o que, no caso específico do FMAS, a própria Lei instituidora reforça esta idéia, ao vedar, em seu art. 16 e parágrafo único, a aplicação de recursos do fundo para o custeio de despesas com pagamento de pessoal, excetuando-se apenas a contratação de serviços técnicos e profissionais especializados à conta de serviços de terceiros.

Tratando-se das presentes contas, verifica-se que as falhas detectadas pela auditoria decorrem, em grande parte, *a olhos aguçados*, do confuso tratamento dado aos fundos, o qual se traduz em desvio de finalidade dos recursos a eles atribuídos orçamentariamente pelo órgão ao qual se vincula.

As pechas supra assinaladas não ensejam *de per se* a maculação das presentes contas, posto que não comprometeram os programas e ações geridos pelo FMAS, ensejando tão somente recomendação quanto ao aperfeiçoamento e o melhor aproveitamento dos recursos à disposição do administrador, o que implica na adequação da despesa à receita arrecadada, visando a preservação do equilíbrio orçamentário.

Quanto à ausência de encaminhamento de documentação exigida por esta Corte de Contas, indispensável à análise da Prestação de Contas, o fato enseja recomendação para que a falha não venha a se repetir em exercícios futuros, sob pena de aplicação de multa, com fulcro no art. 56, VI da LOTCE-PB, ao passo que em relação às despesas não lícitas, ante o ínfimo percentual representativo de 1% das Despesas Totais do exercício, cabe recomendação para que o FMAS aperfeiçoe o processo atinente aos seus gastos aos requisitos da Lei de Licitações e Contratos.

Feitas estas considerações, e tendo em vista o Relatório supra evidenciado, o Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal e o mais que dos autos consta, este Relator **vota pela:**

- 1. Regularidade com Ressalvas** das Contas do Fundo Municipal de Assistência Social de João Pessoa - FMAS, relativa ao exercício financeiro de 2009, da responsabilidade da Sr. Edmilson de Araújo Soares;
- 2. Recomendações** à atual gestão do fundo com fins à adoção de medidas gerenciais e operacionais necessárias à realização dos programas e ações planejados, a fim de não incorrer em déficit de atingimento de metas.

É o Voto.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA

Considerando que a irregularidade identificada pelo Órgão Técnico de Instrução desta Corte de Contas enseja recomendações com fins à adoção de medidas gerenciais e operacionais necessárias à realização das ações planejadas;

Considerando que as falhas acusadas no presente Processo não ensejam *de per si* a maculação das presentes contas, posto que não comprometeram os programas e ações geridos pelo FMAS, ensejando tão somente recomendação quanto ao aperfeiçoamento e o melhor aproveitamento dos recursos à disposição do administrador, o que implica na adequação da despesa à receita arrecadada, visando a preservação do equilíbrio orçamentário.

Considerando o Parecer do *Parquet* Especial;

Considerando que foram evidenciados eletronicamente os documentos que fazem prova da regularidade das contas junto a este Tribunal, e que tal registro está em consonância com os Princípios da Transparência e da Publicidade, que estabelecem a ampla divulgação dos atos de gestão para controle e acompanhamento por parte da sociedade civil;

ACORDAM os membros da 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAIBA, na sessão realizada nesta data, por unanimidade de votos, em:

- 1. Regularidade com Ressalvas** das Contas do Fundo Municipal de Assistência Social de João Pessoa - FMAS, relativa ao exercício financeiro de 2009, da responsabilidade da Sr. Edmilson de Araújo Soares;

- 2. Recomendações** à atual gestão do fundo com fins à adoção de medidas gerenciais e operacionais necessárias à realização dos programas e ações planejados, a fim de não incorrer em déficit de atingimento de metas.

Publique-se, registre-se, cumpra-se.
João Pessoa, 19 de Abril de 2012.

ARTHUR PAREDES CUNHA LIMA
Presidente e Relator

Presente, _____
Representante do Ministério Público
junto a este Tribunal de Contas.

Em 19 de Abril de 2012



Cons. Arthur Paredes Cunha Lima

RELATOR



Marcílio Toscano Franca Filho

MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO