TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

Origem: Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho
Natureza: Prestação de Contas Anuais – exercício de 2010
Interessados: Francisco Andrade Carreiro e Anne Karoline Xavier Trigueiro
Relator: Conselheiro André Carlo Torres Pontes

PRESTAÇÃO DE CONTAS. Município de São Bentinho. Administração indireta. Fundo Municipal de Saúde. Exerício financeiro de 2010. Despesas sem licitação. Descumprimento parcial de obrigações com o INSS. Consignações retidas e não repassadas. Descontrole operacional e patrimonial. Irregularidade das contas. Aplicação de multa. Comunicação a órgãos fazendários. Recomendação.

ACÓRDÃO AC2-TC 00610/12

RELATÓRIO

Cuidam os autos do exame da prestação de contas advinda do Fundo Municipal de São Bentinho, relativa ao exercício financeiro de 2010, cuja gestão foi de responsabilidade da Secretária Municipal de Saúde, Sra. ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO, e do Prefeito Municipal, Sr. FRANCISDO ANDRADE CARREIRO.

Após examinar os elementos inicialmente fornecidos, a Auditoria desta Corte de Contas lavrou relatório técnico (fls. 19/32), a partir do qual se colhem as seguintes informações:

1. A presente PCA foi encaminhada ao TCE no prazo legal, acompanhada de toda a documentação necessária à sua análise;

2. Foi apontada responsabilidade solidária do Prefeito Municipal, Sr. Francisco Andrade Carreiro, e da Secretária Municipal de Saúde, Sra. Anne Karoline Xavier Trigueiro, em virtude de ambos terem assinado cheques para movimentar os recursos financeiros do supracitado fundo;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

3. A receita total do FMS foi de R$ 1.610.354,74, sendo R$ 580.261,43 referentes à receita arrecadada, e R$ 1.030.093,31 relativos às transferências recebidas;

4. A despesa do exercício em análise foi de R$ 1.532.212,55, da qual 90,91% corresponderam a despesas correntes e 9,09% a despesas de capital. Das despesas correntes, os gastos contabilizados no grupo "pessoal e encargos sociais" representaram 57,29%, tendo sido 33,62% contabilizados como "outras despesas correntes";

5. As despesas do FMS foram basicamente realizadas para custear pagamento de pessoal, representando 56,93% da despesa total;

6. Como resultado da execução orçamentária, observou-se a ocorrência de superávit no valor de R$ 78.142,19;

7. Indisponibilidade financeira para cumprimento das obrigações de curto prazo, ao final do exercício de 2010, inclusive dos restos a pagar, no montante de R$ 73.777,40, levando-se em consideração as disponibilidades informadas pelo gestor;

Como irregularidades, o mesmo relatório tece as seguintes consignações:

8. Realização de despesas sem licitação no montante de R$ 330.205,37, correspondendo, respectivamente, a 21,55% da despesa orçamentária (R$1.532.212,55), e a 56,73% da despesa licitável (R$ 582.083,98);

9. Ausência de empenho e pagamento das obrigações patronais ao INSS em torno de R$ 53.430,40, correspondendo a 32% da despesa estimada;

10. Não recolhimento a quem de direito de consignações retidas, no montante de R$ 35.729,12;

11. Devolução de cheques por insuficiência de saldo, gerando cobrança de taxas no importe de R$ 172,30;

12. Ausência de controle de bens patrimoniais;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

13. Existência de despesas empenhadas e pagas nas quais figura como credor o próprio Fundo;

14. Realização de despesas com encargos (juros/multa) por atraso no recolhimento de obrigações patronais, no montante de R$ 6.524,21.

Em atenção ao contraditório a à ampla defesa, foram efetuadas as notificações dos gestores interessados, os quais deixaram transcorrer *in albis* o prazo concedido, sem apresentarem quaisquer esclarecimentos.

Instanto a se pronunciar, o representante do Ministéio Público de Contas emitiu o parecer n.º 01511/11, mediante o qual, ao final, pungou pelo(a):

"JULGAMENTO IRREGULAR DAS CONTAS do Sr. Francisco Andrade Carreiro, Prefeito Municipal e da Sra. Anne Karoline Xavier Trigueiro, Secretária Municipal de Saúde, responsáveis pela prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho – FMS, referente ao exercício 2010;

APLICAÇÃO DE MULTA aos responsáveis, Sr. Francisco Andrade Carreiro e Sra. Anne KarolineXavier Trigueiro, com fulcro no art. 56 da LOTCE;

IMPUTAÇÃO SOLIDÁRIA DE DÉBITO, no valor de R$ 6.696,51, ao Sr. Francisco Andrade Carreiro e Sra. Anne Karoline Xavier Trigueiro, sendo R$ 172,30 em virtude das devoluções de diversos cheques por insuficiência de saldos bancários e R$ 6.524,21 em razão de despesas com encargos (juros/multa) por atraso no recolhimento de obrigações patronais ao INSS;

COMUNICAÇÃO à Receita Federal do Brasil acerca do pagamento a menor das contribuições previdenciárias ao INSS;

RECOMENDAÇÃO à atual gestão do Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho no sentido de evitar toda e qualquer ação administrativa que, em similitude com aquelas ora debatidas, venham macular as contas de gestão, bem como providenciar a implantação de sistema de controle de estoque de medicamentos."

Seguidamente, agendou-se o processo para a presente sessão, efetuando-se as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

É na Constituição Federal que se encontra a moldura jurídica básica do controle da gestão pública brasileira. Merece destaque desde já o fato de que a destinação de todos os dinheiros do erário, por essa qualidade e origem, exige providências que assegurem da melhor forma possível o seu bom emprego, evitando quaisquer desvios de finalidade. A Constituição é lei fundamental, encimando e orientando todo o ordenamento jurídico do Estado. A sua força normativa é tamanha que União, Estados, Municípios e Distrito Federal hão de exercer as suas respectivas atribuições nos precisos termos nela estabelecidos, sob pena de ter por viciadas e nulas as suas condutas. Nesse diapasão, o augusto Supremo Tribunal Federal, em decisão digna de nota, assim já se manifestou:

"Todos os atos estatais que repugnem à constituição expõem-se à censura jurídica - dos Tribunais especialmente - porque são írritos, nulos, desvestidos de qualquer validade. A constituição não pode submeter-se à vontade dos poderes constituídos e nem ao império dos fatos e das circunstâncias. A supremacia de que ela se reveste - enquanto for respeitada - constituirá a garantia mais efetiva de que os direitos e liberdades não serão jamais ofendidos." (RT 700:221, 1994. ADIn 293-7/600, Rel. Min. Celso Mello).

E dentre os princípios que regem a atividade administrativa estatal ancora-se o do controle, cuja finalidade atrela-se à própria natureza do Estado, que lhe limita a atividade e busca conformar necessariamente o desenvolvimento de suas ações à ordem jurídica. Destarte, objetiva o controle, para a defesa da própria administração e dos direitos dos administrados, bem como para assegurar a cada ente da federação o pleno exercício da sua missão constitucionalmente outorgada, uma atuação da Administração Pública sintonizada com os princípios constitucionais que a norteiam, a saber: da legalidade, moralidade, publicidade, impessoalidade e eficiência. É finalidade, pois, do controle avaliar a aplicação de recursos públicos sob os focos da legalidade (regularidade formal) e da conquista de bons resultados (aplicação com eficiência, eficácia e efetividade - legitimidade).

Com o advento da Lei Complementar nº 101/2000 (a conhecida Lei de Responsabilidade Fiscal) houve a inserção, no sistema orçamentário, do instituto da participação popular, a ser implementado pelo Poder Executivo ainda na fase de elaboração do planejamento, visando aproximar ainda mais o plano de governo da vontade do povo ou da efetiva realização do bem comum, facultando à sociedade (logo, dever jurídico do Estado), não mais apenas a influência indireta na formalização do orçamento, mas sim direta, como corolário à Cidadania.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

No mesmo passo, o equilíbrio das contas públicas, como resultado de uma visão liberal de Estado, passou a ser um dogma na atualidade, definitivamente incorporado ao sistema orçamentário pátrio pela entrada em vigor da Lei Complementar 101. A preocupação de manter o Estado com equilíbrio financeiro, em regra gastando não mais do que arrecada, por meio de ações planejadas e transparentes, é exigência da novel legislação, dirigida aos encarregados da gestão pública nos três níveis de governo, sob pena de responsabilidade, segundo a LC 101/2000, art. 1º, § 1º:

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.

Feitas essas considerações iniciais, passa-se a ao exame das máculas apontadas pela Auditoria.

Primordialmente, verifica-se que o Corpo Técnico dessa Corte de Contas apontou responsabilidade solidária do Prefeito Municipal, Sr. FRANCISCO ANDRADE CARREIRO, e da Secretária Municipal de Saúde, Sra. ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO, em virtude de ambos terem assinado cheques para movimentar os recursos financeiros do supracitado fundo. Fundamentou seu entendimento, com base no que dispõe Lei Municipal.

Malgrado não conste dos autos a referida Lei ou, até mesmo, cópias de cheques, que sejam capazes de confirmar a informação produzida pela Unidade Técnica, é forçoso reconhecer, ante a inércia dos gestores citados, ter o Prefeito Municipal atuado como ordenador de despesa do Fundo Municipal de Saúde, notadamente em razão de estar encartado no processo documento oficial do qual consta seu nome como tesoureiro. Desta forma, **é pertinente a responsabilidade solidária sugerida pela Auditoria**.

Apontou, o Órgão de Instrução, a existência de **despesas sem licitação** no montante de R$ 330.205,37, correspondendo, respectivamente, a 21,55% da despesa orçamentária (R$1.532.212,55) e a 56,73% da despesa licitável (R$ 582.083,98).

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

Acerca desse assunto, convém esclarecer que a licitação, em sua dupla finalidade, tanto é procedimento administrativo tendente a conceder à pública administração melhores condições (de técnica e de preço) nos contratos que celebrar, quanto, e precipuamente, revela-se como instituto de concretude do regime democrático, pois visa, também, facultar à sociedade a oportunidade de participar dos negócios públicos. Por ser um procedimento que só garante a eficiência na Administração, visto que sempre objetiva as propostas mais vantajosas, a licitação, quando não realizada ou realizada em desacordo com a norma jurídica, longe de configurar mera informalidade, constitui séria ameaça aos princípios administrativos da legalidade, impessoalidade e moralidade, além de profundo desacato ao regime democrático, pois retira de boa parcela da atividade econômica a faculdade de negociar com a pública administração. Cumpre recordar ainda que a licitação é procedimento vinculado, formalmente ligado à Lei 8.666/93, não comportando discricionariedades em sua realização ou dispensa.

Ressalte-se, ainda, ser a Lei 8.666/93, direcionada também a regular contratos mesmo sem licitação, obrigando à Pública Administração ao exercício do controle dos objetos pactuados com particulares, não a eximindo de observar os parâmetros legais que circundam cada um. Assim, não basta apenas licitar ou contratar, mas realizar o procedimento de acordo com a técnica prevista no ordenamento jurídico.

Nos autos, mesmo abstraindo aquelas despesas cuja a jurisprudência do TCE/PB não considera para o fins impor máculas às contas examinadas, **remanescem gastos sem as cautelas da lei de licitações e contratos**, como muito bem demonstrado no relatório de Auditoria, concorrendo, assim, para a **irregularidade** das contas examinadas e **aplicação de multa** aos gestores responsáveis.

No que se refere à **ausência de empenho e pagamento da obrigações patronais ao INSS** em torno de R$ 53.430,40, correspondendo a 32% da despesa estimada, cumpre trazer à tona que cabem aos órgãos de controle externo providências no sentido de zelar pela saúde financeira dos entes públicos, primando pela manutenção do equilíbrio das contas públicas e preservação da regularidade de futuras administrações, notadamente quando acusadas condutas omissivas os

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

submetem a sanções institucionais a exemplo daquelas previstas na legislação previdenciária - art. 561, da Lei 8.212/91.

O levantamento do eventual débito, todavia, deve resultar de procedimento fiscal regular pelo agente público federal, **devendo a informação captada pela d. Auditoria ser endereçada à Receita Federal**, com cópias dos documentos respectivos, para a quantificação e cobrança das obrigações a cargo do Município.

Outra eiva apontada pelo Órgão Técnico de Instrução reporta-se **a ausência de recolhimento de consigações retidas**. Examinando-as, observa-se que a maior parte das consignações mencionadas, consoante quadro produzido no item 8.3 do relatório da Auditoria, dizem respeito a consignações do INSS, imposto da União sobre renda e proventos de qualquer natureza e imposto do Município sobre serviço de qualquer natureza, todos retidos na fonte em decorrência de pagamentos realizados, cujo não cumprimento da segunda obrigação acessória fiscal – recolher à fazenda pública competente , não se operou. Em todo caso, tratando-se de fatos geradores relacionados a 2010, não alcançado pela decadência e muito menos pela prescrição, cabe comunicar aos órgãos fazendários competentes para o lançamento e arrecadação dos tributos.

Noutro ponto, foram solicitados esclarecimentos quanto ao fato de existirem empenhos realizados em favor do próprio Fundo Municipal de Saúde. Ou seja, o Órgão Técnico apontou a existência de empenhos nos quais figura como credor o próprio Fundo.

Examinando os históricos dos empenhos listados, observa-se tratar de despesas com folha de pagamento de pessoal, as quais, comumente, são empenhadas em favor do próprio Órgão. Desta forma, *prima facie*, não haveria maior necessidade de esclarecer o fato, tal qual aconteceria se o Órgão Técnico tivesse apontado inconsistências entre os valores empenhados e os pagamentos realizados com pessoal.

---

[1] Lei 8.212/91.

Art. 56. A **inexistência de débitos em relação às contribuições** devidas ao Instituto Nacional do Seguro Social-INSS, a partir da publicação desta Lei, **é condição necessária para** que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possam receber as transferências dos recursos do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal-FPE e do Fundo de Participação dos Municípios-FPM, celebrar acordos, contratos, convênios ou ajustes, bem como receber empréstimos, financiamentos, avais e subvenções em geral de órgãos ou entidades da administração direta e indireta da União.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

Por fim, as demais irregularidades (itens 11 a 14) denotam um descontrole administrativo que poder potencializar o surgimento de danos ao erário. Acerca dessa temática, cabe registrar que o controle da gestão pública, sob os enfoques contábil, operacional, orçamentário, financeiro, patrimonial e fiscal, bem como à luz da legalidade, legitimidade e economicidade, se insere no rol de atribuições outorgadas pela Carta da República às Cortes de Contas. Visa, em especial, apurar a escorreita gestão dos bens públicos, desde a sua aquisição, passando pelo seu adequado registro e eficaz destino, sua eficiente guarda e manutenção, até sua alienação se for o caso, bem como a adequada movimentação de pessoal dentro dos parâmetros legais. A gestão pública, dissociada de tais cuidados, potencializa o surgimento de ações danosas contra o erário em contraponto à satisfação das necessidades coletivas.

Os fatos aqui mencionados, pois, atraem recomendações, objetivando a concretude dos princípios administrativos públicos da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência.

Diante do exposto, em razão do exame das contas advindas do Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho, de responsabilidade dos gestores, Senhor FRANCISCO ANDRADE CARREIRO e Senhora ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO, relativas ao exercício financeiro de 2010, VOTO no sentido de que esta egrégia Câmara:

- **JULGUE IRREGULARES** as contas em exame;

- **APLIQUE MULTA** de R$ 1.500,00 contra os gestores, em face da realização de gastos sem as cautelas da lei de licitações e contratos, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, VIII, e LCE nº 18/93, arts. 55 e 56, II;

- **COMUNIQUE** ao Órgão Fazendários Federal e Municipal os fatos relacionados à conbrança de tributos e contribuições previdenciárias;

- **RECOMENDE** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria.

DECISÃO DA 2ª CÂMARA DO TCE/PB

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

Vistos, relatados e discutidos os autos do **Processo TC Nº 04098/11,** referentes ao exame das contas anuais advindas do Fundo Municipal de Saúde de São Bentinho, de responsabilidade dos gestores, Senhor FRANCISCO ANDRADE CARREIRO e Senhora ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO, exercício financeiro de 2010, **ACORDAM** os membros integrantes da 2ª CÂMARA do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão realizada nesta data, em:

1. **JULGAR IRREGULARES** as contas em exame;

2. **APLICAR MULTA** de R$ 1.500,00 contra o Senhor FRANCISCO ANDRADE CARREIRO, em face da realização de gastos sem as cautelas da lei de licitações e contratos, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, VIII, e LCE nº 18/93, art. e 56, II;

3. **FIXAR** o prazo de 60 (sessenta) dias para efetuar o recolhimento da multa ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado, em caso do não recolhimento voluntário, devendo-se dar a intervenção do Ministério Público, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

4. **APLICAR MULTA** de R$ 1.500,00 contra a Senhora ANNE KAROLINE XAVIER TRIGUEIRO, em face da realização de gastos sem as cautelas da lei de licitações e contratos, com fulcro na Constituição Federal, art. 71, VIII, e LCE nº 18/93, art. e 56, II;

5. **FIXAR** o prazo de 60 (sessenta) dias para efetuar o recolhimento da multa ao Tesouro Estadual, à conta do Fundo de Fiscalização Orçamentária e Financeira Municipal, cabendo ação a ser impetrada pela Procuradoria Geral do Estado, em caso do não recolhimento voluntário, devendo-se dar a intervenção do Ministério Público, na hipótese de omissão da PGE, nos termos do § 4º do art. 71 da Constituição Estadual;

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO
2ª CÂMARA

PROCESSO TC Nº 04098/11

6. **COMUNICAR** aos Órgãos Fazendários Federal (Receita Federal do Brasil) e Municipal os fatos relacionados à conbrança de tributos e contribuições previdenciárias;

7. **RECOMENDAR** diligências para corrigir e/ou prevenir os fatos indicados nos relatórios da d. Auditoria.

Publicque-se, registre-se e cumpra-se.
TCE – Sala das Sessões da 2ª Câmara.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho Costa.

Em 10 de Abril de 2012

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

Cons. André Carlo Torres Pontes
RELATOR

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

Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO