Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 2829/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/3632/2014
PROTOCOLO	: 1487394
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE FIGUEIRAO
JURISDICIONADO (A)	: NEILO SOUZA DA CUNHA; JORGE ROBERTO MORTARI
RELATOR (A)	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL – VIOLAÇÃO A DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E REGULAMENTARES – GASTOS COM SERVIÇOS DE TERCEIRO – PESSOA FÍSICA – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – INCLUSÃO NO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL – LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – INOBSERVÂNCIA – TRABALHADORES AVULSOS – CONTRIBUINTES INDIVIDUAIS – CONTRIBUIÇÃO PATRONAL AO INSS – AUSÊNCIA DE RECOLHIMENTO – IRREGULARIDADE – RECURSOS FINANCEIROS – MANUTENÇÃO E MOVIMENTAÇÃO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL – DESATENDIMENTO – CONTAS IRREGULARES – APLICAÇÃO DE MULTA PREJUDICADA – FALECIMENTO DO RESPONSÁVEL – CARÁTER PERSONALÍSSIMO DA PENA - COMUNICAÇÃO.

I – É considerada irregular a prestação de contas anual de gestão em razão da ocorrência de infrações decorrentes da violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, sendo que, no caso, os valores registrados na rubrica “Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física”, com gastos de contratação de serviços médicos, não foram incluídos na Folha de Pagamento do Órgão para fins de computo do limite de gasto com pessoal disposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

II – A Lei Federal n. 8.212/1991 atribui à “empresa” e, no caso em análise, à Administração Pública a incumbência de proceder à arrecadação e ao recolhimento das contribuições devidas ao INSS, tanto as dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando-as da respectiva remuneração, quanto as contribuições a seu cargo (patronal) incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais a seu serviço.

II – Conforme entendimento pacificado na jurisprudência, consideram-se instituições financeiras oficiais aquelas controladas pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados, portanto, evidenciada a irregularidade na gestão dos recursos públicos do Fundo Municipal, em função da manutenção e movimentação de recursos financeiros em instituição financeira não oficial.

IV - Tendo em vista o falecimento do responsável deixa-se de aplicar penalidade de multa quanto a eventuais irregularidades detectadas, diante do caráter personalíssimo da pena, ficando, assim, extinta sua punibilidade.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 26ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 17 de outubro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela declaração da irregularidade da prestação de contas de anual de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Figueirão, referente ao exercício financeiro de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Neilo Souza da Cunha, Prefeito Municipal à época.

Campo Grande, 17 de outubro de 2018.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

O presente processo trata da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde de Figueirão, referente ao exercício de 2013, gestão do Sr. Neilo Souza da Cunha, Prefeito Municipal à época.

A 3ª Inspetoria entendeu que a prestação de contas anual do Fundo Municipal de Saúde Figueirão, referente a 2013, encontravam-se regulares (f. 327/337), concluindo:

> "Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do **Fundo Municipal de Saúde de Figueirão**, referente ao exercício financeiro de 2013, **OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO**, no entanto, a presente análise não resguarda a ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas."

A Auditoria através do PARECER PAR – GACS PSS – 14650/2015 (f. 345/365) opinou pela irregularidade das Contas Anuais de Gestão:

> "a) **pela irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 42, caput; e no art. 59, III da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCEMS);
>
> b) pela aplicação de **multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCEMS, em face do ato infracional previsto no caput do art. 42**; devido ao fato das disponibilidades de caixa não terem sido depositadas em instituição oficial, conforme art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988 (item 2.3.2);
>
> c) pela **determinação** ao gestor, ao contador e ao controlador interno para que observem as orientações contidas no §1º do Art. 18 da LRF, bem como no MDF e contabilize as despesas de contratação de profissionais da saúde em "Outras Despesas de Pessoal", sob pena de caracterizar fraude contábil e escrituração das contas públicas de modo irregular, ficando sujeitos, o gestor, o contador e o controlador interno a multa decorrente desta infração.
>
> d) Pela **recomendação**, ao gestor, ao contador e ao controlador interno para que revisem seus procedimentos de contratação de profissionais da saúde de forma a minimizar passivos trabalhistas.
>
> e) Pela **recomendação** ao gestor, ao contador e ao controlador interno para que observem a legislação quanto aos tributos incidentes na contratação direta de pessoas físicas, sejam impostos por retenção, ou patronais, com o objetivo de evitar passivos tributários."

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento da Auditoria e emitiu seu parecer nos seguintes termos (f. 371/373):

> "I- **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012 e, ainda, pela aplicação da multa regimental ao Ordenador de Despesas acima nominado, na forma regimental, pelas irregularidades apresentadas, sem prejuízo das responsabilidades e eventuais cominações impostas em outros processos, por atos praticados no mesmo período.

II- Determinação inspeção “in loco” no Órgão para verificar sobre a contabilização das contratações de médicos observando as orientações contidas no §1º do artigo 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para o cômputo do limite de gastos com pessoal, e verificar o aspecto da legalidade das mesmas.

III- Recomende ao gestor sobre as contratações sob a égide da Lei Federal n. 8.666/93 de médicos terceirizados a fim de evitar a geração de passivos trabalhistas, e seus devidos tributos incidentes de acordo com a legislação.”

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

A prestação de contas foi remetida tempestivamente ao Tribunal de Contas, dentro do prazo determinado no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.4, Letra “A” da Instrução Normativa n. 35/2011, bem como no que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE/MS n. 35/2011, as contas anuais de gestão estão instruídas com todos os documentos regularmente exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.4, Letra “B”.

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Figueirão relativo ao exercício de 2013 foi concedida através da Lei Municipal n. 277/2012 (LOA), na qual foi prevista a receita no valor de R$ 3.469.200,00 (três milhões, quatrocentos e sessenta e nove mil e duzentos reais) e fixada despesa em igual valor para a operacionalização do Fundo Municipal de Saúde.

No decorrer do exercício financeiro houve alteração orçamentária oriunda de abertura de créditos adicionais, devidamente autorizadas, modificando a dotação inicialmente fixada, cujo saldo totalizou R$ 3.805.244,17 (três milhões, oitocentos e cinco mil, duzentos e quarenta e quatro reais e dezessete centavos).

Os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais estão corretamente elaborados e os valores contábeis neles constantes são consistentes e perfeitamente demonstrados, tudo de conformidade com o disposto na Lei n. 4.320/64, na L. C. n. 101/2000 e na Instrução Normativa TC/MS n. 035/2011, segundo o Anexo 12 (Balanço Orçamentário) f. 23; Anexo 13 (Balanço Financeiro) f. 25/26; Anexo 14 (Balanço Patrimonial) f. 28 e Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais) f. 31/32.

Houve obediência ao princípio da publicidade, disposto no art. 37, *caput* da Constituição Federal, assegurando também a transparência exigida pelo art. 48, *caput* da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Auditoria constatou que segundo os extratos bancários anexados aos autos, o gestor depositou as disponibilidades financeiras do Fundo em instituição bancária privada (Banco Bradesco), contrariando dispositivo constitucional.

A Constituição Federal/88 estabelece que as disponibilidades de caixa dos Municípios serão depositadas em instituições financeiras oficiais, nos termos do § 3º do art. 164:

> "Art. 164.
>
> (...)
>
> § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei."

Conforme entendimento pacificado na jurisprudência, consideram-se instituições financeiras oficiais aquelas controladas pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados, portanto, evidenciada a irregularidade na gestão dos recursos do FMS.

No parecer da Auditoria consta que ao analisar os dados constantes no Anexo 02 – Despesa, segundo a natureza de despesa, ficou evidenciado que os valores registrados na rubrica "Outros Serviços de Terceiros Pessoa Física" totalizaram o montante de R$ 256.331,00 (duzentos e cinquenta e seis mil, trezentos e trinta e um reais) sendo que o gasto com a contratação de serviços médicos, não foram incluídos na Folha de Pagamento do órgão para computo do limite de gasto com pessoal disposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Destaca a Auditoria que o eventual passivo fiscal e trabalhista destas contratações podem advir ao município, pois em alguns, casos, sob o ponto de vista trabalhista, destaca-se a eventualidade da contratação por falta da habitualidade, entretanto, em outros casos, como na contratação de médicos configura-se a habitualidade. Assim, dependendo da forma de contratação e da forma do pagamento (RPA – por exemplo), tais contratações poderão gerar potenciais passivos trabalhistas e ainda, sob o ponto de vista fiscal, é necessário considerar as retenções de INSS e IRRF e ainda o recolhimento patronal de 20% sobre os pagamentos à segurados individuais.

Conforme informações nos autos há registro no SICOM das retenções de INSS, IRRF e ISS, todavia não há registro do recolhimento do INSS patronal sobre os segurados pessoa física – contribuinte individual/autônomo.

A Lei Federal n. 8.212/1991 atribui à "empresa", e no caso em análise, ao Município, a incumbência de proceder à arrecadação e ao recolhimento das contribuições devidas ao INSS, nos seguintes termos:

> "Art. 30. A arrecadação e o recolhimento das contribuições ou de outras importâncias devidas à Seguridade Social obedecem às seguintes normas:
>
> I - a empresa é obrigada a:
>
> a) arrecadar as contribuições dos segurados empregados e trabalhadores avulsos a seu serviço, descontando as da respectiva remuneração;

> b) recolher os valores arrecadados na forma da alínea a deste inciso, a contribuição a que se refere o inciso IV do art. 22 desta Lei, assim como as contribuições a seu cargo incidentes sobre as remunerações pagas, devidas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados, trabalhadores avulsos e contribuintes individuais a seu serviço até o dia 20 (vinte) do mês subsequente ao da competência;"

Desta forma, face às irregularidades detectadas no parecer da Auditoria, a prestação de contas em exame não oferece condições de aprovação.

O Sr. Neilo Souza Cunha, ex-Prefeito Municipal de Figueirão era o gestor do Fundo Municipal de Saúde de Figueirão à época, entretanto, tendo em vista seu falecimento, deixo de aplicar multa quanto às irregularidades detectadas na presente prestação de contas (exercício 2013), pois a mesma tem caráter personalíssimo.

Ante o exposto, consubstanciado nos pareceres ofertados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, VOTO:

I – Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Figueirão, referente ao exercício financeiro de 2013, sob a responsabilidade da Sr. Neilo Souza da Cunha, Prefeito Municipal à época, como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do artigo 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso III, da Lei Complementar n. 160/2012 e artigo 16, inciso II, letra "a", item 4 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013;

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, nos termos do voto do relator, pela declaração da irregularidade da prestação de contas anual de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Figueirão, referente ao exercício financeiro de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Neilo Souza da Cunha.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiro Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 17 de outubro de 2018.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

gab.rc
setac.crr