ACÓRDÃO DO TRIBUNAL PLENO	:	**AC00-G.MJMS-135/2015**
PROCESSO TC/MS	:	TC/117138/2012
PROTOCOLO	:	1388914
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SANTA RITA DO PARDO
RESPONSÁVEL	:	ELEDIR BARCELOS DE SOUZA e LUIZ CESAR RODRIGUES LUSTOSA
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	EX-PREFEITA e EX-SECRETÁRIO MUNICIPAL
ASSUNTO DO PROCESSO	:	RELATÓRIO DE AUDITORIA N° 65/2012
PERÍODO INSPECIONADO		JANEIRO A DEZEMBRO DE 2011
RELATORA	:	CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

I – EMENTA

RELATÓRIO DE AUDITORIA – CONTRATOS TEMPORÁRIOS NÃO ENVIADOS – AUSÊNCIA DE RETENÇÃO DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS – INOBSERVÂNCIA DO PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES – DEFICIÊNCIA DO CONTROLE DE ESTOQUE DA FARMÁCIA BÁSICA - IRREGULARIDADE DOS ATOS E PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS – MULTA REGIMENTAL

II – RELATÓRIO

Cuida-se de RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 065/2012, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no Fundo Municipal de Saúde de Santa Rita do Pardo/MS, tendo como objeto atos e procedimentos administrativos realizados no período de janeiro a dezembro de 2011.

Ao final dos trabalhos, os técnicos detectaram as seguintes irregularidades:

9 –DO COMPROBATÓRIO

9.1 - Da Contratação Irregular de Plantonistas

Constata-se o pagamento de serviços de plantões médicos a 23 (vinte e três) profissionais sem a devida formalização de contratos de prestação de serviço que somou

em 2011 o valor de R$ 828.783,21 (oitocentos e vinte e oito mil, setecentos e oitenta e três reais e vinte e um centavos).

Tais contratações foram realizadas de forma irregular e ilegal, visto que, na verdade, trata-se de admissão de pessoal, procedimento este que deveria ocorrer através de concurso público, ou em virtude do estrito interesse público, via contratação temporária, devidamente respaldada por legislação específica.

9.2 - Da aferição dos serviços prestados

Os pagamentos relativos aos plantões médicos não evidencia qual é a metodologia ou a base de calculo utilizada para que sejam aferidos os serviços prestados pelo contratado.

9.3 - Da não retenção dos encargos relativos à Previdência Social

Não retenção relativos a Previdência Social contrariando a Lei 10.666/2001 que responsabiliza o tomador do serviço por arrecadar a contribuição do segurado contribuinte individual a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração e recolher o valor arrecadado, juntamente com a contribuição a seu cargo (parte patronal).

9.4 - Das notas fiscais atestadas pelo pregoeiro

Procedimento relativo ao recebimento das mercadorias (bens e serviços) sem a observância da segregação de função tendo em vista que a pessoa que é Diretora de Licitação e Compras é a mesma que liquida as notas fiscais.

12 - PESSOAL

12.3 - Contratos temporários não encaminhados

Constatamos que houve contratação de médico por prazo determinado, no entanto, verificamos que o mesmo não foi encaminhado a esta Corte de Contas, conforme determina a IN-TC/MS n. 015/2000.

14 –DA FARMÁCIA POPULAR

Constatamos que o controle dos medicamentos na farmácia básica não é eficaz, pois, na auditoria quantitativa feita em 7 (sete) medicamentos encontramos divergência em 3 (três)

Notificada para se manifestar sobre as divergências apontadas pelo Corpo Técnico, a ex-Prefeita Municipal de Santa Rita do Pardo, Sra. Eledir Barcelos de Souza, ofertou as justificativas e documentos que entendeu pertinentes.

O Corpo Técnico, insatisfeito com as explicações fornecidas, considerou não sanadas as irregularidades – opinião compartilhada pelo Procurador de Contas, que sugeriu, em seu Parecer, a aplicação de multa à autoridade responsável.

Após declarar o encerramento da instrução processual, esta Relatoria determinou a intimação dos Ordenadores de Despesas para apresentarem defesa das irregularidades apontadas pelos órgãos de apoio.

Em atendimento à intimação, a Sra. Eledir Barcelos reafirmou não haver praticado qualquer irregularidade quanto aos pontos assinalados no relatório de auditoria.

III - VOTO

Foram as seguintes as irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico:

1) Da Contratação Irregular de Plantonistas

Durante os trabalhos de auditoria, constatou-se o pagamento de serviços de plantões médicos a 23 (vinte e três) profissionais sem a devida formalização de contratos de prestação de serviço, que somou, em 2011, o valor de R$ 828.783,21 (oitocentos e vinte e oito mil, setecentos e oitenta e três reais e vinte e um centavos).

Para os analistas, t*ais contratações foram realizadas de forma irregular e ilegal, visto que, na verdade, trata-se de admissão de pessoal, procedimento este que deveria ocorrer através de concurso público, ou em virtude do estrito interesse público, via contratação temporária, devidamente respaldada por legislação específica.*

A ordenadora de despesas, em sua defesa, afirmou que as contratações se deram por necessidade do município para atender a população, sendo que as contratações bem como os pagamentos estão com amparo legal na Lei Complementar n. 001/2005.

Asseverou, ainda, que *as contratações foram executadas dessa forma até a formalização do Termo de Compromisso de Ajustamento de Conduta de 29 de novembro de 2011, pelo qual foi concedido o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que o município realizasse concurso público para regularização dos prestadores de serviços, ficando comprovado o cumprimento do mesmo, conforme comprova o Edital n. 001/2012, datado de 29 de janeiro de 2012, pelo qual deu andamento no processo de seleção do pessoal. Dessa forma, tais prestadores de serviços da saúde passaram para a legalidade até a data da realização do concurso público, conforme foi ajustado no Termo.*

As justificativas da ordenadora de despesas são insuficientes para eliminar a irregularidade.

Isto porque, conquanto seja possível a contratação temporária de médicos para o atendimento de situações excepcionais, fato é que a autoridade responsável deixou de encaminhar a este Tribunal os instrumentos de contrato firmados com os profissionais.

Seja qual for a forma de contratação – por procedimento licitatório, processo seletivo, ou ainda em caráter temporário – **é obrigação do administrador formalizar o contrato**, cuja forma verbal se admite, apenas, nos casos de pequenas compras de pronto pagamento (Lei nº 8.666/93, art. 60, § único) –hipótese que, evidentemente, não se aplica ao caso.

De mais a mais, em se tratando de ato de pessoal, o contrato temporário deve necessariamente ser encaminhado a esta Casa, a teor do que dispõe a Instrução Normativa nº 35/2011:

Art. 1º As informações, dados e documentos necessários ao exercício do controle externo atribuído ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul - TCE/MS - deverão ser remetidos pelo jurisdicionado conforme disciplinado nesta Instrução Normativa.

ATOS SUJEITOS A REGISTRO

1.3. ADMISSÃO DE PESSOAL CONTRATADO TEMPORARIAMENTE

A) PRAZO: até 15 (quinze) dias a contar da data da assinatura do contrato.

B) DOCUMENTOS:

1. Ficha de Admissão – Subanexo LIII – Admissões;

2. Justificativa da contratação;

3. Contrato de Trabalho;

4. Lei autorizativa, se não tiver sido encaminhada anteriormente;

5. Declaração da inexistência de candidato habilitado em Concurso Público para o cargo.

Portanto, ainda que se presuma terem sido legais as 23 contratações questionadas pelos auditores, certo é que a ordenadora de despesas não comprovou haver formalizado e remetido os respectivos instrumentos a esta Corte de Contas, motivo pelo qual, **a irregularidade, neste ponto, permanece.**

2) Da aferição dos serviços prestados

Os analisas acusaram a inexistência de controle de horário ou aferição dos serviços prestados pelos médicos plantonistas, opinião compartilhada pelo Procurador de Contas.

Neste tópico, manifesto minha divergência com a opinião externada pelos órgãos de apoio.

É que os documentos apresentados pela autoridade responsável, denominados "Registro de Atendimento Médico na Unidade Hospitalar", trazem as datas e os períodos em que ocorreram o atendimento, além da assinatura do médico plantonista responsável pelo turno. Muito embora tais relatórios não indiquem o horário de entrada e saída do profissional, as demais informações, no meu entender, são suficientes para comprovar a efetiva prestação do serviço.

Diante de tais motivos, **reputo sanada a irregularidade.**

3) Da não retenção dos encargos relativos à Previdência Social

Da análise dos demonstrativos de pagamento dos 23 médicos plantonistas, observou-se que o Fundo auditado não efetuou as respectivas retenções relativas à Previdência Social.

Essa obrigação decorre da regra contida na Lei n. 10.666/2003, que atribui ao empregador a competência de arrecadar a contribuição do contribuinte individual a seu serviço, descontando-a da respectiva remuneração, e recolhê-la junto com a sua parte (patronal) em favor do INSS.

Vale dizer que o percentual a cargo do empregador será de 20% sobre o valor pago ao contribuinte individual, não prevalecendo, neste caso, o teto máximo de recolhimento, mas sim, a totalidade paga.

Por tal motivo, não procede a justificativa apresentada pela gestora, de que *"todos os médicos do país já recolhem pelo teto máximo para a previdência, ficando assim desobrigados de recolhimento sobre qualquer outro valor à previdência".*

A ausência de recolhimento das contribuições previdenciárias representa grave infração à normal legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária e patrimonial, sujeitando o responsável às sanções cabíveis.

Enfim, caracterizada a desobediências às prescrições legais aplicáveis à espécie, **mantenho a irregularidade.**

4) Das notas fiscais atestadas pelo pregoeiro

Em verificação às notas fiscais de aquisição de mercadorias e serviços, a equipe de auditoria apurou que o servidor que atesta o recebimento dos produtos, Sr. Divino dos Santos Almeida Silva, é também membro da comissão de licitação e Pregoeiro Oficial do Município, fato que contraria o princípio da segregação de funções.

Para a ordenadora de despesas, nada há de irregular nessa acumulação de atribuições, *"pois as liquidações quando do recebimento de produtos adquiridos são feitos pelo setor de Licitação e Compras que exerce as duas funções, até mesmo para ficarem com clareza os atos, pois quem licitou sabe o que foi adquirido já conhecendo os produtos, ficando mais fácil e correto para as conferências quando da entrega dos produtos pelos fornecedores."*

Não há como se acolher a justificativa apresentada pela autoridade responsável.

O princípio da segregação de funções decorre do princípio da moralidade (art. 37, CF) e consiste na necessidade de a Administração repartir funções entre os agentes públicos, zelando para que esses indivíduos não exerçam atividades incompatíveis umas com as outras, especialmente aquelas que envolvam a prática de atos, e, posteriormente, a fiscalização desses mesmos atos.

Em se tratando de procedimento governamental para aquisição de produtos ou contratação de serviços, é extremamente salutar, a bem da eficiência e moralidade do serviço público, que as funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização das operações sejam praticadas por diferentes servidores, justamente para prevenir a ocorrência de conflitos de interesses, privilegiando-se, ao invés, a eficiência no sistema de controle.

No caso em tela, tais ideais não foram observados, uma vez que servidor integrante da comissão de licitação e nomeado Pregoeiro Oficial do Município, também era o responsável pelo atesto das notas fiscais de entrega das mercadorias, acumulando, assim, atribuições claramente incompatíveis entre si.

Sobre o tema, cito as seguintes deliberações do TCU:

> *"Segregação de funções - princípio básico de controle interno essencial para a sua efetividade. Consiste na separação de atribuições ou responsabilidades entre diferentes pessoas, especialmente as funções ou atividades-chave de autorização, execução, atesto/aprovação, registro e revisão ou auditoria (...)"* (Acórdão 38/2013 – Plenário)
>
> *"Observe as boas práticas administrativas, no sentido de atentar para o princípio da moralidade, no que diz respeito à segregação de funções, de modo a evitar que o mesmo servidor execute todas as etapas das despesas."* (Acórdão 85/2005 Plenário)

Portanto, fundamentado nos princípios norteadores da Administração Pública, estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, notadamente o da moralidade, **mantenho a irregularidade.**

5) Contratos temporários não encaminhados

Os auditores constataram a ausência de encaminhamento do contrato temporário do seguinte profissional:

Nome do Médico: César Augusto Matheus Rodrigues da Cruz

Função: Clínico Geral

Essa falha apontada pela equipa técnica foi devidamente **sanada** pela ordenadora de despesas, ao apresentar o contrato de trabalho faltante junto com a resposta à notificação (peça 18).

6) Da farmácia popular

Durante os trabalhos de auditoria, os técnicos constataram deficiências no controle de estoque da farmácia popular, uma vez que, dos sete medicamentos inspecionados, três apresentaram divergências quantitativas.

A ordenadora de despesas, ao tentar justificar a discrepância de números, alega que *"deve ter havido um desencontro de requisições que haviam sido emitidas e ainda não tinham sido baixadas do estoque ou vice versa".*

A falta de certeza nas justificativas da ordenadora de despesas já é motivo suficiente para caracterizar a falha no controle do estoque da farmácia popular.

Ao responder, vacilante, que *"deve ter havido"* um desencontro entre as requisições emitidas e baixadas, a própria autoridade responsável pelo órgão reconhece desconhecer os reais motivos das divergências apontadas pelo Corpo Técnico.

Lembremos, ainda, que, dos sete medicamentos auditados, três deles apresentaram diferenças quantitativas, circunstância que demonstra a grau de ineficiência do sistema de controle interno, bem como a inobservância ao dever de prestar contas, obrigação ínsita a qualquer cidadão que administre ou gerencie bens ou dinheiros públicos.

Tamanha a relevância do assunto, que a obrigatoriedade de prestação de contas possui previsão constitucional, localizando-se, no Texto Magno, na parte que trata da fiscalização contábil, financeira e orçamentária.

> *Art. 70. (...)*
>
> *Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.*

Da mesma forma, a implantação do sistema de controle interno também decorre de norma constitucional, consoante estabelecem os artigos 31 e 74 da Carta Maior:

> *Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e* ***pelos sistemas de controle interno*** *do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.*

> *Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada,* ***sistema de controle interno*** *com a finalidade de (...):*

Logo, por violação aos dispositivos constitucionais acima transcritos, **MANTENHO A IRREGULARIDADE** apontada neste item.

IV – A DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 28ª Sessão Ordinária do **TRIBUNAL PLENO**, proferida no dia 3 de dezembro de 2014, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos e acolhendo, em parte, o parecer do Ministério Público de Contas, **ACORDAM,** os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora:

1 - pela **irregularidade** dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria nº 065/2012, realizada no Fundo Municipal de Saúde de Santa Rita do Pardo, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2011, nos termos do artigo 59, III c/c artigo 42, IX, da Lei Complementar nº 160/2012, em razão das seguintes falhas:

a) ausência de encaminhamento dos contratos temporários de médicos plantonistas;

b) ausência de retenção dos encargos relativos à Previdência Social;

c) não observância do princípio da segregação de função;

d) deficiências no controle de estoque da farmácia popular

2 - pela aplicação de multa regimental aos Senhores ELEDIR BARCELOS DE SOUZA e LUIZ CÉSAR RODRIGUES LUSTOSA, Ordenadores de Despesas do órgão durante o período inspecionado, no valor de **125 (cento e vinte e cinco) UFERMS a cada um dos gestores**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X e

44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

3 - pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias, contados da publicação do Acórdão no Diário Oficial do TCE/MS, para que comprove o recolhimento da multa imposta ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul – FUNTC, consoante a regra dos artigos 50, I e 83 da Lei Complementar nº 160/2012, observado o disposto nos artigos 99 e 172, § 1º, I e II do Regimento Interno do TC/MS;

4 - pela recomendação para que o atual responsável pelo Órgão adote as providências necessárias ao preenchimento de vagas por meio de concurso público na área da saúde;

5 - pela determinação, ao atual ordenador de despesas, para que todas as contratações realizadas pelo Órgão sejam formalizadas por meio de contrato de prestação de serviços, com a posterior remessa dos respectivos instrumentos a esta Corte de Contas;

6 – pela determinação para que o atual ordenador de despesas promova ações de incremento do sistema de controle de estoque da farmácia básica;

7 - pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar nº160/2012.

V – Sob a Presidência do Excelentíssimo Senhor Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral. Participaram do julgamento Excelentíssimo Senhor Conselheiro, Iran Coelho das

Neves, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Waldir Neves Barbosa, Excelentíssimo Senhor Conselheiro Dr. Ronaldo Chadid. Presente o Representante do Ministério Público de Contas, Excelentíssimo Senhor Procurador Geral Dr. José Aêdo Camilo.

Campo Grande – MS, 25 de março de 2015.

Conselheira Marisa Serrano

Relatora

mmm