Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Primeira Câmara

DELIBERAÇÃO AC01 - 152/2017

PROCESSO TC/MS	**:** TC/1252/2014
PROTOCOLO	**:** 1471305
TIPO DE PROCESSO	**:** CONVÊNIO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE NOVO HORIZONTE DO SUL
JURISDICIONADO	**:** NILZA RAMOS FERREIRA MARQUES
INTERESSADO	**:** ASSOCIAÇÃO BENEFICENTE DE NOVO HORIZONTE DO SUL
RELATOR	**:** CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA: CONVÊNIO – PRESTAÇÃO DE CONTAS – CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS MÉDICOS – PLANO DE TRABALHO – CLÁUSULAS NECESSÁRIAS – APLICAÇÃO DOS RECURSOS – HOMOLOGAÇÃO – REGULARIDADE – RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

A prestação de contas de convênio na qual foram atendidas as condições estipuladas nas cláusulas e os recursos foram devidamente aplicados no objeto previsto no plano de trabalho, com a homologação do ordenador de despesas é regular, com a ressalva e recomendação para que o gestor realize concurso público para contratação de profissionais da área de saúde.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 26ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, de 29 de novembro de 2016, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a **regularidade com ressalva** da prestação de contas do Convênio n. 4/2013, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a Associação Beneficente de Novo Horizonte do Sul, com **recomendação** a atual Prefeita(o) Municipal e ao gestor do Fundo Municipal de Saúde de Novo Horizonte do Sul, que tomem as medidas necessárias e cabíveis, a fim de promover a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos, para preencher o(s) cargo(s) vago(s), nomear o(s) aprovado(s) e dar posse ao(s) médico(s) e demais profissionais da área de saúde.

Campo Grande, 29 de novembro de 2016.

Conselheiro **José Ricardo Pereira Cabral** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral-Relator

A matéria dos autos trata da prestação de contas do Convênio n. 4, de 2013, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a Associação Beneficente de Novo Horizonte do Sul, tendo como objeto o repasse de recursos financeiros destinados à contratação de médicos plantonistas para realizarem plantões de 12 (doze) horas, no período noturno, no Hospital e Maternidade Novo Horizonte.

Os documentos foram analisados pela 1ª Inspetoria de Controle Externo - 1ª ICE (ANA n. 2409/2014, peça n. 8), que considerou regular a prestação de contas do Convênio em apreço.

Na sequência, os autos foram encaminhados ao Procurador do Ministério Público de Contas que, depois de analisar o assunto, emitiu o Parecer GAB.7 DR.JAC-11852/2016 (peça n. 18), opinando nos seguintes termos:

> *"I – IRREGULARIDADE E ILEGALIDADE da prestação de contas da execução do convênio nº 004/2013, nos Termos do inciso III do artigo 59 da Lei Complementar n.160/2012, artigo 77 inciso VIII da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul, e caput do artigo 37 da CF;*
>
> *II - MULTA ao jurisdicionado senhora Nilza Ramos Ferreira Marques, Prefeita Municipal, inscrito no CPF sob o nº 209.694.306-04, com fulcro no inciso IX do artigo 42 e inciso I do artigo 44 ambos da Lei Complementar nº 160/2012, por grave infração a norma legal;*
>
> *III – RECOMENDAR ao administrador público maior rigor no cumprimento das normas vigentes, de maneira que não mais acorram falhas dessa natureza, com fulcro no inciso II do §1º artigo 59 da Lei Complementar nº160/2012; (...)".*

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral-Relator

Examinando o conteúdo dos autos, verifico que o procedimento em análise encontra-se de acordo com as regras da Lei (federal) n. 8.666, de 1993, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, das determinações contidas na Instrução Normativa IN/TC/MS n. 35, de 2011, e da Lei Municipal n. 400, de 7 de março de 2013, com a comprovação de que os recursos financeiros foram devidamente aplicados.

A pedido do Ministério Público de Contas (MPC), o convenente foi intimado (Termo de Intimação n. 5778/2015, peça n. 10) para prestar esclarecimentos, oferecer justificativas ou apresentar documentos necessários para solucionar as pendências detectadas, porém, mesmo tendo o intimado respondido e remetido os documentos capazes de sanar tais pendências (peça n. 17), para o MPC persistiram as seguintes irregularidades:

> 1 – *"As normativas que norteiam movimentação de recursos oriundos de verbas públicas através de convênios são claras quanto à abertura da conta corrente especifica em banco oficial. Entretanto analisando as peças identificamos que a* ***instituição bancária escolhida para movimentação dos recursos, trata-se de um banco cooperado,*** *SICRED, instituição não autorizada para movimentação de recursos públicos provenientes de convênio, contrariando o que determina a fundamentação legal e as normas específicas.;* (fl.348)
>
> *2 – "****Terceirizar execução de funções inerentes à atividade-fim do Estado****, sem ferir a norma constitucional, FERE Constituição Federal principalmente o que dispõe no artigo 37, que a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público."* (fl. 349).

A primeira irregularidade apontada pelo MPC consiste no fato do conveniado ter aberto uma conta corrente para o recebimento dos recursos financeiros oriundos do Convênio em banco não oficial, no caso o SICRED.

Sobre o tema, não há uma definição, via lei ordinária, de instituição financeira oficial. Existem julgados que se manifestaram sobre a questão de forma indireta.

O Supremo Tribunal Federal (STF) na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n. 3.578-9/Distrito Federal, ao discutir procedimentos de privatização de bancos estaduais, nas quais se debateram os termos da Medida Provisória n. 2.192-70/2001, que relativizava a regra do art. 164, § 3º, da Constituição Federal, ao permitir que as disponibilidades de caixa dos Estados e Municípios pudessem ser depositadas na instituição financeira adquirente do controle acionário.

Como se vê, não há uma definição legal nem jurisprudencial de que as instituições financeiras oficiais sejam o Banco do Brasil e a Caixa Econômica Federal. Há, na verdade, uma interpretação com base nos julgados que indicam que **as instituições financeiras oficiais são os bancos públicos.**

O art. 164, § 3º, da Constituição Federal assim dispõe:

> *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.*

A grande preocupação com a manutenção de contas correntes em bancos privados é com a possibilidade de acarretar sérios riscos de dano ao erário, pois em caso de insolvência da instituição financeira privada, ocorre a perda de recursos públicos.

A Lei (federal) n. 8.666, de 1993, regulamenta a celebração de Convênios no seu art. 116, e em específico no § 4º trata da aplicação dos saldos de convênios em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial, dispondo o seguinte:

> *Art. 116. .....*

> *.....*
>
> *§ 4º. Os saldos de convênio, enquanto não utilizados, serão obrigatoriamente aplicados em cadernetas de poupança de instituição financeira oficial se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês, ou em fundo de aplicação financeira de curto prazo ou operação de mercado aberto lastreada em títulos da dívida pública, quando a utilização dos mesmos verificar-se em prazos menores que um mês.*

Ainda, o Manual Simplificado de Convênios, da Auditoria Geral do Estado de Mato Grosso do Sul, de 2005 (disponível em <arq.sefaz.ms.gov.br/age/legislação/Convênios/ManuConatual.pdf>), trata do tema no item 5.1. *"Como controlar um convênio, depois de assinado?"* nos seguintes termos:

> *"O convenente deverá movimentar os recursos em **conta bancária específica**, indicada pelo concedente".*
>
> *"Enquanto os recursos não forem utilizados eles deverão obrigatoriamente ser aplicados em cadernetas de poupança **de instituição financeira oficial** se a previsão de seu uso for igual ou superior a um mês".*

Assim, nos termos legais e dos julgados dos Tribunais Superiores, o convenente deveria abrir uma conta corrente específica em instituição financeira oficial, ou seja, banco público, com o propósito de afastar qualquer risco de dano ao erário.

Todavia, ao ser indagado do fato de ter aberto conta corrente no Sicred (entidade cooperativa de crédito) para o recebimento do recurso financeiro oriundo do Convênio em referência, o intimado justificou que a única instituição financeira existente no Município de Novo Horizonte do Sul (de apenas 5.000 habitantes) é a informada.

De fato, ao checar a informação prestada pelo convenente em sites de busca[1], constatei que não existem no Município em apreço agência de bancos públicos.

Diante da peculiaridade do caso em tela, e considerada a ausência de norma regulamentadora do § 3º do art. 164 da C.F, há que se flexibilizar a "regra" de abertura de conta corrente específica apenas em banco público, especialmente quando não há este tipo de instituição financeira no Município.

Diante das razões expostas, **entendo que não há**, **neste caso, irregularidade**, sendo aceitável a abertura de conta corrente em banco privado ou

---

[1] encontreobb.com.br; www.caixa.gov.br/atendimento/paginas/default.aspx#encontre; www.sicredi.com.br/html/atendimento/rede-atendimento/

em entidade cooperativa de crédito.

Outro ponto de discussão levantado pelo MPC diz respeito à terceirização de serviços médicos, pois a saúde pública compreende atividade-fim do Estado e assim deveria ser realizada por profissionais concursados e não por médicos contratados de forma reiterada.

Nesse aspecto, considerando o Parecer do Procurador de Contas (peça n. 18), que afirmou:

> *"Verificamos que tramitava nesta Corte de Contas outro processo referente ao Termo de Convênio nº 003/2013 com os mesmos partícipes com o seguinte Objeto: O objetivo do presente Convênio é transferência de recursos financeiros, para a* ***contratação de serviços médicos para a realização de pequenas cirurgias, realização de ultrassonografias e clinica médica ambulatorial*** *a população deste município no Hospital e Maternidade Novo Horizonte contribuindo assim para a melhoria na qualidade da saúde pública. Os profissionais contratados são os mesmos.'" (fl. 298)*

E ainda:

> *"Os profissionais contratados são os mesmos e ao questionarmos o jurisdicionado o mesmo responde que 'justificativa dos dois convênios com os mesmos profissionais (...) calhou à necessidade de contratação dos médicos já residentes no Município para realização dos plantões (...)'."* (fl. 315)

Em consulta ao sistema eletrônico do Tribunal localizei processos distintos (TC/12664/2013, TC/1250/2014, TC/12733/2013 e TC/1252/2014) tratando de Convênios distintos (n. 3/2013 e n. 4/2013) celebrados entre o Município de Novo Horizonte do Sul e a Associação Beneficente de Novo Horizonte do Sul, tendo como objeto o repasse de recursos financeiros destinados à contratação de médicos (Vicente Jonas de Araújo Maciel e William Joubert dos Santos) para prestarem serviços ora como plantonistas, por 12 horas noturnas, ora para realizarem pequenas cirurgias, exames de ultrassonografias e clínica médica ambulatorial, no Hospital e Maternidade Novo Horizonte.

Embora a realidade dos pequenos Municípios na área de saúde seja precária, com pouca ou às vezes nenhuma oferta de médicos, o ideal é que se promova a realização de concurso público para o preenchimento de cargos efetivos na área da saúde, especialmente médicos.

Contudo, é sabido que muitas vezes as vagas abertas em concurso público nos Municípios de pequeno porte e de escassos recursos, sequer são preenchidas, pois não aparecem interessados, principalmente na área médica.

A Constituição Federal define no art. 196 que *"a saúde é direito de todos e* ***dever do Estado*** *(...)"* e no art. 197 que *"****são de relevância pública as ações e serviços de saúde****, cabendo ao Poder Público dispor, nos termos da lei, sobre sua regulamentação, fiscalização e controle, devendo sua execução ser feita* ***diretamente ou através de terceiros*** *(...)".*

No caso em exame, verifico que os objetos dos Convênios (n. 3 e n. 4) não possuem exatamente as mesmas características, pois o primeiro visa a contratação de médicos para a realização de pequenas cirurgias, de exames de ultrassonografias e de clínica médica ambulatorial, enquanto o segundo visa a contratação de médicos para a realização de plantões de 12 (doze) horas, no período noturno, no Hospital e Maternidade Novo Horizonte.

Dessa forma, embora os médicos contratados em regime de plantão sejam os mesmos contratados para outras atividades fora dos plantões (pequenas cirurgias, exames de ultrassonografia e atendimento ambulatorial), pelo período em que os Convênios foram firmados (de 11/3/2013 a 31/12/2013), **não há nos autos demonstração de reiteração das contratações**, razão pela qual não ocorre o caso de terceirização de atividade-fim do ente público.

O deslinde da questão reside no fato das limitações locais, e que para aquele momento, era necessária a contratação de médicos para a realização de plantões no Hospital e Maternidade Novo Horizonte do Sul.

Em face do exposto, entendo que o objeto do Convênio em apreço atendeu às determinações legais e regulamentares pertinentes, bastando uma recomendação ao atual Prefeito do Município de Novo Horizonte do Sul para que promova concurso público de provas ou de provas e títulos, visando ao preenchimento dos cargos públicos para médicos efetivos e demais profissionais da área de saúde.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, voto nos termos de:

I - declarar regular com a ressalva que resulta na recomendação inscrita no inciso seguinte**,** a prestação de contas do **Convênio n. 4, de 2013**, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a Associação Beneficente de Novo Horizonte do Sul, com fundamento na regra do art. 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

II – recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1°, II, da Lei Complementar n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal e ao Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Novo Horizonte do Sul, que tomem as medidas necessárias e cabíveis, a fim de promover a realização de concurso público de provas ou de provas e títulos, para preencher o(s) cargo(s) vago(s), nomear o(s) aprovado(s) e dar posse ao(s) médico(s) e demais profissionais da área de saúde, em atendimento ao disposto no art. 37, II, 196 e 197, da Constituição Federal.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Conselheiro Relator pela regularidade com ressalva da prestação de contas do

Convênio n. 4/2013, celebrado entre o Município de Novo Horizonte do Sul, por intermédio do Fundo Municipal de Saúde, e a Associação Beneficente de Novo Horizonte do Sul, com recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior, Procurador de Contas.

Campo Grande, 29 de novembro de 2016.

Conselheiro **JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL**

Relator

GAB LAC SETAC JRC/DSSM