ACÓRDÃO - AC00 - 1616/2024

PROCESSO TC/MS	:	TC/9480/2023
PROTOCOLO	:	2274282
TIPO DE PROCESSO	:	AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	:	MUNICÍPIO DE JATEÍ
JURISDICIONADOS	:	1. ERALDO JORGE LEITE 2. RAUL FERNANDO GARCIA 3. CHRISTIANE CÂNDIDO PINHEIRO
RELATOR	:	CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – OBJETO – AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO – GESTÃO PESSOAL – AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 – AÇÕES VOLTADAS AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ACHADO – PROVIMENTO PRECÁRIO DO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO – INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL – NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO POR SERVIDOR EFETIVO – PARECER-C 7/2020 – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

1. A composição dos membros da unidade de controle interno, sobretudo do responsável dela, deve ser livre de possíveis interferências do órgão a ser fiscalizado, de modo que o provimento em comissão não contribui para a autonomia e independência que dele se espera, além de contrariar o art. 37, II e V, da CF/1988. Logo, o cargo de Controlador Interno deve ser preenchido por servidor efetivo (Parecer-C 7/2020 -TCE/MS).

2. É declarada a regularidade com ressalva dos atos de gestão, com fundamento nos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, o que resulta na recomendação ao responsável, ou a quem sucedê-lo no cargo, para que adote as medidas necessárias a fim de adequar a estrutura do controle interno e realizar concurso público para o provimento do cargo de Controlador-Geral, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal de 1988 e as orientações contidas no Parecer-C 7/2020.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada em 12 de setembro de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **declarar**, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva,** inscrita no inciso II, os atos de gestão listados no Relatório de Auditoria RAUD DFS 102/2023, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo(s) gestor(es); **recomendar**, com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para adequar a estrutura do Controle Interno do

município de Jateí, realizando concurso público para o provimento do cargo de Controlador Geral, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte; e **intimar** o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018).

Campo Grande, 12 de setembro de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata do exame da Auditoria de Conformidade, instrumentalizada no Relatório de Auditoria - RAUD DFS 102/2023, realizada pela equipe de auditores da Divisão de Fiscalização Saúde (DFS), no município de Jateí, tendo como objetivo avaliar o controle interno do município, no exercício de 2022, em relação ao quadro de pessoal e forma de provimento dos cargos, bem como se foram realizadas ações direcionadas para acompanhamento do enfrentamento da "Pandemia de COVID-19", além de verificar a efetividade do controle interno do ente em ações voltadas ao Fundo Municipal de Saúde – FMS.

Ao final dos trabalhos de auditoria, a equipe técnica elencou como "achado positivo" e como exemplo de boas práticas do jurisdicionado o funcionamento da Controladoria Interna em sede autônoma, dispondo de estrutura física e equipamentos adequados para o desempenho de suas atividades. Por outro lado, apontou um provável desvio de função de servidores efetivos do controle interno e evidenciou que o cargo de Controlador é provido de forma precária, em comissão, constituindo-se fator limitante para independência e imparcialidade de sua atuação (pç. 2, fls. 3-14).

O contraditório e a ampla defesa foram assegurados à Sra. Christiane Cândido Pinheiro (Secretária Municipal de Saúde – fls. 195, 201), ao Sr. Eraldo Jorge Leite (Prefeito Municipal – fls. 196, 199) e ao Sr. Raul Fernando Garcia (Controlador Interno – fls. 197, 203), que se manifestaram às fls. 205-208, 210-213 e 215-218.

A DFS avaliou as respostas apresentadas pelos gestores e considerou "satisfatória a atuação do sistema de controle interno do município, bem como, adequada a composição de seu quadro pessoal." Assim, concluiu pelo acatamento das justificativas apresentadas, bem como pela declaração de regularidade dos atos de gestão praticados (ANA DFS 233/2024 – pç. 36, fls. 220-224).

Por fim, os autos foram remetidos ao membro do Ministério Público de Contas (MPC) que, por meio do Parecer PAR 3ª PRC 2430/2024, opinou pela adoção do seguinte julgamento (pç. 39, fls. 227-232):

> I – Pela Legalidade e Regularidade dos atos de gestão listados no Relatório de Auditoria nº 102/2023, com Ressalva no que diz respeito ao achado identificado neste parecer (controlador geral comissionado), na forma disposta no artigo 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – Recomendação à Prefeitura Municipal de Jateí-MS para que realize concurso público para o cargo de controlador geral, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão;
>
> III – Comunicação do teor do Relatório de Auditoria e das deliberações que se seguirem a todos os interessados.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

De acordo com o RAUD DFS 102/2023 e os documentos nele encartados, a equipe técnica de auditores da saúde coletou informações da Controladoria Interna do município de Jateí em relação ao quadro de pessoal e forma de provimento dos cargos, bem como acerca das ações direcionadas para acompanhamento do enfrentamento da "Pandemia de COVID-19 e a efetividade do controle interno em ações voltadas ao Fundo Municipal de Saúde – FMS.

Na ocasião, foram identificadas impropriedades que, após manifestação dos jurisdicionados, foram consideradas sanadas pela equipe técnica, conforme a seguir discriminado (fls. 220-224):

ACHADOS	FUNDAMENTAÇÃO TÉCNICA SINTÉTICA
Cargo de Controlador Interno em provimento precário (Função de Confiança), conforme Portaria de nomeação nº 020/2021, em desacordo com o que preceitua o Art. 37, II, da Constituição Federal de 1988, PARECER – C – PAC00 – 7/2020-TCE/MS e Resolução ATRICON nº 05/2014;	Assim, pondera-se o fato de a Controladoria ser composta por servidores efetivos do quadro próprio (peça 7) e que realizam as atividades finalísticas, à exceção do Controlador Geral, bem como, a manifesta intenção dos gestores/responsáveis em realizar estudos sobre a viabilidade do cargo de Controlador Geral ser provido na forma adotado pelos governos federal e estadual, ou seja, do quadro próprio da Controladoria. Portanto, diante dos esclarecimentos apresentados pelos gestores/responsáveis, este exame considera **sanado** o achado inicialmente apontado.
Provável desvio de função de servidores efetivos do controle interno, com redução da capacidade operacional do sistema de controle;	Portanto, à exceção do cargo em comissão de Gerente Financeiro, tem-se que os servidores que não atuam diretamente na Controladoria desenvolvem ações correlatas às atividades finalísticas do controle de forma descentralizada, em consonância com os critérios aplicados, sendo considerada adequada a composição do quadro de pessoal e a respectiva atuação, vez que, conforme verificação "in loco" e documentação apresentada, há Plano Anual de Trabalho (peça 10), também Plano Anual de Auditoria Interna (peça 11) e atuação satisfatória conforme amostragem juntada (peças 14 e 15). Assim, **não persistindo** o achado inicialmente apontado.

Noutra direção, o MPC defende que as atribuições do controle interno devem ser desempenhadas por servidor público efetivo, de carreira, para que haja garantia da

manutenção do seu vínculo, principalmente quando aponte irregularidade apurada no cumprimento da missão institucional do ente a qual estiver vinculado, motivo pelo qual entende que o provimento do cargo de Controlador Geral deve se dar por meio de concurso público (fls. 227-232).

Tudo considerado, passo ao julgamento da matéria.

Partindo-se do suposto **desvio de função dos servidores efetivos do controle interno**, a divisão técnica manifestou-se pela insubsistência do referido achado ante à justificativa apresentada pelos gestores, no seguinte sentido:

> "(...) no que concerne aos outros 12 cargos de provimento efetivos do Órgão de Controle Interno que, segundo os achados "fazem necessários esclarecimentos quanto a atuação desses servidores em funções outras, que não na atividade fim para a qual foram contratados, haja vista a possibilidade de atuarem em desvio de função e, em eventual prejuízo quanto as atividades desenvolvidas pela controladoria", importa mencionar que 03 encontram-se em licença TIP e em vacância.
>
> Dos demais servidores, 03 atuam diretamente na sede do Órgão de controle interno. 01 fora nomeado em cargo de provimento em Comissão de Gerente Financeiro do Fundo Municipal de Saúde. Outros 02 atuam, em apoio estratégico da Controladoria Interna, diretamente nas Secretarias Municipal de Planejamento e de Educação, respectivamente. Os outros 03 cargos restantes, atuam no paço municipal em atividades indispensáveis à Administração, em atividades ligadas às compras governamentais e contratos públicos." [sic] – fl. 212

Como visto, embora alguns servidores efetivos da unidade de controle interno não desempenham suas atividades diretamente na sede da Controladoria, eles atuam de forma estratégica perante outros órgãos, exercendo suas funções finalísticas de controle de forma descentralizada, contribuindo para o alcance dos objetivos esperados.

Já em relação ao **cargo de Controlador Geral do Município**, observo que o Sr. Raul Fernando Garcia foi nomeado em comissão em 8/1/2021, nos termos da Portaria nº 20/2021 (fl. 20), no entanto reconhece a necessidade do seu preenchimento por servidor efetivo, pois informou que:

> "a atual administração irá desenvolver esforços e estudos objetivando a possibilidade da criação do cargo efetivo de Controlador-Geral, nos moldes adotados tanto pelo Governo Federal como no âmbito estadual e encaminhará para apreciação do Poder Legislativo Municipal, solicitando aprovação." (fl. 212)

Esse Tribunal já pacificou, no Parecer-C PAC00 – 7/2020[1], que o cargo de Controlador Interno deve ser preenchido por servidor efetivo, visto que este desempenha

[1] Disponível em: < https://jurisprudencia-api.tce.ms.gov.br/api/Alfresco/NodesContent/a2d3f25b-8552-4788-a61a-468393b3c652/PARECER%20C%20N%C2%BA%2000-0007-2020 > Acesso: 25 de setembro de 2024.

função essencialmente fiscalizatória, e como tal, refoge das atribuições de direção, chefia ou assessoramento, capazes de justificar a nomeação em comissão, conforme previsto no art. 37, V, da Constituição Federal:

> EMENTA - CONSULTA – CONTROLE INTERNO – INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI – COMPETÊNCIAS PARA ATUAÇÃO – LEGITIMIDADE DO PARECER – REGULAMENTAÇÃO – DECRETO REGULAMENTAR – PODER EXECUTIVO – PORTARIA – PODER LEGISLATIVO – COMPOSIÇÃO – SERVIDORES EFETIVOS – COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL – CONTROLADOR-CHEFE – COMISSÃO DE LICITAÇÃO – INADMISSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO – SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.
>
> 1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.
>
> 2. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.
>
> 3. A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato.
>
> 4. **A composição do Controle Interno deve ser** estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta **apenas por servidores efetivos, de nível superior, com amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal.**
>
> 5. É permitido complementação salarial a título de gratificação, apenas quando se tratar de controlador-chefe, uma vez que estará desempenhando as atividades de controlador interno e as de gerência de equipe, tais como de chefia e de gestão. Ressaltando que tal gratificação (função de confiança ou cargo em comissão) não pode interferir na independência dos trabalhos desenvolvidos pelo controlador interno.
>
> 6. Em respeito ao princípio da moralidade e da segregação de funções, servidor ocupante do cargo de controlador interno não pode participar da comissão de licitação, uma vez que os atos praticados pela comissão devem ser fiscalizados pelo Interno do Órgão. (PARECER C PAC00 7/2020. TC/17/2019. Relator: Cons. Osmar Domingues Jeronymo. Data de publicação: 18/01/2020).

Recentemente o Pleno desse Tribunal reforçou a posição acima descrita, nos termos do Acórdão AC00 576/2024, de Relatoria do Cons. Marcio Campos Monteiro:

EMENTA: AUDITORIA – PREFEITURA MUNICIPAL – OBJETO – SISTEMA DE CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO – IMPROPRIEDADE – ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO – RESPONSÁVEL OCUPANTE DO CARGO DE PROVIMENTO EFETIVO DE AGENTE ADMINISTRATIVO – NOMEAÇÃO PARA FUNÇÃO DE CONFIANÇA DE CONTROLADOR-GERAL – AUSÊNCIA DE QUADRO PRÓPRIO DE PESSOAL PARA O CONTROLE INTERNO – NECESSIDADE DE CONCURSO PÚBLICO – REGULARIDADE COM RESSALVA – DETERMINAÇÃO.

1. **O cargo do responsável pelo Controle Interno** é de suma importância para o controle da gestão orçamentária, financeira e patrimonial do ente (art. 74 da Constituição Federal de 1988), **devendo atuar com total autonomia, independência e imparcialidade, e a função exercida por servidor efetivo, admitido através de concurso público** (Parecer-C – PAC00 7/2020).

2. É declarada a regularidade, com ressalva, do ato que compõe o Relatório de Auditoria, decorrente da ausência de quadro próprio de pessoal para o controle interno, sendo verificado que responsável pelo controle interno, ocupante do cargo de provimento efetivo de Agente Administrativo, foi nomeado para exercer a Função de Confiança de Controlador-Geral, o que resulta na determinação ao jurisdicionado para que adote as medidas cabíveis a fim de que o cargo de controlador interno seja de provimento por meio de concurso público. (TCE/8359/2022. AC00 576/2024. Tribunal Pleno. Relator: Cons. Marcio Campos Monteiro. Data de Julgamento: 7/3/2024)

Destarte, a composição dos membros da unidade de controle interno, sobretudo do responsável dela, deve ser livre de possíveis interferências do órgão a ser fiscalizado, de modo que a provisão desse tipo de cargo em comissão não contribui para a autonomia e independência que dele se espera, além de contrariar o art. 37, II e V, da CF/88.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **voto** no sentido de:

I – declarar, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, dos atos de gestão listados no Relatório de Auditoria RAUD DFS 102/2023, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo(s) gestor(es);

II – recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para adequar a estrutura do Controle Interno do município de Jateí, realizando concurso público para o provimento do cargo de Controlador Geral, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte;

III - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva dos atos de gestão listados no Relatório de Auditoria, com recomendação ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 12 de setembro de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MSS / MRMAM