ACÓRDÃO - AC00 - 1626/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/9481/2023
PROTOCOLO	: 2274283
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA DE CONFORMIDADE
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE JAPORÃ FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE JAPORÃ/ SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.
JURISDICIONADO	: PAULO CESAR FRANJOTTI
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: AUDITORIA DE CONFORMIDADE – OBJETO – AVALIAÇÃO DO CONTROLE INTERNO DO MUNICÍPIO – ORGANIZAÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL E PROVIMENTO DE CARGOS – AÇÕES DE ENFRENTAMENTO À PANDEMIA DE COVID-19 – AÇÕES VOLTADAS AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ACHADO – CARGO DO CONTROLADOR-GERAL PROVIDO POR SERVIDOR COMISSIONADO – INDEPENDÊNCIA FUNCIONAL – NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO POR SERVIDOR EFETIVO – PARECER-C 7/2020 – NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO LEGAL/NORMATIVA DA COMPOSIÇÃO DO QUADRO DE PESSOAL – REALIZAÇÃO DE CONCURSO PÚBLICO – DETERMINAÇÃO – MONITORAMENTO.

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. Determina-se ao atual responsável, ou quem sucedê-lo no cargo, para que no prazo fixado elabore o plano de ação com as medidas concretas e detalhadas para adequação legal/normativa da composição do quadro de pessoas relacionadas ao controle interno, à realização de concurso público e ao respectivo provimento, cuja implementação será monitorada.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada em 9 a 12 de setembro de 2024, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **determinar**, ao Sr. **Paulo Cesar Franjotti**, ou quem sucedê-lo no cargo, que elabore o plano de ação com as medidas concretas e detalhadas para adequação legal/normativa da composição do quadro de pessoas relacionadas ao controle interno, a realização de concurso público e respectivo provimento, atentando-se que o plano deverá conter, necessariamente: a) a(s) ação(ões) a ser(em) realizada(s); b) o prazo para a realização e o(s)setor(es) responsável(eis) pela(s) implementação(ões) da(s) ação(ões); c) além

de outras informações que se fizerem necessárias; **monitorar**, com fundamento no art. 31, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, o cumprimento e a efetividade da adoção da(s) medida(s) determinada(s) ao(s) responsáveis(es) no inciso precedente, fixando-lhe(s), para tanto, o prazo de 120 (cento e vinte) dias para que comprove(m) a esse Tribunal o atendimento das citadas determinações, convindo alertar que eventual descumprimento ensejará a apuração de responsabilidade com possibilidade aplicação de multa, nos termos do art. 41 e seguintes, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012; 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 da Auditoria de Conformidade, instrumentalizada no Relatório de Auditoria - RAUD DFS 94/2023, realizada pela equipe de auditores da Divisão de Fiscalização Saúde (DFS), no município de Japorã, tendo como objetivo avaliar o controle interno do município, no exercício de 2022, quanto ao quadro de pessoal e a forma de provimento dos cargos, a realização de ações direcionadas para acompanhamento do enfrentamento à “Pandemia de COVID-19”; e 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 evidenciou que o cargo de Controlador Geral do Município é provido de forma precária, em comissão, constituindo-se fator limitante para independência e imparcialidade de sua atuação, estando em desacordo com os critérios aplicados, conforme o inciso II, do Art. 37, da Constituição Federal de 1988, PARECER – C – PAC00 – 7/2020, TCE/MS e Resolução ATRICON nº 05/2014. (pç. 2, fls. 3 -14).

O contraditório e a ampla defesa foram assegurados ao Sr. Paulo César Franjotti (Prefeito de Japorã – fls. 70-72), que se manifestou às fls.74-75 requerendo, em síntese, prazo de 120 dias para apresentar um plano de ação para implementar as medidas indicadas no RAUD DFS 94/2023.

A DFS acatou as justificativas apresentadas pelo gestor, concluindo pela autuação de processo autônomo de fiscalização do tipo “monitoramento (ANA DFS 158/2024 – pç. 21, fls. 77-81).

Os autos foram remetidos ao membro do Ministério Público de Contas (MPC) que, por meio do Parecer PAR - 3ª PRC - 1150/2024, opinou pela adoção do seguinte julgamento (pç. 23, fls. 83-87):

> I – Pela Fixação de Prazo à Prefeitura Municipal de Japorã para que remeta ao Tribunal de Contas Plano de Ação com medidas concretas e detalhadas para a adequação legal/normativa da composição do quadro de pessoal próprio do controle interno, a realização de concurso público e respectivo provimento, com cronograma de adoção das medidas necessárias (e responsáveis) à implantação das recomendações exaradas pela Equipe Técnica;
>
> II – Pelo monitoramento acerca da efetividade das medidas a serem adotadas pelo gestor, principalmente quanto à realização de concurso público, na forma prevista no artigo 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 188, inciso I da Resolução TCE-MS nº 98/2018;
>
> III – Pela comunicação do teor do Relatório de Auditoria de Conformidade e das deliberações que se seguirem a todos os interessados;

Por fim, registro que os autos haviam sido distribuídos inicialmente ao gabinete do Exmo. Cons. Irã Coelho das Neves e, nos termos do Despacho GAB.PRESS 17309/2024, foi redistribuído a minha relatoria (pç. 25, fl. 89).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Inicialmente, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual, nos termos dos arts. 4º, III, *b*, e 112, III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

De acordo com o RAUD DFS 94/2023 e os documentos nele encartados, a equipe técnica de auditores da saúde coletou informações da controladoria interna do município de Japorã 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, identificou-se que o quadro de pessoal da controladoria interna do município se resume à atuação de um único agente, que é o próprio Controlador-Geral, o qual foi nomeado em comissão, conforme a Portaria nº 15/2021, estando em desacordo com os critérios aplicados, conforme o inciso II, do Art. 37, da Constituição Federal de 1988, PARECER – C – PAC00 – 7/2020, TCE/MS e Resolução ATRICON nº 05/2014.

O jurisdicionado reconheceu a insuficiência de cargos na controladora interna do município, inclusive, alegando que o único profissional que desempenha esse mister "não consegue atuar em todas esferas da administração". Além disso, reforçou que Japorã tem apenas 8.000 habitantes e detém o menor índice de desenvolvimento humano de Mato Grosso do Sul, o que gera uma grande defasagem de contingente humano na administração, bem como precariedade na arrecadação municipal. Por fim, requisitou prazo de 120 dias para remeter um plano de ação para adoção das medidas necessárias à adequação dos cargos relacionados ao controle interno, com a realização de concurso público para o respectivo provimento (fls. 74-75).

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

Portanto, 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.

Por outro lado, é de rigor reconhecer as dificuldades enfrentadas pelos pequenos e médios municípios do Estado de Mato Grosso do Sul, dentre os quais pode-se destacar Japorã, haja vista que o gestor municipal notoriamente deve lidar com a escassez de mão de obra qualificada e de orçamento suficiente para implementação de todas as políticas públicas, muitas vezes tendo que priorizar determinadas áreas em detrimento de outras, em razão do grau de relevância delas face às necessidades mais urgentes da sociedade local.

Diante desse contexto e considerando que o jurisdicionado sinalizou favoravelmente à realização de concurso público para provimento de cargos em prol da controladoria interna do município, o pedido de dilação do prazo incialmente sugerido pela DFS para apresentação do plano de ação (90 dias), a meu ver, comporta acolhimento.

Assim sendo, sabe-se que os instrumentos de fiscalização a disposição deste Tribunal (auditoria, inspeção, monitoramento e acompanhamento) visam dar efetividade ao controle externo dos atos praticados pelos gestores públicos em determinado período, de modo que o *Monitoramento* proposto pelos órgãos de apoio está regulamentado no art. 31, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, abaixo transcrito:

> Art. 31. Monitoramento é o instrumento de fiscalização utilizado pelo Tribunal para verificar o cumprimento de suas deliberações e os resultados delas advindos.

O monitoramento das medidas determinadas aos gestores, portanto, cumpre a missão institucional dessa Corte de Contas, especialmente porque assegura o controle de legalidade dos atos praticados, a orientação e avaliação do desempenho deles quanto ao cumprimento da lei e normativos aplicáveis, bem como a adequada aplicação dos recursos públicos em prol da sociedade.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acompanho o posicionamento da Divisão de Fiscalização de Saúde, acolho o parecer do Ministério Público de Contas e **voto** no sentido de:

I - determinar, ao Sr. **Paulo Cesar Franjotti** (Prefeito, CPF: 559.923.741-91), ou quem sucedê-lo no cargo, que elabore o plano de ação com as medidas concretas e detalhadas para adequação legal/normativa da composição do quadro de pessoas relacionadas ao controle interno, a realização de concurso público e respectivo provimento, atentando-se que o plano deverá conter, necessariamente: **a)** a(s) ação(ões) a ser(em) realizada(s); **b)** o prazo para a realização e o(s)setor(es) responsável(eis) pela(s) implementação(ões) da(s) ação(ões); **c)** além de outras informações que se fizerem necessárias;

II – monitorar, com fundamento no art. 31, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012 e art. 189 e seguintes da Resolução TC/MS nº 98/2018, o cumprimento e a efetividade da adoção da(s) medida(s) determinada(s) ao(s) responsáveis(es) no inciso precedente, fixando-lhe(s), para tanto, **o prazo de 120 (cento e vinte) dias** para que comprove(m) a esse Tribunal o atendimento das citadas determinações, convindo alertar que eventual descumprimento ensejará a apuração de responsabilidade com possibilidade aplicação de multa, nos termos do art. 41 e seguintes, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012;

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, em determinar a elaboração de um plano de ação e monitorar o cumprimento e a efetividade da adoção das medidas determinadas.

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