ACÓRDÃO DA 2ª CAMARA	:	**AC02-G.MJMS-130/2014**
PROCESSO TC/MS	:	TC/118101/2012
PROTOCOLO	:	1394427
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PARANAIBA
RESPONSÁVEL	:	LUCIANO APARECIDO DA SILVA
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	SECRETÁRIO MUNICIPAL DE SAÚDE
ASSUNTO DO PROCESSO	:	RELATÓRIO DE AUDITORIA N. 84/2012
RELATORA	:	CONS. MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

I – EMENTA

RELATÓRIO DE AUDITORIA. FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE. NOTIFICAÇÃO DO GESTOR. REVELIA. IRREGULARIDADES MANTIDAS. MULTA REGIMENTAL. IMPUGNAÇÃO DE DESPESAS.

II – RELATÓRIO

Cuida-se de RELATÓRIO DE AUDITORIA nº 084/2012, realizada pela Equipe Técnica da 6ª Inspetoria de Controle Externo no FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARANAÍBA - 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:

5. Das Audiências Públicas

Não foi comprovado a realização das Audiências Públicas para apresentação da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba/MS, referente ao exercício inspecionado.

10.1 - Diária irregular

Concessão de 5 (cinco) diárias ao Sr. Luciano Aparecido da Silva ao cus to de R$ 3.178,00 (três mil cento e setenta e oito reais) sem documentos que comprove a viagem nem tampouco justificativa para a mesma.

12.1 - Convênio irregular

Formalização intempestiva do Termo Aditivo 002/2011 ao Convênio 001/2010 sendo que a Prestação de Contas do valor de R$ 200.799,94 (duzentos mil setecentos e noventa e nove reais e noventa e quatro centavos) não foi apresentada, nem tampouco foi comprovado sua remessa ao Tribunal de Contas; vale ressaltar que os referidos documentos deveriam ser remetidos juntamente com a prestação de contas do convênio n" 001/2010 na forma da legislação vigente.

13.1 - Repasse sem formalização contratual

Foi constatado o repasse de valores no total de RS 100.399,97 (cem mil trezentos e noventa e nove reais e noventa e sete centavos) em 09 de fevereiro de 2011 à Santa Casa de Misericórdia de Paranaíba/MS, entretanto tal repasse foi realizado sem as devidas formalizações através de instrumento de convênio ou procedimento similar, não sendo ainda comprovado a prestação de contas do referido repasse.

13.2 - Da contratação irregular de médicos

Constata-se a prestação de diversos serviços médicos contratados através de processos licitatórios no valor de R$ 243.080,37 (duzentos e quarenta e três mil oitenta reais e trinta e sete centavos), sendo que 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.

13.3 - Da farmácia básica

Contratação de 8 (oito) funcionários que prestam serviços na farmácia popular contratados sem serem submetidos a qualquer processo seletivo, seja através de concurso publico ou através de contratação temporária.

13.4 - Da contratação de temporária

Contratação de pessoal temporário com base no Art. 2° da Lei 965/1997 sem especificar qual dos incisos se enquadra o respectivo ato, portanto não ficou caracterizado a legalidade do procedimento.

Regularmente notificado, o Sr. LUCIANO APARECIDO DA SILVA, Secretário Municipal de Saúde, deixou transcorrer *in albis*o prazo para resposta, omissão que ocasionou o decreto de revelia.

Ante a ausência de explicações, o Corpo Técnico ratificou a análise anteriormente formulada, asseverando que permaneceram *"irregulares todos os fatos demonstrados"*.

O Procurador de Contas alinhou-se com o entendimento dos analistas, sugerindo, em seu Parecer, a impugnação de **R$ 3.178,00** (três mil cento e setenta e oito reais) pela concessão de diárias sem documentos que comprove a viagem; e **R$ 100.399,97** (cem mil trezentos e noventa e nove reais e noventa e sete centavos) em razão do repasse financeiro realizado sem as devidas formalizações através de instrumento de convênio ou procedimento similar, além da rescisão dos contratos de trabalho firmados sem processo seletivo.

III - VOTO

Em razão da revelia decretada ao Secretário Municipal de Saúde de Paranaíba, permaneceram sem solução as irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico da 6ª Inspetoria de Controle Externo, as quais passo agora a analisar:

I – Ausência de realização de audiências públicas

A realização de Audiências Públicas para a prestação de contas constitui importante mecanismo de controle social e tem por escopo dar transparência e visibilidade às ações de governo na área da saúde.

A instituição dessas reuniões é apenas uma das formas de participação popular previstas no parágrafo único do artigo 31 da Lei Complementar nº 141/2012, que estabelece:

> *Art. 31. Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:*
> *I - comprovação do cumprimento do disposto nesta Lei Complementar;*
> *II - Relatório de Gestão do SUS;*
> *III - avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da Federação.*
> *Parágrafo único. A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e* ***realização de audiências públicas****, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde.*

Como se vê, não basta que a prestação de contas seja submetida unicamente aos membros Conselho de Saúde. É necessário, também, a realização de audiências públicas, essas, sim, reuniões com apelo verdadeiramente popular e facilitadoras da participação direta e efetiva dos mais diversos segmentos sociais.

Enfim, pela ausência de comprovação de sua realização, **MANTENHO A IRREGULARIDADE**.

II - Diária irregular

Durante os trabalhos realizados, os auditores apuraram que foram concedidas, com recursos do Fundo Municipal de Saúde, 5 diárias ao Sr. Luciano Aparecido da Silva, ao custo total de R$ 3.178,00 (três mil cento e setenta e oito reais), sem documentos que comprovem a realização da viagem ou motivos que a justifiquem.

Os valores recebidos pelo servidor público em virtude da realização de viagem a serviço têm caráter indenizatório, sendo destinados a compensá-lo por gastos realizados com hospedagem, alimentação e locomoção.

A necessidade de prestação de contas decorre dos preceitos constitucionais previstos no art. 37 da Lei Maior, que determina aos agentes públicos a obediência aos princípios da legalidade, impessoalidade, eficiência e, sobretudo, da moralidade, bem como da norma prevista no parágrafo único do artigo 70, que estabelece que *"prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (...)*"

Portanto, a ausência de documentos que justifiquem a realização da viagem e que comprovem a destinação dada aos recursos concedidos a título de diária, implica evidente afronta aos dispositivos constitucionais acima referidos, de modo que, no ponto, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

III - Convênio irregular

Os técnicos apuraram que o Termo Aditivo 002/2011 ao Convênio 001/2010 foi formalizado intempestivamente. Além disso, constataram que a respectiva documentação e prestação de contas não foram encaminhadas a esta Corte de Contas.

Realmente, os Convênios firmados pelos Órgãos da Administração submetem-se ao crivo deste Tribunal, consoante previsão contida no art. 145 do Regimento Interno desta Casa, transcrito *in verbis*:

> *Art. 145.* ***O Tribunal de Contas fiscalizará todos os convênios*** *firmados pelos órgãos da administração direta, indireta e fundacional de qualquer dos poderes do Estado e dos Municípios e pelo Ministério Público Estadual, apreciando-os quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, acompanhando, também, o desenvolvimento físico-financeiro.*

Como tal, é obrigação do responsável encaminhar a documentação pertinente, bem como a respectiva prestação de contas dentro das condições e prazos estabelecidos regimentalmente, de modo a possibilitar a esta Corte o controle da legalidade, legitimidade e economicidade dos ajustes.

Como, na hipótese, o gestor deixou de encaminhar os documentos e a prestação de contas referentes ao Convênio nº 001/2010, restou demonstrado o descumprimento às normas legais atinentes à espécie. Por isso, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

IV - Repasse sem formalização contratual

De acordo com o órgão técnico, foi realizado o repasse de valores no total de RS 100.399,97 (cem mil trezentos e noventa e nove reais e noventa e sete centavos) em 09 de fevereiro de 2011 à Santa Casa de Misericórdia de Paranaíba/MS, sem as devidas formalizações através de instrumento de convênio ou procedimento similar, não sendo ainda comprovada a prestação de contas do referido repasse.

O repasse ou concessão de recursos públicos sem a devida formalização contratual constitui prática atentatória aos princípios da legalidade, moralidade impessoalidade e transparência, visto que, assim agindo, o administrador está a dificultar o exercício da fiscalização não só dos órgãos de controle, como também da sociedade.

Além disso, a obrigatoriedade de prestar contas é corolário da regra constitucional estabelecida no artigo 70 da Carta Magna, que preconiza que *"prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos (...)*"

Tendo em vista a ausência de justificativas pela autoridade responsável, e diante da manifesta violação a essas regras e princípios, bem como ao dever constitucional de prestar contas, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Os itens **V – da contratação irregular de médicos**; **VI – da farmácia básica** e **VII – da contratação temporária**, por dizerem respeito ao mesmo fato, comportam a análise conjunta.

A contratação temporária de servidores, instituto jurídico de previsão constitucional, excepcionador da regra da investidura por concurso público,vem sendo sistematicamente adotado pelos gestores como forma de diminuir o déficit de mão-de-obra no município.

Diante da possibilidade ventilada no próprio texto da Lei Maior, cumpre-nos avaliar se referido instituto está sendo utilizado de forma correta pelo administrador ou se está ele servindo de instrumento de subversão à regra de ingresso ao serviço público.

Antes de avançar, cumpre-me esclarecer que algumas, ou até mesmo todas as contratações arroladas no presente Relatório, já foram objeto de julgamento por este Tribunal quando a Casa atua no exercício da competência de *"apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal"* (Lei Complementar nº 160, art. 21, III c/c art. 34).

E é também possível que os respectivos atos tenham sido devidamente registrados por esta Corte, porquanto os processos de admissão que aqui dão entrada são esparsamente distribuídos aos gabinetes dos Conselheiros-Relatores, a quem compete o julgamento individualizado dos casos, mediante a análise do preenchimento das formalidades legais e regimentais que disciplina essa modalidade de contratação (julgamento de conformidade).

Entretanto, nada impede que este Tribunal, agora no exercício da atribuição de *"examinar a legalidade e legitimidade dos atos de gestão dos responsáveis*

sujeitos ao seu controle, quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial", venha a considerar irregulares essas mesmas contratações, pois determinadas falhas ou incorreções somente são identificadas após uma análise ampla e globalizada dos atos e procedimentos praticados pela direção do Órgão, perspectiva que apenas os Relatórios de Inspeção e Auditoria são capazes de fornecer.

Tais ponderações, conquanto breves, se fazem necessárias, na medida em que, ao mesmo tempo em que descortinam algumas das atribuições conferidas a Corte de Contas, demonstram a autonomia e independência de seus procedimentos e afastam a falsa compreensão de que a Casa esteja a proferir decisões conflitantes ou incoerentes.

Prossigo.

De fato, desde o advento da Constituição Federal de 1988, a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos. É o que dispõe o artigo 37, II da Carta Magna:

> *Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)*
>
> *II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.*

Contudo, a própria lei maior contempla, no inciso IX do mesmo artigo 37, a mitigação dessa regra, ao prever a possibilidade de contratação temporária de pessoal mediante o preenchimento de determinados requisitos.

> *"IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público".*

Em atendimento ao comando constitucional, em 9 de dezembro de 1993 foi sancionada a Lei n. 8.745, que estabeleceu as condições e prazos para as contratações temporárias.

> *Art. 1º Para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, os órgãos da Administração Federal direta, as autarquias e as fundações públicas poderão efetuar contratação de pessoal por tempo determinado, nas condições e prazos previstos nesta Lei.*

Como se vê, a lei possibilita a contratação temporária de servidores, desde que sejam observados os seguintes requisitos: *a)* contratos firmados por tempo determinado; *b)* temporariedade da função, e; *c)* excepcionalidade do interesse público, a evidenciar circunstâncias incomuns.

No caso em julgamento, a ausência de justificativas e explicações, por parte da autoridade responsável, impede a análise das circunstâncias e das razões de fato que motivaram tais contratações.

Logo, outro caminho não há senão declará-las irregulares e ilegais. Portanto, em relação aos itens V, VI e VII, **MANTENHO A IRREGULARIDADE.**

Como consequência, entendo pertinente a sugestão apresentada pelo ilustre Procurador de Contas, que opinou pela **impugnação do valor de R$ 3.178,00, referente às diárias concedidas sem a comprovação da viagem, e R$ 100.399,97, relativo ao repasse financeiro realizado sem a devida formalização contratual**.

IV – DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 5ª Sessão Ordinária da **2ª Câmara**, realizada no dia 22 de abril de 2014.

Por unanimidade de votos, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora Marisa Serrano **ACORDAM**:

a) pela **irregularidade** dos atos e procedimentos apurados no Relatório de Auditoria nº 001/2012, o que faço com fulcro no art. 76, inciso III, itens "a", "b" e "c", da Lei Complementar n. 048/90;

b) pela aplicação de multa regimental no valor de **220 (duzentas e vinte) UFERMS** ao Sr. LUCIANO APARECIDO DA SILVA, Secretário Municipal de Saúde de Paranaíba, assim distribuída:

- 200 (duzentas) UFERMS, por grave infração à norma legal, com fincas no artigo 197, inciso II, do Regimento Interno c/c o artigo 53,inciso II, da Lei Complementar n. 048/90, e;

- 20 (vinte) UFERMS, pelo não atendimento, no prazo fixado, sem causa justificada, à diligência do Relator, forte no artigo 197, inciso IV, do Regimento Interno c/c o artigo 53, inciso IV, da Lei Complementar n. 048/90;

c) pela concessão do prazo de 60 (sessenta) dias 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 (art. 157 c/c art. 212,§ 1º, do Regimento Interno do TC/MS), sob pena de execução;

d) pela **impugnação** dos seguintes valores: **a) R$ 3.178,00**, referente às diárias concedidas sem a comprovação da viagem; e **b) R$ 100.399,97**, relativo ao repasse financeiro realizado sem a devida formalização contratual, totalizando **R$ 103.577,97**, consoante previsão do 111, § 2º do Regimento Interno c/c o artigo 61, I, da Lei Complementar nº 160/12, atribuindo tal responsabilidade ao **Sr. LUCIANO APARECIDO DA SILVA**, Secretário Municipal de Saúde de Paranaíba, que deverá restituir a respectiva quantia aos cofres municipais, acrescida de juros de mora e correção monetária, concedendo-lhe, para tanto, o prazo de 60 dias (art. 212, § 1º, do Regimento Interno do TC/MS);

e) pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativas competentes, com base no artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012.

V - Presidiu a Sessão a Excelentíssima Senhora Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano. Participaram do julgamento os Excelentíssimos Senhores Conselheiro Iran Coelho das Neves e Conselheiro-Substituto Joaquim Martins de Araújo Filho. Presente o Representante do Ministério Público de Contas o Excelentíssimo Senhor Procurador Dr. Terto de Moraes Valente.

Campo Grande – MS, 23 de maio de 2014.

Conselheira Marisa Serrano

Relatora

skg