DELIBERAÇÃO AC00 - 1417/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/25194/2016
PROTOCOLO	: 1727595
TIPO DE PROCESSO	: AUDITORIA
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE DE PARANAIBA
JURISDICIONADOS	: ANA PAULA DE SOUZA ARAUJO E DIOGO ROBALINHO DE QUEIROZ
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: AUDITORIA – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – SUPRIMENTO DE FUNDOS – PRESTAÇÃO DE CONTAS – DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS – NOTA FISCAL – COMPROVAÇÃO DE DEVOLUÇÃO DE VALOR – AUSÊNCIA – CONCESSÃO DE DIÁRIAS – DOCUMENTOS COMPROBATÓRIOS – AUSÊNCIA – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – RECOMENDAÇÃO.

A não apresentação de documentos na prestação de contas de suprimento de fundos concedido a servidor, a ausência de documento fiscal e a não comprovação da devolução de valor não utilizado evidenciam a manutenção da irregularidade.

O pagamento de diárias deve ser realizado mediante comprovação dos deslocamentos realizados, como certificados de eventos ou declarações prestadas por autoridades.

A prática de atos administrativos em desconformidade com as disposições constitucionais, legais ou regulamentares constitui infração administrativa, que motiva a declaração de irregularidade, impondo aplicação de multas aos responsáveis.

Recomenda-se evitar deslocamentos indiscriminados de servidores a eventos que não atendam ao interesse público primário da coletividade do Município, como a participação de eventos e afins, haja vista a ausência de nexo de causalidade entre o efetivo benefício usufruído pelos munícipes e os deslocamentos efetuados.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 17ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 18 de junho de 2019, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, pela **irregularidade** dos atos e fatos apurados e constantes no Relatório de Auditoria nº 23/2016, junto ao Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba, relacionado ao período de janeiro a dezembro de 2015, tendo como ordenadores de despesas **a Sra. Ana Paula de Souza Araújo,** ex-secretária de saúde e o **Sr. Diogo Robalinho de Queiroz,** prefeito à época, sem prejuízo de eventuais cominações imposto em outros processos referentes ao mesmo período, devido à permanência das irregularidades destacadas no referido Relatório; pela **aplicação de multa:** de **30 (trinta) UFERMS** à **Sra. Ana Paula de Souza Araújo;** e **de 30 (trinta) UFERMS** ao **Sr. Diogo Robalinho de Queiroz,**

ambas, por infrações às normas legais vigentes, nos termos do artigo 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** à atual gestão para que evite o deslocamento indiscriminado de parlamentares e servidores a eventos que não atendam ao interesse público primário da coletividade do Município, haja vista a ausência de nexo de causalidade entre o efetivo benefício usufruído pelos munícipes e os deslocamentos efetuados e; pela concessão do **prazo de 60 (sessenta) dias** para que os responsáveis recolham a multa ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo.

Campo Grande, 18 de junho de 2019.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Refere-se o presente processo sobre a Auditoria nº 23/2016, realizada junto ao Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba/MS, relacionada ao período de janeiro a dezembro de 2015, tendo como Ordenadores de Despesas à época a Sra. Ana Paula de Souza Araújo (ex-secretária de saúde) e Sr. Diogo Robalinho de Queiroz prefeito à época.

A Auditoria em seu relatório de inspeção citou algumas irregularidades tais como:

- UPA construída na gestão 2009/2012, em frente a uma Unidade de Saúde, não concluída e equipada até o fechamento da Auditoria (item 6.3 do Relatório de Auditoria);
- Obra inacabada de Unidade de Saúde que pode atender a demanda de atendimentos evitando dessa forma o pagamento de prédios locados (item 6.3 do Relatório de Auditoria);
- Inexistência de prestação de contas de 02 (dois) suprimentos de fundos de R$ 6.000,00 (seis mil reais) (item 8.2 do Relatório de Auditoria);
- Pagamento de diárias sem a devida comprovação no valor de R$ 13.270,60 (item 9.2 do Relatório de Auditoria);
- Pagamentos a pessoas físicas que não fazem parte do quadro de servidores do município no valor de R$ 34.663,29, mesmo sendo alertado pela Procuradoria Jurídica do Município (item 10.2 do Relatório de Auditoria);
- Pagamento irregular de contador, no montante de R$ 14.015,69, em razão da existência de contadores ocupando cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Paranaíba (item 11.2 do Relatório de Auditoria);
- Ausência de controle de gastos de combustíveis e lubrificantes (item 12.2 do Relatório de Auditoria).

Foi formalizada a intimação dos responsáveis Sr. Diogo Robalinho de Queiroz, ex-prefeito municipal, e a Sra. Ana Paula Souza Araújo, ex- secretária municipal de saúde, para, no prazo de 30 (trinta) dias contados da data da assinatura no Aviso de Recebimento (AR), conforme dispõe o art. 50, II, e art. 55, II, “a”, da Lei Complementar nº 160/2012, e art. 110, I, da Resolução Normativa TC/MS nº 76/2013, para apresentar resposta acerca da análise realizada pelo Corpo Instrutivo.

Após o encaminhamento das razões de defesa do responsável, os autos foram remetidos à 3ª ICE para apreciação conclusiva, a qual se manifestou pelo saneamento de algumas das impropriedades apontadas no relatório de auditoria, nos termos da Análise nº 15598/2018 (peça nº 15). Persistindo ainda as irregularidades abaixo:

- UPA construída na gestão 2009/2012, em frente a uma Unidade de Saúde, não concluída e equipada até o fechamento da Auditoria (item 6.3 do Relatório de Auditoria);

- Irregularidade na prestação de contas de suprimentos de fundos, no valor de R$ 3.852,45 (item 8.2 do Relatório de Auditoria e 3.3 desta Análise);

- Pagamento de diárias sem a devida comprovação no valor de R$ 13.270,60 (item 9.2 do Relatório de Auditoria);

- Pagamentos a pessoas físicas que não fazem parte do quadro de servidores do município no valor de R$ 34.663,29, mesmo sendo alertado pela Procuradoria Jurídica do Município (item 10.2 do Relatório de Auditoria);

- Pagamento irregular de contador, no montante de R$ 14.015,69, em razão da existência de contadores ocupando cargos efetivos na Prefeitura Municipal de Paranaíba (item 11.2 do Relatório de Auditoria).

Em seguida manifestou-se o Ministério Público de Contas através do Parecer nº 4700/2019 (peça nº 15) nos seguintes termos:

> 1-APLICAR multa ao Senhor Diogo Robalinho de Queiroz, CPF nº 204.103.951-53, Ex-Prefeito Municipal à época dos fatos. (...) 2-APLICAR multa à Senhora Ana Paula Souza Araújo, CPF nº 662.577.351-49, Ex-Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos,(...) 3-IMPUGNAR: a) O valor de R$ 3.852,45 (três mil oitocentos e cinquenta e dois reais e quarenta e cinco centavos), nos termos do artigo 61, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, relativo a não comprovação das despesas do regime de adiantamento, responsabilizando a Senhora Ana Paula Souza Araújo, Ex-Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos, (...) O valor de R$ 13.270,60 (treze mil duzentos e setenta reais e sessenta centavos), (...), responsabilizando a Senhora Ana Paula Souza Araújo, Ex-Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos, e subsidiariamente os seguintes favorecidos, pela ausência de razoabilidade na concessão de diárias: 4-DETERMINAR ao atual Gestor, sob pena das sanções legais pertinentes, que serão monitoradas nas próximas Auditorias levadas a efeito no Órgão, (...) a) Que o Jurisdicionado se atente ao número de obras atrasadas ou paralisadas no âmbito do Município, observando com rigor aos ditames de preservação do interesse público, em especial no que concerne à inclusão de novos projetos na Lei Orçamentária Anual somente após atendidos plenamente os serviços e obras contratados, conforme prescreve o artigo 45 da Lei de Responsabilidade Fiscal. b) Que o Jurisdicionado proceda à adequação necessária no que diz respeito aos próximos pagamentos a pessoas físicas prestadoras de serviços, relacionados na fl. 27 do Relatório de Auditoria n° 23/2016, legalizando as admissões de servidores através de concurso público ou por meio de contratos, remetendo a esta Corte de Contas, no prazo regimental para registro, todos os atos de pessoal atinentes à sua jurisdição, cuja averiguação também se dará através de inspeção in loco, sob pena de impugnação de valores, além das sanções regimentais e legais pertinentes. c) Que o Jurisdicionado evite pagamento de honorários a contador terceirizado, existindo contadores ocupando cargos efetivos, correndo o risco de surgir a possibilidade de sua caracterização como ato de improbidade administrativa, com

respaldo na Lei Federal nº 8.429/1992, ao causar lesão ao erário, incorrendo em Atos de Improbidade Administrativa. 5-RECOMENDAR ao responsável, se ainda não o fez, que observe com maior acuidade as normas legais que norteiam a Administração Pública, para não incorrer nos mesmos equívocos.(...)

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Como se pode observar de todo o processado, a Auditoria detectou irregularidades junto ao Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba/MS, relacionada ao período de janeiro a dezembro de 2015, tendo como Ordenadores de Despesas à época a Sra. Ana Paula de Souza Araújo (ex-secretária de saúde) e Sr. Diogo Robalinho de Queiroz ex- prefeito.

Á época Promoveu-se a intimação do Ordenador de Despesas, nominados acima, que apresentaram respostas fora do prazo regimentalmente previsto (peças 11/13).

Em suas respostas os jurisdicionados alegam o seguinte:

- A Unidade de Pronto Atendimento foi concluída. Para comprovar as alegações, os jurisdicionados instruem suas respostas com cópia do Termo de Encerramento do Contrato bem medições finais da obra;
- Os jurisdicionados instruem suas respostas com as prestações de contas dos suprimentos de fundos;
- Todas as diárias foram concedidas de acordo com a legislação municipal. Os documentos a ela relacionados instruem as respostas;
- Os pagamentos a pessoas físicas foram realizados para atender a demanda de trabalho em campanhas de combate e prevenção de diversos vetores, tais como dengue, chikunguya, zika vírus, limpeza de terrenos e praças;
- A contratação de serviços contábeis se mostrou necessária porque a Prefeitura de Paranaíba tinha apenas 01 (um) contador.

Sobre a irregularidade descrita no item 1, foi encaminhado cópia do Termo de Encerramento do Contrato bem como apresentado as medições finais da obra. No caso não há o que falar em irregularidade;

Quanto a irregularidade do item 2, não foram apresentados os documentos da prestação de contas do suprimento de fundos concedido ao servidor Maycon Douglas Machado Silveira. O Empenho nº 1213/2015 resultou no valor de R$ 3.000,00, no entanto, ficaram comprovadas as despesas no valor de R$ 2.147,55.

A nota fiscal nº 4422, no valor de R$ 200,00, emitida pelo posto Santa Conceição, relacionada na tabela apresentada pelo jurisdicionado (fl. 375), não está nos autos. Além disso, não há comprovação da devolução do valor não utilizado do

suprimento de fundos de R$ 652,45, já que o documento trazido aos autos não comprova a operação (fl.373), conforme expresso no seu próprio corpo, nos seguintes termos: “este aviso de lançamento não é válido como comprovante da operação e demonstra apenas que houve um lançamento em conta corrente”. Persiste, assim, a irregularidade em razão da não comprovação de despesas/devolução de R$ 852,45.

No que concerne às diárias de viagem têm absoluta natureza indenizatória, haja vista que seu pagamento se dá, estritamente, em razão de gastos realizados pelos agentes políticos em viagem de interesse do município. Não se submetem, pois, ao critério constitucional do sobredito §4º do art. 39.

À luz dos ensinamentos de José Afonso da Silva[1], a diária “é circunstancial e se destina a recompensar despesas feitas no desempenho de serviços fora do local da sede, não sendo vantagem pecuniária em razão de mandato.”

Considera-se, assim, espécie de indenização pelas relativas despesas de alimentação, transporte e hospedagem, realizadas em viagens a serviços do município. As diárias não integram a remuneração nem subsídios, são pagas a parte.

As diárias podem ser fixadas de acordo com a realidade do mercado do local para o agente que se deslocou em função de seu município ou ainda ter um valor fixo, variando, apenas, com a natureza da viagem, tendo um valor maior quando deslocamento se der para fora do Estado.

Vale ressaltar ainda, para que o pagamento de diária possa ser executado, é preciso que haja previsão legal que ampare esse ressarcimento. Em se tratando dos agentes políticos do executivo, impõe-se a existência de lei que a conceda e preveja genericamente, de inciativa competente ao mesmo, cabendo posterior Decreto regulamentando os pormenores da matéria.

É possível a inclusão de servidores comissionados e efetivos para o recebimento de diárias desde que previsto em legislação municipal. O ordenador balizou sua resposta a esta notificação que as diárias foram pagas conforme legislação local, bem como juntou nos autos notas e relatórios de viagens. Mas ressalto que não foram, entretanto, apresentados pelos jurisdicionados documentos que comprovassem os deslocamentos realizados como certificados dos eventos ou declarações prestadas por autoridades.

Contudo, recomenda-se que seja evitado o deslocamento indiscriminado de servidores a eventos que não atendam ao interesse público primário da coletividade do Município, como a participação de eventos como e afins, por exemplo, haja vista a ausência de nexo de causalidade entre o efetivo benefício usufruído pelos munícipes e os deslocamentos efetuados.

[1] *In: Manual do Vereador. 3. Ed. São Paulo: Malheiros, 1997.p. 79.*

No que condiz impropriedade descrita no item 4 deste voto – Pagamentos a pessoas físicas que não fazem parte do quadro de servidores –Em que pese a resposta do Gestor a realização das despesas foi necessária para garantir o atendimento de demanda de trabalho em campanhas de combate e prevenção de diversos vetores, tais como dengue, chikunguya, zika vírus, limpeza de terrenos e praças tal justificativa afasta a irregularidade, pois trata –se de contratações temporárias por excepcional interesse público (conforme artigo 37 inciso IX da Constituição Federal de 1988).

À irregularidade citada no relatório da Auditoria sobre Pagamento irregular de contador, em razão da existência de contadores ocupando cargos efetivos – item 5 deste voto, neste caso, embora estabeleça o concurso como regra geral para a admissão de contadores e assessores jurídicos, há entendimentos desta Corte admitindo exceções em casos específicos, quando os entes públicos comprovarem, por exemplo, o insucesso na realização do concurso. Ainda sobre o entendimento, é permitida a contratação de empresa terceirizada para a prestação do serviço, desde que por licitação. Em caso da existência de departamentos jurídicos ou de contabilidade, o prejulgado admite a contratação em cargo de comissão apenas para a chefia dessas divisões.

DISPOSITIVO

Diante o exposto, profiro o seguinte **VOTO:**

I - Pela **IRREGULARIDADE** dos atos e fatos apurados e constantes no Relatório de Auditoria nº 23/2016 junto ao Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba/MS, relacionada ao período de janeiro a dezembro de 2015 tendo como ordenadores de despesas a Sra. Ana Paula de Souza Araújo (ex-secretária de saúde) e Sr. Diogo Robalinho de Queiroz prefeito à época, nos termos do artigo 59, III da lei Complementar nº 160/2012, sem prejuízo de eventuais cominações imposto em outros processos referentes ao mesmo período, devido à permanência das irregularidades destacadas no referido Relatório.

II - Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de 30 (trinta) UFERMS a Sra. Ana Paula de Souza Araújo (ex-secretária de saúde), por infrações às normas legais vigentes, nos termos do artigo 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

III- Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de 30 (trinta) UFERMS ao Sr. Diogo Robalinho de Queiroz prefeito à época, por infrações às normas legais vigentes, nos termos do artigo 44, I, da Lei Complementar nº 160/2012;

IV - Pela **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão que evite o deslocamento indiscriminado de parlamentares e servidores a eventos que não atendam ao interesse público primário da coletividade do Município, haja vista a ausência de

nexo de causalidade entre o efetivo benefício usufruído pelos munícipes e os deslocamentos efetuados.

V- Pela **CONCESSÃO** do prazo de 60 (sessenta) dias para que o responsável recolha o valor referente à multa junto ao FUNTC, comprovando nos autos no mesmo prazo, conforme o estabelecido no § 1º, incisos I e II do artigo 172 da Resolução Normativa TC/MS n. 076/2013;

VI - Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, conforme o artigo 50, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 c/c o artigo 94 da Resolução Normativa TC/MS n.º 076/2013.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade dos procedimentos administrativos apontados no relatório de Auditoria, com aplicação de multas e recomendação aos responsáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros: Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 18 de junho de 2019.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

GAB.ACBO/SETAC.APT/ARP/dssm