Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1197/2021

PROCESSO TC/MS	:	TC/11428/2014/001
PROTOCOLO	:	1961833
TIPO DE PROCESSO	:	RECURSO ORDINÁRIO EM RELATÓRIO DE AUDITORIA
ÓRGÃO	:	FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NIOAQUE
RECORRENTE	:	GERSON GARCIA SERPA
INTERESSADOS		JEFFERSON CAMPOS ZAKIMI MIRELY DO COUTO
ADVOGADO	:	BRUNO ROCHA SILVA (OAB/MS 18.848)
RELATOR	:	CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – AUDITORIA – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ATOS DE GESTÃO – IRREGULARIDADE – APLICAÇÃO DE MULTA – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – OBJETOS DE PROCEDIMENTOS ESPECÍFICOS – PROLAÇÃO DE DECISÕES CONTRADITÓRIAS E OCORRÊNCIA DE *BIS IN IDEM* – IMPEDIMENTO – REGULARIDADE – EXCLUSÃO DAS MULTAS – PROVIMENTO.

Verificado que as irregularidades destacadas no acórdão recorrido, referentes aos atos de gestão apurados em sede de auditoria e praticados frente ao Fundo Municipal de Saúde, constituem objetos de procedimentos específicos diversos, a fim de se evitar a prolação de decisões contraditórias e a ocorrência de *bis in idem*, o provimento recursal é medida necessária, para declarar a regularidade dos atos, excluindo as multas aplicadas, bem como suas consequências.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 21ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 2 a 5 de agosto de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **conhecer e dar provimento** ao **Recurso Ordinário** interposto pelo Sr. **Gerson Garcia Serpa**, Prefeito Municipal de Nioaque/MS, à época, para **reformar integralmente** a DELIBERAÇÃO **AC00 – 1078/2018**, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul n. 1778, do dia 18 de maio de 2018, e declarar a **regularidade** atos de gestão praticados pelos Senhores **Gerson Garcia Serpa e Jefferson Campos Zakimi**, Prefeitos do Município de Nioaque/MS, e pela Secretária Municipal de Saúde, Senhora **Mirely do Couto**, frente ao Fundo Municipal de Saúde de Nioaque/MS, no período de janeiro a dezembro de 2013, com fulcro no art. 28 e art. 59, inciso I, da Lei Complementar n° 160/2012, e **excluir** as sanções impostas no item II, bem como suas consequências elencadas nos itens III, IV e V da decisão.

Campo Grande, 5 de agosto de 2021.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

Tratam os autos, nesta fase, de **Recurso Ordinário** interposto pelo Senhor **Gerson Garcia Serpa** (CPF 062.396.251-91), Prefeito Municipal de Nioaque/MS, à época, em face da **DELIBERAÇÃO AC00 – 1078/2018**, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul n. 1778, do dia 18 de maio de 2018, que decidiu:

> I - Pela **IRREGULARIDADE** nos atos de gestão praticados pelos Senhores **Gerson Garcia Serpa** e **Jefferson Campos Zakimi**, Prefeitos do Município de Nioaque/MS, e pela Secretária Municipal de Saúde, Senhora **Mirely do Couto**, à frente do Fundo Municipal de Saúde de Nioaque/MS, no período de janeiro a dezembro de 2013, em confronto com as seguintes determinações constitucionais e legais, caput do art. 37, e incisos II, IV, V, IX e XIII e § 6º; Parágrafo único do art. 70 e art. 74; art. 198, § 3º, todos da Constituição Federal; art. 13, da Lei Federal nº 8.429/1992; Lei Municipal n. 2.161/2005; art. 15, § 2º, da Lei Federal nº 8.036/1990; Súmula Vinculante nº 37, do STF; art. 461 da CLT; Lei Municipal n. 2.236/2012; art. 37, da Lei Federal nº 4.320/1964; Nota Técnica do Ministério da Saúde nº 121/2015/DESID/SE/MS, de 28 de outubro de 2015, e a Secretaria do Tesouro Nacional, por intermédio da Portaria STN nº 403/2016; art. 3º, inciso I, da Lei Complementar nº 141/2012; art. 5º, III, "b", da LRF; artigo 3º, itens 22 e 33, da Resolução do CFC nº 560/1983, c/c o artigo 3º, incisos III e IV, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011; Lei Complementar n. 160/2012, que assim se identificam:
>
> 1.1- Descumprimento das exigências estabelecidas no art. 13, da Lei nº 8.429/1992, com lastro nas disposições insculpidas no art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012 – Ausência de Declaração de Bens e Valores dos Servidores Públicos;
>
> 1.2- Não encaminhamento de documentos relativos à contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, via SICAP (art. 37, inciso IX, da CF/88, c/c o art. 10, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011);
>
> 1.3- Pagamento de servidores temporários mediante "Recibo de Pagamento a Autônomo" (art. 37, inciso IX, da CF/88);
>
> 1.4- Ausência de documentos hábeis para comprovar o quantitativo gasto com combustíveis (item 5., da Resolução do CFC 2014/ITG2000/R1);
>
> 1.5- Desobediência ao princípio da segregação de funções (Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara);
>
> II – Pela aplicação de **MULTA** em valor correspondente a **300 (trezentas) UFERMS**, consoante previsão contida no art. 45, I, c/c o art. 170, I do Regimento Interno desta Corte de Contas, por descumprimento aos preceitos contidos art. 42, II, IV, V, VII e IX, da Lei Complementar n. 160/2012, sendo:
>
> 2.1 – **100 (cem) UFERMS**, em desfavor do Senhor **Gerson Garcia Serpa**, CPF

n. 062.396.251-91, residente na cidade de Nioaque/MS, à Rua Prefeito Souza Rangel, 105;

2.2 – **100 (cem) UFERMS**, em desfavor do Senhor **Jefferson Campos Zakimi**, CPF n. 592.522.271-72, residente no município de Nioaque/MS; e

2.3 – **100 (cem) UFERMS**, em desfavor da Senhora **Mirely do Couto**, CPF n. 908.967.181-18, residente no município de Nioaque/MS.

III- Pela **INTIMAÇÃO** dos Gestores identificados no item anterior, para que **no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da intimação desta decisão**, efetuem o pagamento ao FUNTC da multa que lhes foi imposta, nos termos do artigo 172, § 1º, inciso II do Regimento Interno desta Corte de Contas, devendo, no mesmo prazo, comprovar nos autos, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 77, §4º da Constituição Estadual;

IV – Pela **DETERMINAÇÃO** ao atual Gestor do Fundo Municipal de Saúde de Nioaque/MS, que, nos termos do art. 21, inciso VIII, da Lei Complementar n. 160/2012, **no prazo de 30 (trinta) dias** a contar da intimação desta decisão, adote as seguintes providências, se ainda não o fez, e **em igual prazo comprove** nos autos sob pena de responsabilidade:

4.1 - Controle dos bens declarados pelos agentes públicos do Fundo Municipal de Saúde de Nioque/MS, a ser realizada em periodicidade anual;

4.2 – Encaminhamento via SICAP, de todos os atos de contratação de pessoal temporário e decorrente de processo seletivo simplificado;

4.3 - Encaminhe documentos especificando quais foram os gastos de R$ 347.510,36 (trezentos e quarenta e sete mil, quinhentos e dez reais e trinta e seis centavos) realizados sob o grupo natureza de despesas “Despesas de Exercícios Anteriores”, código 3190.92.00, relativo ao ano de 2013;

4.4 - Encaminhe documentação devidamente instruída (Certidão Negativa de Multa, Certidão Positiva com efeito de Negativa ou outro documento equivalente) que confirme, ou não, a existência de multas junto ao Detran/MS, relativa aos veículos utilizados pelo Fundo Municipal de Saúde de Nioaque/MS, no ano de 2013;

V – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Prefeito Municipal de Camapuã/MS, bem como ao atual Secretário Municipal de Saúde, que adotem todas as medidas necessárias ao cumprimento das exigências constitucionais e legais, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes, consoante previsão do art. 172, IV do Regimento Interno desta Corte de Contas;

VI – Pela intimação dos interessados quanto aos termos da presente decisão, nos moldes previstos no art. 50, I, da Lei Complementar n. 160/2012.

Em suas razões, o Recorrente alega, em síntese, que as irregularidades destacas foram devidamente sanadas, assim como que tais problemas não ocasionaram prejuízos ao erário ou derivaram de dolo ou má-fé do gestor, entendendo assim que a aplicação da sanção imposta é desproporcional.

Acerca de cada irregularidade, o recorrente justifica:

1.1 - Descumprimento das exigências estabelecidas no art. 13, da Lei n.° 8.429/1992, com lastro nas disposições insculpidas no art. 59, inciso III, da Lei Complementar n. ° 160/2012 —Ausência de Declaração de Bens e Valores dos Servidores Públicos.

Por não ser um hábito criado pelas gestões anteriores, os servidores do RH não estavam habituados a solicitar a entrega da declaração de bens e valores dos servidores públicos.

Entretanto, após tomarmos conhecimento, a área de recursos humanos realizou as adequações necessárias para efetivar a atualização anual dos bens dos servidores e solicitou de todos os cargos de provimento em comissão a entrega de cópia da declaração de bens dos últimos dois anos, conforme demonstrado nos autos. Assim, não cabe penalização por este fato.

1.2 - Não encaminhamento de documentos relativos à contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, via SICAP (art. 37, inciso IX, da CF/88, c/c o art. 10, da Instrução Normativa TC/MS n. ° 35/2011).

Assim como descrito na resposta enviada à esta Corte de Contas, informamos que a contratação por tempo determinado para atender necessidade excepcional de interesse público no âmbito da prefeitura obedece ao disposto na Lei Municipal n° 2161/2005 de 3/02/2005.

Como providências, a área de pessoal procedeu o levantamento dos contratos que estão sendo disponibilizados através do SICAP para o TCE.

Ademais, a empresa de sistemas, contratada pela prefeitura, disponibilizou dois técnicos para auxiliar na remessa de dados ao SICAP, em função da dificuldades que estávamos enfrentando no envio dos relatórios e documentos demandados pelo sistema informatizado de controle de atos de pessoal do TCE, mas que tal fato não impediu o julgamento, tampouco ocasionou dano ao erário.

1.3 Pagamento de servidores temporários mediante Recibo de Pagamento a Autônomo (art. 37, inciso IX, da CF/88).

A prática citada era comum no âmbito municipal em gestões anteriores. Entretanto, tomamos as medidas cabíveis para corrigir tal fato, sendo que desde maio de 2015 nenhum servidor da Prefeitura Municipal de Nioaque foi pago através de RPA.

Evidente que tal irregularidade não ocasionou dano ao erário, sendo que a aplicação de penalidade é rigorosa, pois uma recomendação alcançaria o mesmo resultado almejado.

1.4 Ausência de documentos hábeis para comprovar o quantitativo gasto com combustíveis (item 5., da Resolução do CFC 2014/ITG200/R1).

Como relatado durante a instrução processual, o abastecimento dos veículos da frota da Secretaria Municipal de Saúde era realizado por meio de requisições. O controle era realizado através de uma planilha. Foram feitas algumas alterações na forma, readequando para a forma solicitada pelo Tribunal.

Ou seja, havia o controle do gasto com combustíveis, mas não foi aceito pelo

> TCE. Assim, a forma de controle foi readequada para atendimento da solicitação do Tribunal. Desta forma, o recorrente não pode ser penalizado, pois havia o controle e. mesmo que o entendimento seja de que este não era adequado, foram adotadas as medidas para cumprimento da solicitação do TCE.
>
> 1.5 Desobediência ao princípio da segregação de funções (Acórdão n.° 5.615/2008-TCU-2^ Câmara).
>
> Quando da assinatura do Parecer Conclusivo do Controle Interno, a área não dispunha de estrutura e naquela oportunidade a área estava em fase de implantação.
>
> Posteriormente houve a devida regulamentação do setor de Controle Interno, com a figura do Controlador, sendo que haveria o lançamento de Edital para preenchimento de vagas para cargos da área de Controle Interno.

Devidamente recebido e distribuído o recurso, seguiram os autos para análise técnica e ao Ministério Público de Contas para parecer.

A Divisão de Fiscalização de Saúde (peça 6) certificou pelo provimento ao recurso, para que sejam excluídas as sanções impostas contra o recorrente, uma vez que as irregularidades destacadas no presente processo também foram objeto de julgamento no Relatório de Auditoria 01/2014 (fls. 05/36 do TC 11433/2014), relativo à auditoria realizada na Prefeitura de Nioaque, não se admitindo, assim, que sobre a mesma irregularidade sejam proferidos dois julgamentos.

No mesmo sentido, o representante do *Parquet* (peça 8) concluiu pelo conhecimento e provimento do recurso, para reformar a decisão.

> Posto isso, o Ministério Público de Contas que atua perante esta Egrégia Corte Fiscal opina pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso Ordinário e, no mérito, pelo seu **PROVIMENTO** a fim de desconstituir o v. Acórdão AC00 –1078/2018, promovendo-se, em seguida, novo julgamento, com o fim de excluir a multa aplicada.

Vieram os autos a esta Relatoria para decidir.

É o breve Relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator.

FUNDAMENTAÇÃO

Presente os pressupostos e condições recursais, conheço do apelo e passo à análise de seus fundamentos.

Irresignado com os termos da Deliberação AC00-1078/2018, o Sr. Gerson Garcia Serpa interpôs o presente recurso ordinário buscando a reforma do julgamento.

A deliberação recorrida julgou pela Irregularidade dos atos apurados no Relatório de Auditoria n° 003/2014, realizado no Fundo Municipal de Saúde de Nioaque/MS, referente ao período de janeiro a dezembro de 2013, aplicando multa de 100 (cem) UFERMS para cada gestor responsável.

Com a interposição recursal em foram os autos remetidos à análise da Divisão de Fiscalização de Saúde e ao parecer da Procuradoria de Contas, que concluíram pelo provimento do recurso, sob o entendimento de que as irregularidades destacadas no Relatório de Auditoria n. 003/2014, foram analisadas e julgadas no Relatório de Auditoria n. 001/2014 (TC/11433/2014). E por este motivo *"não se pode admitir que sobre a mesma irregularidade sejam proferidos dois julgamentos – isso poderia ocasionar julgamentos diversos sobre o mesmo fato ou dupla penalidade pela mesma irregularidade."*

Outra não deve ser a intelecção.

Verifica-se que no período de 26 de maio a 11 de junho de 2014 a 5ª Inspetoria de Controle Externo realizou auditoria no Município de Nioaque/MS, analisando os atos de gestão do período de janeiro a dezembro de 2013. Fruto deste instrumento a equipe técnica elaborou diversos relatórios referentes a cada unidade orçamentária, sendo relevante ao presente caso a menção ao Relatório de Auditoria n° 001/2014 (TC/1433/2014), que analisou aos atos frente à Prefeitura Municipal de Nioaque, e ao Relatório de Auditoria n° 003/2014, referente ao Fundo Municipal de Saúde (TC/11428/2014).

Pois bem, a Deliberação AC00-1078/2018, ora recorrida, julgou o Relatório de Auditoria n° 003/2014, do Fundo Municipal de Saúde, considerando irregulares os atos de gestão do fundo, com fundamento nos seguintes achados:

> 1.1- Descumprimento das exigências estabelecidas no art. 13, da Lei nº 8.429/1992, com lastro nas disposições insculpidas no art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012 – Ausência de Declaração de Bens e Valores dos Servidores Públicos;
>
> 1.2- Não encaminhamento de documentos relativos à contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público, via SICAP (art. 37, inciso IX, da CF/88, c/c o art. 10, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011);
>
> 1.3- Pagamento de servidores temporários mediante "Recibo de Pagamento a Autônomo" (art. 37, inciso IX, da CF/88);
>
> 1.4- Ausência de documentos hábeis para comprovar o quantitativo gasto com combustíveis (item 5., da Resolução do CFC 2014/ITG2000/R1);
>
> 1.5- Desobediência ao princípio da segregação de funções (Acórdão nº 5.615/2008-TCU-2ª Câmara);

Ocorre que, como apontado pela Divisão de Fiscalização de Saúde e pelo *Parquet,* de fato as mesmas irregularidades foram destacadas no relatório de Auditoria n° 001/2014 (TC/1433/2014), referente à Prefeitura Municipal de

Nioaque/MS. Sendo que as justificativas apresentadas no processo TC/1433/2014, que são as mesmas deste recurso, foram acatadas pelo e. Conselheiro-Relator.

Ademais, em relação aos itens 1.1, 1.2 e 1.3 alhures entendo que são atribuições do setor de recursos humanos da Prefeitura, não havendo razão para se sancionar essas omissões no bojo de uma auditoria realizada no Fundo Municipal de Saúde.

Assim, como o item 1.4 é relacionado à execução de contratos de aquisição de combustível, de acordo com o Regimento Interno desta Corte, esses questão é analisada em processo específico. E já tramitam nessa Corte o Contrato 35/2013 (TC 12269/2013) e o Contrato 52/2013 (TC 12197/2013), relacionados à aquisição de combustível com recursos, dentre outros, do Fundo Municipal de Saúde.

Em relação ao item 1.5, tal formalidade já é exigida na análise das prestações de contas de governo da Prefeitura de Nioaque e de gestão do Fundo de Saúde. Portanto, não há motivos para que também seja cobrada no processo relativo à auditoria no Fundo.

Por fim, no que se refere às sanções aplicadas no item II da decisão atacada ao Sr. Gerson Garcia Serpa, ora recorrente, ao Sr. Jefferson Campos Zakimi e à Sra. Mirely do Couto, entendo que tais multas devem ser excluídas, posto que o julgamento pela regularidade impede a imposição da sanção, aproveitando o presente recurso aos demais gestores na foram prevista no parágrafo único, do art. 161, do RITC[1].

Assim, para se evitar a prolação de decisões contraditórias e a ocorrência de *bis in idem,* acompanho o entendimento da equipe técnica e do Ministério Público de Contas para dar provimento ao presente recurso ordinário, reformando integralmente a Deliberação AC00-1078/2018 para seja declarada a regularidade dos atos apurados no Relatório de Auditoria n° 003/2014, realizado no Fundo Municipal de Saúde de Nioaque/MS relativo ao período de janeiro a dezembro de 2013, excluindo as sanções aplicadas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, considerando as razões de fato e de direito nas alegações apresentadas pelo recorrente, formulo o meu **VOTO** no seguinte sentido:

I. CONHECER do Recurso Ordinário interposto pelo Senhor **Gerson Garcia Serpa** (CPF 062.396.251-91), Prefeito Municipal de Nioaque/MS, à época, por observância aos postulados de admissibilidade prescritos nos artigos 159 e

[1] **Art. 161**. Cabe recurso ordinário ao Tribunal Pleno, conforme descrito no art. 17, nos ermos do art. 69 da LC n.º 160, de 2012, contra:
[...]
Parágrafo único. Havendo responsabilidade solidária na matéria objeto do recurso, a interposição deste por um dos responsáveis aproveitará aos demais, inclusive àquele julgado à revelia, no que concerne às circunstâncias objetivas.

seguintes do Regimento Interno, aprovado pela Resolução Normativa n. 98, de 05 de dezembro de 2018.

II. no mérito, dar **PROVIMENTO** ao pedido formulado para reformar integralmente **a DELIBERAÇÃO AC00 – 1078/2018**, publicada no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul n. 1778, do dia 18 de maio de 2018, e declarar a **REGULARIDADE** atos de gestão praticados pelos Senhores Gerson Garcia Serpa e Jefferson Campos Zakimi, Prefeitos do Município de Nioaque/MS, e pela Secretária Municipal de Saúde, Senhora Mirely do Couto, frente ao Fundo Municipal de Saúde de Nioaque/MS, no período de janeiro a dezembro de 2013, com fulcro no art. 28 e art. 59, inciso I, da Lei Complementar n° 160/2012, e **EXCLUIR** as sanções impostas no item II, bem como suas consequências elencadas nos itens III, IV e V da decisão; e

III. Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 99 do RITCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar provimento ao Recurso Ordinário.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 5 de agosto de 2021.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

BFJV / VAB/dssm