



PROCESSO –TC – 2634/20

Direito Constitucional e Administrativo. Poder Executivo Municipal. Fundo Municipal de Junco do Seridó. Inspeção Especial. Despesa sem comprovação com pessoal. Irregularidade. Arquivamento.

ACÓRDÃO ACI-TC 1241/22

RELATÓRIO:

Trata o presente processo de denúncia anônima - recebida neste Tribunal de Contas na forma de Inspeção Especial, na conformidade do parágrafo único, art. 171 do RITCE/PB - em face do Fundo Municipal de Saúde de Junco do Seridó/PB, competência de 2019, versando a respeito de suposta despesa sem comprovação paga a Sra. Elizângela Araújo Gambarra, a qual teria auferido valores mensais de R\$ 1.908,00 do aludido fundo, totalizando R\$ 20.988,00.

A Diretoria de Auditoria e Fiscalização – Divisão de Auditoria da Gestão Municipal IX (DIAFI/DIAGM IX) deste Tribunal emitiu relatório, com data de 09.03.20. Em sua manifestação, o Órgão Técnico informou que a senhora Elizângela Araújo Gambarra, no decurso do exercício de 2019, percebeu R\$ 20.988,00, divididos em 11 (onze) pagamentos mensais de R\$ 1.908,00, a título de “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física”. Ocorre que a referida servidora, no ano em destaque, cursava, em tempo integral o curso de medicina na cidade de Patos e, portanto, não dispunha de horários para a prestação de serviço para acompanhamento de pacientes reconhecidamente pobres do município de Junco do Seridó, quando da realização de exames, consultas e pequenas intervenções cirúrgicas. Ademais, anotou que a indigitada cidadã fora ocupante de cargo em comissão do Fundo até o seu desligamento/exoneração, em 05 de março de 2018, em virtude da mudança de residência para a cidade da morada do sol.

Atendendo aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, o Relator determinou a citação (fl. 39/40) da gestora responsável pelo Fundo Municipal de Saúde de Junco do Seridó, Sra. Najara Maria Fernandes de Medeiros, para, querendo, aviar missiva defensiva. Dentro prazo regimental concedido, a mencionada agente pública requereu (fl. 44) dilação de lapso temporal para apresentação da peça argumentativa, tendo seu pedido acatado. Em 22 de junho de 2020, foi realizado o protocolo da carta de defesa, juntamente com documentação de suporte (fls. 49/58).

Em seu socorro, a gestora alegou que ocupantes de cargos em comissão - “cujo regime de ampla disponibilidade é incompatível com o controle de jornada, afastando a obrigação quanto ao controle de frequência, segundo pacífico entendimento do Tribunal de Contas do Estado, bem como do Conselho Nacional de Justiça” - exercem seu mister em condições especiais de trabalho, não estando adstritos aos controles de ponto e de jornada. Ademais, questionou o entendimento da Auditoria, no qual a denunciada estaria em estado de clausura e, desta forma, não possuiria tempo para o exercício de sua obrigação com o Fundo. Na sequência, alertou que, para o perfeito andamento de suas atividades (controle de agenda de consultas e pequenas cirurgias), a Sra. Elizângela necessitaria apenas de acesso regular a internet e do nome do paciente, com a finalidade de estabelecer contato direto com a Gerência regional de Saúde e proceder à marcação de consultas médicas.

Ao analisar a epístola oferecida (fls. 67/70), a Instrução assentou que há inequívoco descompasso com a tese preconizada pela defesa, qual seja, o controle de agendamento de consultas e cirurgias seriam previamente intermediadas pela internet, bastando apenas o nome do paciente para estabelecer contato direto com a gerência de marcação de consultas médicas, o que vem a corroborar, portanto, o fato de não existir compatibilidade de horário para realizar as duas atividades simultaneamente, senão em detrimento da execução do serviço contratado. Em complemento, vaticinou que a alegação trazida à baila incorre em impropriedade adicional quando baseia sua linha argumentativa em um suposto cargo

em comissão, muito embora a despesa analisada tenha sido classificada a título de Outros Serviços de Terceiro — Pessoa Física. Conclusivamente, proferiu opinião no sentido de que os argumentos desfilados pela gestora são insuficientes para comprovar efetivamente a realização dos serviços reclamados.

Instando a se pronunciar, o Ministério Público Especial, por intermédio da Procuradora Elvira Sâmara Pereira de Oliveira, mediante Parecer n° 1404/20 (fls. 73/77), alvitrou na seguinte direção:

- 1. Irregularidade das despesas com pagamento à prestadora de serviços Elizângela Araújo Gambarra;**
- 2. Imputação de débito à gestora do Fundo Municipal de Saúde de Junco do Seridó, Senhora Narjara Fernandes de Medeiros, no valor de R\$ R\$ 20.988,00, correspondente às despesas realizadas sob o pálio de pagamento por serviços, contudo, sem a efetiva comprovação da prestação destes;**
- 3. Representação ao Ministério Público Estadual acerca dos fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícito penal, constatados no presente feito.**

Por determinação da Relatoria, o processo foi agendado para a presente sessão, sendo realizadas as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

O termo controle, em sua acepção moderna, designa a ideia de fiscalização, subjacente ao conceito de verificação de conformidade. Na ciência da Administração, “controlar” é uma das funções essenciais¹, que se concretiza em etapas. Destarte, compõem o núcleo do controle a observação de desempenho, a comparação com metas eventualmente estabelecidas e a adoção de ações corretivas². Examinando a temática sob o prisma da Administração Pública, Hely Lopes Meireles define controle como “a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”. Em tal conceito se funda o sistema de freios e contrapesos, pilar do equilíbrio entre os poderes constituídos dentro de um regime democrático de direito.

Vê-se, portanto, que a função de controle está na essência do bom desempenho da Administração Pública. Sob esse prisma, a nova ordem constitucional estatuiu o chamado “controle externo”, entendido como o conjunto de ações desenvolvidas por uma estrutura organizacional que não se subordina à estrutura controlada, objetivando concretizar a fiscalização, verificação e correção de atos. Como apregoa a Lex Mater, aquele (pessoa física ou jurídica, privada ou pública) que gerencie, administre ou, ainda, tenha em sua guarda recursos públicos é obrigado a prestar contas, integral e tempestivamente, à Corte de Contas jurisdicionante – instituição essencial ao exercício do controle externo -, devendo o exame abranger a aderência à legalidade, à legitimidade, à economicidade, à probidade, entre outros princípios. Para tanto, a fiscalização há de ser exercida sob o ponto de vista contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial. Outrossim, cabe ao gestor de recursos públicos a comprovação, através de documentos aceitáveis, do bom e regular emprego destes.

Na mesma linha de pensamento, o Ministro do TCU, Adylson Motta, em voto preciso inserto no bojo do Processo n° 929.531/1998-1, acompanhado à unanimidade pelos demais Membros do Pleno, assim sentenciou:

“Há de se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexa entre o desembolso dos referidos recursos e

¹ Consagradas na leitura especializada as funções de planejar, organizar, dirigir e controlar.

² Idalberto Chiavenato, em Administração Geral e Pública.

os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.”

Seguindo idêntica linha de raciocínio, o Ministro Relator Augusto Nardes, em Acórdão nº 8/2006, Plenário do TCU, em processo de Tomada de Contas Especial, assim se manifestou:

“...a não comprovação da lisura no trato dos recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão nº 176, verbis: ‘Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova’”

Para completar, o doutrinador Jorge Ulisses Jacoby lecionou:

“Quanto à questão da prova no âmbito dos Tribunais de Contas, a regra geral é a de que o ônus da prova em relação à boa e regular aplicação dos recursos públicos incumbe a quem os recebe, posto que é inerente à função de administrar coisa alheia o dever de prestar contas.”

Ante a jurisprudência abalizada e os fatos aqui narrados, não vislumbro, na sustentação da defesa, elementos razoáveis para admitir a plena execução da despesa. Destarte, concordo com os Órgãos Auditor e Ministerial, que me antecederam, e voto pela irregularidade do gasto trazido a efeito, sob a responsabilidade da então gestora responsável pelo Fundo Municipal de Saúde de Junco do Seridó, Sra. Najara Maria Fernandes de Medeiros. Quanto à condenação em débito, no valor de R\$ 20.988,00 (vinte mil novecentos e oitenta e oito reais), merece destaque a mesma já ocorrera no Processo TC 02072/20, na quantia de R\$ 45.792,00 (quarenta e cinco mil, setecentos e noventa e dois reais), que analisou os referidos gastos relacionados aos exercícios de 2018 a 2020. Outrossim, na Decisão daqueles autos eletrônicos consta a necessária representação ao Ministério Público Estadual acerca dos fortes indícios da prática de atos de improbidade administrativa e de ilícito penal.

Ante o exposto, na minha percepção, descabe qualquer novo juízo decisório no presente feito, com vistas a evitar o bis in idem, devendo-se proceder ao arquivamento.

DECISÃO DA 1ª CÂMARA DO TCE-PB:

Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, os Membros da 1ª Câmara do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE-PB), à unanimidade, na sessão realizada nesta data, ACORDAM em:

- I. **Julgar irregular** as despesas com o pagamento à prestadora de serviços Elizângela Araújo Gambarra, no valor de R\$ 20.988,00 (vinte mil novecentos e oitenta e oito reais).*
- II. **Determinar o arquivamento** dos autos eletrônicos em epígrafe, vez que as referidas despesas já foram julgadas e sancionadas no Processo TC 02072/20.*

*Publique-se, registre-se e cumpra-se.
Mini-Plenário Conselheiro Adailton Coelho*

João Pessoa, 16 de junho de 2022.

Assinado 20 de Junho de 2022 às 10:57



Cons. Antônio Nominando Diniz Filho
PRESIDENTE

Assinado 20 de Junho de 2022 às 10:09



Cons. Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
RELATOR

Assinado 20 de Junho de 2022 às 13:21



Elvira Samara Pereira de Oliveira
MEMBRO DO MINISTÉRIO PÚBLICO