TC 5.543/2019

DENÚNCIA. SMS. Apuração de eventuais irregularidades cometidas em nomeações na gestão da saúde em São Mateus, bem como as condições precárias nas instalações e nas ambulâncias. CONHECIDA. IMPROCEDENTE. Votação unânime.

3.148ª Sessão Ordinária

A C Ó R D Ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, dos quais é Relator o Conselheiro EDUARDO TUMA.

ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, à unanimidade, de conformidade com o relatório e voto do Relator, em conhecer da denúncia – sendo que o Conselheiro ROBERTO BRAGUIM o fez em caráter excepcional –, com amparo no princípio da economicidade, aproveitando-se os atos processuais praticados em toda a instrução, notadamente as conclusões do relatório elaborado pela Subsecretaria de Fiscalização e Controle desta Casa.

ACORDAM, à unanimidade, quanto ao mérito, em julgá-la improcedente, uma vez que as irregularidades mencionadas não foram comprovadas.

ACORDAM, afinal, à unanimidade, em determinar o envio de cópia deste Acórdão à Ouvidoria desta Egrégia Corte de Contas e à denunciada, em cumprimento ao artigo 58 do Regimento Interno deste Tribunal, arquivando-se, após, estes autos.

Participaram do julgamento o Conselheiro MAURÍCIO FARIA – Revisor, ROBERTO BRAGUIM e DOMINGOS DISSEI.

Presente o Procurador-Chefe da Fazenda ROBINSON SAKIYAMA BARREIRINHAS.

Plenário Conselheiro Paulo Planet Buarque, 2 de junho de 2021.

JOÃO ANTONIO
Presidente

EDUARDO TUMA
Relator

RELATÓRIO

Cuida o presente de denúncia encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal de Contas[1], informando eventuais irregularidades em nomeações no âmbito do contrato de gestão da rede de Saúde em São Mateus e condições precárias tanto nas instalações quanto nas ambulâncias das unidades de Saúde.

Foi determinado à Subsecretaria de Fiscalização e Controle que se manifestasse a respeito, oportunidade em que destacou[2] os seguintes aspectos do documento de peça 02: a) a denúncia foi anônima, em infringência ao art. 55, IV, do Regimento Interno deste Tribunal; b) não foram acostados aos autos elementos mínimos comprobatórios dos fatos anunciados pelo denunciante, em desacordo com o art. 55, III, do Regimento Interno; e c) falta de clareza e precisão na narrativa do denunciante sobre os fatos supostamente ocorridos durante a vigência do contrato de gestão da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde de São Mateus.

Assim, considerando o previsto nos §§ 1º e 2º do art. 56 do Regimento Interno desta Corte, sugeriu o encaminhamento à Assessoria Jurídica de Controle Externo para apreciação especializada dos requisitos de admissibilidade e eventual oitiva da Origem.

Por fim, informou que o Contrato de Gestão mencionado no documento (**CG nº 009/2015 – objeto: Gerenciamento e execução de ações e serviços de saúde em unidades de saúde da Rede Assistencial da Supervisão Técnica de Saúde São Mateus**) já havia sido objeto de análise e acompanhamento de execução nos processos TC/003270/2016 e TC/009595/2018, respectivamente.

Em seguida, a Origem foi oficiada para ciência e manifestação acerca da denúncia. A documentação encaminhada[3] foi analisada pela Auditoria[4], que apresentou a seguinte manifestação:

> ***"2. ANÁLISE***
> ***2.1. Irregularidades em nomeações na gestão da saúde em São Mateus***
> *(...)*
> *Análise da Coordenadoria*
>
> *É poder discricionário da Administração Pública a nomeação de servidores para ocupar cargos comissionados em órgão e entidades públicas.*

---

[1] - Memorando Ouvidoria nº 013/2019 (Demanda 20190099C - Ouvidoria recebida em 29/03/2019) – Peças 01 e 02.
[2] - Peça 06 (08/04/2019).
[3] - Peça 14.
[4] - Peça 18 (18/06/2019).

Há limitação no que se refere à nomeação de parentes até o terceiro grau da autoridade nomeante, da mesma pessoa jurídica, nos termos da Súmula Vinculante 13 do STF:

'A nomeação de cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, inclusive, da autoridade nomeante ou de servidor da mesma pessoa jurídica investido em cargo de direção, chefia ou assessoramento, para o exercício de cargo em comissão ou de confiança ou, ainda, de função gratificada na administração pública direta e indireta em qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, compreendido o ajuste mediante designações recíprocas, viola a Constituição Federal'.

Da denúncia apresentada, é possível extrair as seguintes situações de possíveis nomeações de parentes por autoridades nomeantes:

1- João Negrão, 'chefe do grupo que tomaria conta da Saúde em São Mateus', teria nomeado seu irmão Mardim Negrão 'para trabalhar na equipe, sem nunca ter trabalhado na saúde, apenas por ser parente'.

2- A Vereadora Juliana Cardoso teria nomeado seu familiar, Fábio Santos da Silva, como Subprefeito da região.

Em ambos os casos, não há qualquer documentação que embase as supostas irregularidades.

Na primeira situação, não é possível identificar, por meio do relato e da documentação apresentada pelo denunciante, se João Negrão e Mardim Negrão trabalham na SMS ou na Fundação ABC. Na segunda situação, o cargo de subprefeito é de nomeação exclusiva do prefeito. Portanto, não poderia ter sido nomeado por um Vereador.

Como não foi apresentado qualquer indício de prova em relação ao fato 1, que permita a Auditoria apurar os fatos narrados, consideramos ***prejudicada*** *a denúncia nesse ponto. E, quanto ao fato 2, consideramos a denúncia* ***improcedente****, uma vez que a nomeação de Subprefeitos é realizada pelo Prefeito e não por vereadores.*

2.2. Condições precárias nas unidades de saúde do contrato de gestão da rede assistencial de São Mateus

(...)

<u>Análise da Coordenadoria</u>

Os fatos narrados pelo denunciante, quais sejam: unidades sucateadas, pichadas e com infiltrações; equipamentos quebrados; alarmes quebrados e ambulâncias mal conservadas, além de não estarem acompanhados de evidências (registros fotográficos, por exemplo), apresentam descrições genéricas, ou seja, não identificam as unidades de saúde em que tais problemas supostamente ocorrem, inviabilizando, pois, a possibilidade de verificação in loco pela Auditoria.

Em que pese a alegação da SMS e da OS Fundação do ABC acerca de adequações, melhorias e avaliações, caberia, no caso de denúncia, verificação in loco. Entretanto, no presente caso, como já mencionado, não houve por parte do denunciante demonstração da materialidade mediante identificação das unidades que supostamente apresentam problemas, o que prejudica a precisa identificação dos problemas, uma vez que o objeto do contrato abrange grande quantidade de unidades/serviços de saúde.

Com efeito, em face da descrição genérica dos fatos e da imprecisão das unidades, resta ***prejudicada*** *a análise da denúncia sobre esse ponto.*

3. CONCLUSÃO

Com base nas análises efetuadas, concluímos:

- *Prejudicados: os subitens* ***2.1****, quanto ao fato 1, e* ***2.2****;*
- *Improcedente: o subitem* ***2.1****, quanto ao fato 2"*

(grifos do original)."

A Assessoria Jurídica de Controle Externo[5] apresentou manifestação nos seguintes termos:

"I – DA ADMISSIBILIDADE:

Quanto a Legitimidade Ativa, o artigo 54, do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Município de São Paulo, dispõe sobre os sujeitos que podem exercer a representação perante esta Corte.

'Ab initio', importa frisar que faz-se necessária a comprovação do exercício de uma das condições indicadas pela Lei: a) cidadania ativa no caso dos eleitores, conforme artigo 55, § 1º; b) registro perante o Tribunal Superior Eleitoral, no caso dos partidos político, conforme artigo 55, § 2º; c) e os devidos registros em conformidade ao Código Civil, no caso das associações e dos sindicatos, conforme artigo 55, § 2º.

Diante do fato da denúncia anônima não preencher nenhum destes requisitos, deve esta ser tida como inadmissível.

Ademais, o artigo 55, do mesmo diploma legal, indica os requisitos formais da denúncia.

No caso em tela, não há a indicação da condição exigida pelo inciso IV, uma vez que a denúncia ofertada não apresenta o nome legível, a assinatura, o endereço e a qualificação do denunciante.

Em virtude da ausência destes requisitos, pugna-se pela sua inadmissibilidade.

Diante do indicado, resta nítido que a peça em analise não preenche os elementos mínimos de admissibilidade – legitimidade ativa e requisitos formais –, razão pela qual opina-se pelo seu não recebimento.

---

[5] Peças 20 e 21 (22/07/2019).

II – DO MÉRITO:

Caso o entendimento de V.Exa. não seja pela inadmissibilidade da presente denúncia, requer sejam analisados os presentes elementos relacionados ao mérito.

Inicialmente, cabe ressaltar que vários foram os documentos juntados acerca das supostas irregularidades nas contratações dos funcionários da 'Gestão da Saúde de São Mateus', conforme fls. 03/44.

Notoriamente, o artigo 55, inciso III, do Regimento Interno desta E. Corte de Contas, dispõe sobre a indicação de documentos que constituam provas das irregularidades praticadas pelo denunciado, ou das ilegalidades existentes.

Juridicamente, referido inciso tem natureza de requisito de admissibilidade, portanto, sua análise deveria ser feita antes da análise do mérito.

Contudo, importa frisar que no caso em tela, em virtude do grande número de documentos, e das suposições destes decorrentes, faz-se salutar a superação da sua admissibilidade formal, partindo-se para a análise do conteúdo das informações por este trazidas.

E no que tange ao mérito das informações, este deve ser dividido em duas vertentes:

1) Precariedade dos Postos de Saúde;

2) Suposto nepotismo nas contratações.

Em relação ao item 1, não há qualquer prova de materialidade acerca da precariedade e do abandono dos postos de saúde, o que, por si só, torna a denúncia, neste aspecto carente de substrato fático-jurídico para o seu acolhimento.

Inclusive, referidas irregularidades são tratadas de forma genérica, sem que sejam especificadas as unidades de saúde em que ocorrem estes problemas, o que inviabiliza a realização de atos instrutórios pelos órgãos desta Corte.

(...)

Em relação ao item 2, há entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal (...) acerca da vedação ao nepotismo.

Contudo, conforme já explanado anteriormente, a denúncia anônima só faz ilações acerca destas circunstâncias, sem indicar elementos concretos da existência do nepotismo, circunstância que impede a análise meritória do fato.

Diante disso, resta evidente a impossibilidade de ser acolhida referida denúncia, pugnando-se pela improcedência dos seus termos.

Ante as razões expostas, somos levados a concordar com os termos do relatório de fls. 70/74, pelos seus próprios fundamentos".

A Procuradoria da Fazenda Municipal requereu[6] que a denúncia não seja conhecida, pois *"(não cumpriu os requisitos de admissibilidade) ou, no mérito, seja ela julgada improcedente"*.

Em manifestação conclusiva, a Secretaria Geral acompanhou a manifestação da Auditoria[7], nos seguintes termos:

"(...) opino (...) pelo conhecimento da denúncia. Com efeito, a jurisprudência dos Tribunais Superiores tem se firmado no sentido de que, não obstante a legislação imponha várias restrições à denúncia apócrifa, é possível a apuração dos fatos nela narrados, em razão do interesse público envolvido.

Tal entendimento se observa de precedente do E. Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática no MS nº 24.369-MC/DF, rel. Min Celso de Mello, DJ de 16/10/2002 (e também nos acórdãos proferidos no HC 106.664/SP, rel. Min. Celso de Mello e HC 97.197/PR, rel. Min. Joaquim Barbosa), em que se decidiu que é possível a apuração dos fatos narrados em denúncia apócrifa, desde que procedida com cautela, com vista à verificação da verossimilhança da comunicação.

No mérito, as análises técnica e jurídica, que acompanho, demonstraram que a denúncia restou prejudicada quanto aos itens 2.1, fato 1 e 2.2, e que é improcedente em relação ao item 2.1, fato 2 (...)".

É o relatório.

VOTO

Cuida o presente de DENÚNCIA encaminhada à Ouvidoria deste Tribunal de Contas, informando a existência de supostas irregularidades em nomeações no âmbito do contrato de gestão da rede de Saúde São Mateus bem como condições precárias tanto nas instalações quanto nas ambulâncias das unidades de Saúde.

Não obstante a ausência de identificação, note-se que apesar da previsão constante nos artigos 54 e 55 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, a denúncia foi protocolada através de canal disponibilizado ao público, que permite, aliás, a omissão dos dados pessoais do denunciante.

Ademais, a denúncia foi recebida, sendo determinado o seu processamento para apuração dos fatos nela narrados, motivo pelo qual é possível que seja conhecida, com amparo no princípio da economicidade, aproveitando-se os atos processuais praticados em toda a instrução, notadamente as conclusões do Relatório elaborado pela Auditoria.

Essa providência vai ao encontro da jurisprudência dos Tribunais Superiores, "*no sentido de que, não obstante a legislação imponha várias*

[6] - Peça 23 (02/08/2019).
[7] - Peças 25 e 26 (05/11/2019).

restrições à denúncia apócrifa, é possível a apuração dos fatos nela narrados, em razão do interesse público envolvido"[8].

Quanto ao mérito, impõe-se a improcedência da denúncia. Isto porque, como bem destacado pela Assessoria Jurídica de Controle Externo em seu parecer, em relação ao item 1, não há qualquer prova de materialidade acerca da precariedade e do abandono dos postos de saúde, o que, por si só, torna a denúncia, neste aspecto carente de substrato fático-jurídico para o seu acolhimento. Inclusive, as referidas irregularidades são tratadas de forma genérica, sem que sejam especificadas as unidades de saúde em que supostamente ocorreriam estes problemas, o que inviabiliza a realização de atos instrutórios pelos órgãos desta Corte.

Em relação ao item 2, há entendimento consagrado pelo Supremo Tribunal Federal acerca da vedação ao nepotismo. Contudo, conforme já explanado anteriormente, a denúncia anônima só faz ilações acerca destas circunstâncias, sem indicar elementos concretos da existência do nepotismo, circunstância que impede a análise meritória do fato, nos termos do disposto no artigo 55 do Regimento Interno deste Tribunal.

Nesse diapasão também opinaram a Procuradoria da Fazenda Municipal e a Secretaria Geral.

Ante o exposto, com amparo nos pareceres unânimes dos Órgãos Técnicos, da Procuradoria da Fazenda Municipal e da Secretaria Geral, cujos fundamentos adoto como razões de decidir, **CONHEÇO DA DENÚNCIA** e, **NO MÉRITO, JULGO-A IMPROCEDENTE**, uma vez que as irregularidades mencionadas não foram comprovadas.

Cumpridas as formalidades legais, arquivem-se os autos.

---

[8] *"Tal entendimento se observa de precedente do E. Supremo Tribunal Federal, em decisão monocrática no MS nº 24.369-MC/DF, rel. Min Celso de Mello, DJ de 16/10/2002 (e também nos acórdãos proferidos no HC 106.664/SP, rel. Min. Celso de Mello e HC 97.197/PR, rel. Min. Joaquim Barbosa), em que se decidiu que é possível a apuração dos fatos narrados em denúncia apócrifa, desde que procedida com cautela, com vista à verificação da verossimilhança da comunicação."*