ACÓRDÃO - AC00 - 193/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/11394/2016
PROTOCOLO	: 1678346
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE ÁGUA CLARA
JURISDICIONADA	: SILVANA BORTOLETO
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS – ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR POR REMANEJAMENTO COM BASE EM LEI INAPLICÁVEL AO CASO – ATRASO NA REMESSA DOS BALANCETES MENSAIS – DESPESA ATUALIZADA E EMPENHADA DIVERGENTE DO ANEXO 11 - COMPARATIVO DA DESPESA AUTORIZADA COM A REALIZADA – AUSÊNCIA DE ASSINATURA DOS RESPONSÁVEIS NOS BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO E PATRIMONIAL E NA DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA – DESPESAS COM SALDO DE DOTAÇÃO NEGATIVO – AUSÊNCIA DOS QUADROS ANEXOS AO BALANÇO PATRIMONIAL – AUSÊNCIA DE NOTA EXPLICATIVA – SALDOS DIVERGENTES DA CONTA CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA E DOS EXTRATOS E CONCILIAÇÕES BANCÁRIAS – INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NA DÍVIDA FLUTUANTE DIVERGENTES DA RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS – BAIXAS POR CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS E NÃO PROCESSADOS NA DÍVIDA FLUTUANTE DIVERGENTES DA RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR CANCELADOS – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PLAUSÍVEIS PARA O CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR LIQUIDADOS – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO CUMPRIMENTO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS MÍNIMOS ESTABELECIDOS NA LC 141/2012 – IRREGULARIDADE – NÃO ATENDIMENTO A TERMO DE INTIMAÇÃO – MULTAS.

A verificação de inconsistências contábeis, o descumprimento e a infringência à legislação, bem como a inobservância aos princípios que regem a administração pública, implicam a declaração de irregularidade da prestação de contas anual de gestão e a imposição de multa ao responsável, em razão da infração à norma legal; assim como é imposta a sanção ao gestor omisso em razão da ausência de resposta, sem causa justificada, a termo de intimação encaminhado por essa Corte de Contas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Virtual

do Tribunal Pleno, realizada de 1º a 4 de março de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da Prestação de Contas Anual de Gestão do **Fundo Municipal de Saúde de Água Clara/MS,** relativo ao exercício financeiro de **2015,** de responsabilidade da Sra. **Silvana Bortoleto,** com aplicação de **multa** a responsável no valor de: a) **70 (setenta) UFERMS**, com base nas disposições do art. 42, caput, II, IV, V, VIII e IX, art. 44, inciso I, art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 160/12 c/c art. 181, inciso I, parágrafo 4º, incisos I, II e III, do Regimento Interno do TCE/MS; b) **20 (vinte) UFERMS**, por não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação formalizado pela 3ª Inspetoria de Controle Externo, infringindo, assim, os ditames do art. 42, IV, art. 44, I, § único e art. 45, I todos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 185, I, "b", do Regimento Interno do TCE/MS, concedendo **prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, sob pena de cobrança executiva.

Campo Grande, 4 de março de 2021.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

O presente processo trata da Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Água Clara/MS, relativo ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade da Sra. Silvana Bortoleto (gestora do Fundo e Secretária Municipal de Saúde - à época), conforme documento - Ato de Nomeação de Gestor do Fundo (fls. 104/105).

A equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios, em exame da matéria (ANA - DFCGG/CCM - 5212/2019, fls. 1670/1690), manifestou-se nos seguintes termos:

> "Em face do exposto no quadro acima e no corpo desta análise, esta Divisão de Fiscalização conclui que a Prestação de Contas Anual de Gestão do FMS – Fundo Municipal de Saúde de Água Clara, sob responsabilidade do Sr. Silas José da Silva, Prefeito Municipal à época, e da Sra. Silvana Bortoleto, Secretária de Saúde à época, relativa ao exercício financeiro de 2015, **não reúne condições favoráveis** para obter aprovação." (grifo conforme o original)

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS CLO - 7347/2020 (fls. 1692/1721), opinando da seguinte forma:

> "**3.1.** Pela **irregularidade** das contas anuais de gestão com base nas disposições dos artigos 42, caput, II, V e VIII, e 59, III, todos da LCE n° 160/2012; **3.2.** Pela aplicação de multas previstas nos artigos 45, I, § 3º e 46, ambos da LCE n° 160/2012, devido às irregularidades apuradas e apresentadas nos subitens 2.3.7 e 2.3.8, deste Parecer. **3.3.** Pela fixação de prazo razoável para que o gestor dê cumprimento integral aos artigos 48 e 48-A da LRF, sob pena de multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCEMS por falta de transparência nas contas públicas (art. 42, inciso V da LO-TCEMS). 3.4. Pela recomendação ao chefe do Poder Executivo para que observe com rigor as disposições legais que regulamentam a abertura de créditos adicionais, especialmente quanto os recursos disponíveis para suas coberturas, ditados pelo art. 43, § 1º, da Lei Federal nº 4320/64." (grifo conforme o original)

Instado a se manifestar, o Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC - 11760/2020, fls. 1722/1726) da seguinte forma:

> "I - como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012, com aplicação de multa regimental pela infração tipificada pelo artigo 42, *caput*, incisos II, V e VIII da Lei Complementar nº 160/2012, sem prejuízo das responsabilidades e eventuais cominações impostas em outros processos, por atos praticados no mesmo período. II – pela comunicação do resultado do julgamento às autoridades administrativa." (grifo conforme o original)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Das razões do voto

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Água Clara/MS, relativo ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade da Sra. Silvana Bortoleto (gestora do Fundo e Secretária Municipal de Saúde - à época).

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de gestão ocorreu em 31/03/2016 (data de entrada no protocolo), portanto, dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Instrução Normativa nº 35/2011, vigente à época (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.4, Letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro (fls. 02/11).

E, ainda, no que se refere à remessa obrigatória de informações, dados e documentos, consoante o Manual de Peças Obrigatórias, verifica-se que a presente prestação de contas não foi instruída com todos os documentos definidos na Instrução Normativa nº 35/2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.4, Letra B).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Água Clara/MS, relativo ao exercício de 2015, foi concedida através da Lei Municipal nº 953/2014 (LOA), sendo destinado o montante de R$ 13.187.190,00 para a operacionalização do Fundo Municipal de Saúde.

No decorrer do exercício financeiro verificou-se alteração na dotação orçamentária em razão da abertura de créditos adicionais proporcionando o aumento no orçamento do Fundo Municipal epigrafado em R$ 5.351.915,24. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 13.187.190,00, foi alterado para R$ 18.539.105,24, sendo, portanto, compatível com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 55/62), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 28/32).

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fls. 53/54), o qual evidencia receita orçada de R$ 2.526.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 2.778.924,76.

Da mesma forma, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação

funcional, conforme constatado no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 55/62), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 18.539.105,24 e empenhada na ordem de R$ 18.170.888,41.

Contudo, em análise minuciosa dos autos, constato que a d.Auditoria, em consulta realizada à página www.fns.saude.gov.br (Ministério da Saúde) e também à página www.saude.ms.gov.br (Secretaria de Estado de Saúde de MS) extrai-se que foram transferidos recursos financeiros para o FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE, respectivamente, na ordem de R$ 1.906.426,28 e R$ 489.493,83, os quais **não correspondem** aos valores detalhados no Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fls. 53/54), respectivamente, de R$ 1.855.677,61[1] e R$ 796.613,28[2].

Da análise das informações acima, **corroboro com o posicionamento da d. Auditoria**, no tocante, em que tais divergências entre os citados informes monetários geram dúvidas quanto à consistência dos registros contábeis que compõem esta prestação de contas anuais de gestão, fato que é passível de ser enquadrado como infração prevista nos termos do art. 42, inciso VIII da LC nº 160/2012.

Além do mais, entendo, que as citadas desigualdades entre os mencionados informes monetários não comprometeram a verificação da aplicação dos recursos constitucionais, no mínimo de 15% em ações e serviços públicos de saúde no exercício de 2015, dados aos gastos de **30,39%**, em conformidade com o cálculo exposto no Anexo I do parecer da d. Auditoria (fls. 1718/1719).

As demonstrações do Balanço Orçamentário (Anexo 12, fls. 1618/1621), do Balanço Financeiro (Anexo 13, fls. 1622/1623), o Balanço Patrimonial (Anexo 14, fls. 1624/1625) e da Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15, fls. 1626/1627) foram apresentados pelo Gestor, **entretanto**, não estão elaborados conforme explicitada nos artigos 102, 103 e 104, todos da Lei nº 4.320/1964 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público, vigente no exercício em epigrafe, tendo sido elaborado e apresentado de forma incorreta, ou com inconsistências.

Verifico também, que em análise da Prestação de Contas do referido Fundo, a 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE) constatou algumas irregularidades, o que ocorreu pela ausência de documentos de remessa obrigatória, bem como informações que não constam dos autos conforme exigido no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2.4 da Instrução Normativa nº 35/2011(vigente à época) e artigo 1º, § 1º do Regimento Interno - à época.

Devidamente intimados nos termos Regimentais (INT - 3ICE - nº´s 9399 e 9400/2018), o Sr. Rondiney Ribeiro da Silva (Secretário Municipal de Saúde - atual) compareceu aos autos do processo no prazo estabelecido no art. 110, I, do

[1] (R$ 1.424.098,61 + R$ 431.579,00).
[2] (R$ 696.073,84 + R$ 100.539,44).

Regimento Interno desta Corte de Contas. Já a Sra. Silvana Bortoleto (Secretária Municipal de Saúde - à época) **não compareceu aos autos do processo** dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, conforme Certidão, emitida pelo meu Gabinete em 18/06/2018 (DESPACHO DSP - G.JD - 22214/2018, fl. 1667).

Após o exame da documentação acostada nos autos, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios (DFCGG/CCM) expos em sua análise que os documentos que instrui a prestação de contas, apresenta divergências entre a situação encontrada nos autos e os critérios retirados da legislação vigente, os quais transcrevo abaixo:

- A presente prestação de contas não foi instruída com os documentos definidos na Instrução Normativa;
- Foi aberto crédito suplementar por remanejamento, conforme Lei nº 970 de 17/04/2015. Ocorre que a referida lei trata-se de assunto diverso a abertura de créditos adicionais;
- Atraso na remessa dos balancetes mensais;
- A despesa atualizada não confere com Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 55-62) e Decretos (fls. 1405- 1512);
- Ausência de assinatura dos responsáveis no Balanço Orçamentário;
- A despesa empenhada diverge do Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 55-62);
- Despesas com saldo de dotação negativo;
- Ausência de assinatura dos responsáveis no Balanço Financeiro;
- Ausência de assinatura dos responsáveis no balanço Patrimonial;
- Ausência dos quadros anexos ao Balanço Patrimonial conforme preconiza o MCASP 6ª Edição, a saber: Quadro Composto pelo Ativo e Passivo Financeiro e Permanente; Quadro das Compensações e Quadro Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro;
- Ausência de nota explicativa no registro de R$ 48.236,44, em ajustes de exercícios anteriores;
- O saldo da conta caixa e equivalentes de caixa, não confere com os extratos e conciliações bancárias;
- Ausência de assinatura dos responsáveis na Demonstração das Variações Patrimoniais;
- Ausência de nota explicativa no registro de Diversas Variações Patrimoniais aumentativas, no valor de R$ 3.851,88 e Diversas Variações Patrimoniais Diminutivas, no valor de R$ 7.148,28;
- Ausência de assinatura dos responsáveis na Demonstração dos Fluxos de

Caixa;

- As inscrições de restos a pagar na Dívida Flutuante, não conferem com a relação de restos a pagar inscritos;
- As baixas por cancelamento de restos a pagar processados e não processados, na Dívida Flutuante, não conferem com a relação de restos a pagar cancelados;
- Não foram anexadas justificativas plausíveis para o cancelamento de R$ 48.190,88 de restos a pagar liquidados; e
- Não atendimento: Comprovação do Cumprimento da aplicação dos recursos mínimos estabelecidos na LC 141/2012 Relatório de Gestão do SUS Avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS.

A d.Auditoria em seu parecer (PARECER PAR - GACS CLO - 7347/2020, fls. 1692/1721) corroborou com as **irregularidades constatadas pela equipe técnica da DFCGG**, as quais configuram o descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública.

O representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (Parecer PAR - 2ª PRC - 11760/2020, fls. 1722/1726) e após analisar os documentos acostados nos autos, também **corroborou com as irregularidades constatadas pelas equipes técnicas da DFCGG e d.Auditoria,** as quais configuram o descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública.

No ensejo, as irregularidades elencadas acima caracterizam a infração prevista nos artigos 37, 42, *caput*, II, IV, V, VIII e IX e art. 59, III, todos, da Lei Complementar 160/2012, com as seguintes redações:

> "Art. 37. As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas".
>
> Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:
>
> (...)
>
> II - a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;
>
> (...)
>
> IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas;
>
> V - a falta de transparência nas contas públicas;
>
> (...)
>
> VIII - a escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular;
>
> IX - a prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos

formais ou materiais exigidos.

Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:

(...)

III - **irregulares**, quando for comprovada a prática de infração, nos termos do disposto no art. 42". (grifo nosso)

No caso em tela, apropriado se faz à citação da Súmula TC/MS nº 10, que dispõe a respeito do assunto, *in verbis:*

> "Súmula TC/MS nº 10: Constituem motivos suficientes para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, a sua desconformidade com os princípios contábeis e orçamentários aplicáveis à administração pública e a inexatidão de dados numéricos nos balanços, sendo irrelevante a inexistência de infrações graves à lei e à constituição e a inocorrência de danos ao erário por desvio de dinheiro ou bens públicos." (grifo nosso)

Assim, apesar de oportunizado ao responsável para que se manifestasse, com a juntada de documentos/justificativas, **verifico que**, tanto a digna DFCGG, quanto a d.Auditoria e o i.Ministério Público de Contas, entenderam, que persistem sem correção algumas falhas elencadas, posto isto, considero que a prestação de contas em análise **encontra-se sem possibilidade de aprovação**.

Ressalto ainda, que o **Administrador Público**, no desempenho de suas funções, deve pautar suas ações estritamente de acordo com os comandos constitucionais e legais, pois assim agindo estará obedecendo ao Princípio da Legalidade expressamente previsto no art. 37 da Constituição Federal.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas do Municípios (DFCGG/CCM) e nos pareceres ofertados pela d. Auditoria e pelo i. Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pelo julgamento da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde de Água Clara/MS, relativo ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade da Sra. Silvana Bortoleto (gestora do Fundo e Secretária Municipal de Saúde - à época), como **CONTAS IRREGULARES,** com fulcro no inciso II do art. 21 e o inciso III do art. 59, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, c/c o art. 17, inciso II, "a", item 4, do Regimento Interno TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de:

a) 70 (setenta) UFERMS a responsável, Sra. Silvana Bortoleto (gestora do Fundo e Secretária Municipal de Saúde - à época), com base nas disposições do art. 42, *caput*, II, IV, V, VIII e IX, art. 44, inciso I, art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 160/12 c/c art. 181, inciso I, parágrafo 4º, incisos I, II e III, do

Regimento Interno do TCE/MS;

b) 20 (vinte) UFERMS, a Sra. Silvana Bortoleto, por **não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação (INT - 3ICE - 9400/2018, fls. 1590/1592)** formalizado pela 3ª Inspetoria de Controle Externo, infringindo, assim, os ditames do art. 42, IV, art. 44, I, § único e art. 45, I todos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 185, I, "b", do Regimento Interno do TCE/MS;

3. Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 185, parágrafo 1º, incisos I e II do Regimento Interno TCE/MS; e

4. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno TCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a irregularidade da prestação de contas anual de gestão, com aplicação de multas ao responsável.

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

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

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

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

Campo Grande, 4 de março de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

BFJV / VAB/dssm