ACÓRDÃO - AC00 - 239/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/2878/2019
PROTOCOLO	: 1965192
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE LADÁRIO
JURISDICIONADO	: JOSIANE BRAGA
ADVOGADAS	: 1- ISADORA G. COIMBRA SOUTO DE ARAUJO FOIZER - OAB/MS 18.046 2- ANDRESSA ALVES GARCIA LOPES - OAB/MS 22.102
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – INEXISTÊNCIA DE DISTORÇÕES NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APRESENTADAS – IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS – NÃO COMPROVADO VÍNCULO EFETIVO DO CARGO DE CONTADOR E CONTROLADOR INTERNO – AUSÊNCIA DAS NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA E VISIBILIDADE DA GESTÃO DA SAÚDE – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – ATRASO NA REMESSA DOS BALANCETES MENSAIS – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO A ANÁLISE FINAL – APURAÇÃO EM AUTOS ESPECÍFICOS – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, nos termos dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência; bem como formulada a recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **declarar regular com a ressalva** que resulta na recomendação inscrita nos termos dispositivos do inciso subsequente deste voto, e assim aprovar a Prestação de Contas Anual do **Fundo Municipal de Saúde de Ladário**, relativas ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade da **Sra. Josiane Braga**, Secretária Municipal de Saúde, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência; **recomendar**, com fundamento nas regras do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao

atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Ladário, ou a quem vier a sucedê-lo, para que adote as seguintes providências: **a)** que nas próximas prestações de contas, o gestor atual observe o prazo regulamentar para a remessa dos balancetes mensais; **b)** que o atual gestor inicie o procedimento para a realização de concurso público para provimento dos cargos de contador e de controlador interno; **c)** que nas próximas prestações de contas seja aperfeiçoado o processo de elaboração e publicação tempestiva de Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis, cumprindo o disposto na legislação aplicável, nas normas contábeis e no MCASP; e **d)** que se adote medidas necessárias e se atente quanto a publicação no portal da transparência dos demonstrativos contábeis se fazendo cumprir as normativas do MSCAP, dentre outros; e **intimar** o ordenador de despesa acerca do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da já citada Lei Complementar (estadual) nº 260/2012.

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da **Prestação de Contas do Fundo Municipal de Saúde de Ladário**, relativas ao exercício financeiro de 2018, que tem como ordenadora de despesa responsável a Sra. Josiane Braga, encaminhada de forma tempestiva a este Tribunal.

A **equipe técnica**, expediu a Análise **ANA- DFS – 1548/2023** (peça 93, fls. 689-693), por meio da qual firmou o entendimento de que a contas de gestão não reúnem condições técnicas para serem consideradas regulares.

Submetida a matéria ao exame da **Auditoria**, o seu representante emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-6704/2022 (peça 47, fls. 588-606) opinando pela declaração de **irregularidade** das contas anuais de gestão, conforme segue:

> Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 37, 42, caput, e incisos II, V, e VIII, 46 e 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela **irregularidade** destas contas anuais de gestão.
>
> Recomenda-se que seja aplicada a multa prevista no art. 46 da LOTCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações previstos na Resolução TCE/MS nº 88/2018, nos termos dos itens 2.1 e 2.2.1 deste Parecer.

Devidamente intimado, o atual ordenador de despesa Sr. Iranil de Lima Soares se manifestou juntando documentos (peça 76, fls. 641-656), no mesmo sentido houve a manifestação da ordenadora de despesa Sra. Josiane Braga, também juntando documentos (peça 82, fls. 675-676) e, por fim, a manifestação do controlador interno, na época, Sr. Paulo Roberto Ferreira Papa (peça 85, fls. 679-680).

Posteriormente, após a intimação dos jurisdicionados, o ilustre representante do **Ministério Público de Contas**, opinou, por meio do Parecer PAR-1ª PRC-11918/2023 (peça 96, fls. 696-704), no seguinte sentido:

> Ante o exposto, opina o Ministério Público de Contas no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas adote o seguinte julgamento:
>
> I – Julgar como **REGULARES COM RESSALVA** as Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Ladário/MS, referentes ao exercício financeiro de 2018, gestão sob a responsabilidade do Sr. Juvenal Ávila de Oliveira (16/01/2018 a 25/11/2018) e da Sra. Josiane Braga (27/11/2018 a 31/01/2019), ambos Ordenadores de Despesa, nos termos do art. 77, inciso II, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c Art. 59, inciso II, da Lei Complementar n. 160/2012 e art. 17, inciso II, da Resolução TC/MS n. 98/2018, tendo como ressalvas os achados constantes do item IV deste Parecer;

II – Aplicar **MULTA** ao Sr. **Juvenal Ávila de Oliveira**, então gestor do Fundo Municipal de Saúde no período apreciado, nos termos do artigo 42, IV, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, pelo não atendimento, no prazo fixado, à diligência do relator, sonegando informações e documentos solicitados;

III – **RECOMENDAR** ao responsável ou a quem o tiver sucedido, com fulcro no inciso II, do § 1º, do artigo 59, da Lei Complementar n. 160/2012, a adoção das medidas necessárias para a correção dos achados acima identificados, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes;

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento desta prestação de contas, nos termos dos arts. 4º, III, b, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS nº 98, de 2018).

ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros da unidade gestora foram aprovados pela Lei Municipal nº 1.000, de 27 de novembro de 2017 (peça 14, fls. 232-239), a qual autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 8.952.500,00 para a operacionalização do Fundo Municipal de Saúde de Ladário.

No decorrer da execução, ocorreram suplementações que alteraram o total de despesa inicialmente fixado para o valor de R$ 11.018.615,72, conforme Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça 12, fl. 30).

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Examinando a matéria, verifico que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos, em consonância com as prescrições dos arts. 101 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964.

As demonstrações são compostas por: Balanço Orçamentário (BO) (peça 16, fls. 346-348) Balanço Financeiro (BF) (peça 17, fls. 349-351) Balanço Patrimonial (BP) (peça 18, fls. 352-354), Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) (peça 19, fls. 355-356), Demonstrativo da Dívida Flutuante (peça 20, fl. 357).

RESSALVA

No curso da instrução processual, a Auditoria (peça 47, fls. 588-606) a equipe técnica (peça 93 fls. 689-693) e o Ministério Público de Contas (peça 96, fls. 969-704) apontaram algumas irregularidades, o que impediria a aprovação das contas anuais do Fundo Municipal de Saúde de Ladário, relativas ao exercício financeiro de 2018, assim sendo:

1. balancete mensal referente ao mês de janeiro a dezembro de 2018 enviado fora do prazo, descumprimento dos arts. 45 e 46 da Resolução TC/MS nº 88/2018. Sobre tal tema o ilustre procurador de contas sugeriu, com lastro no art. 182 da Resolução TC/MS nº 98/2018, a apuração em processo apartado (peças 93, 96, fls. 691 e 703);

2. Não comprovado vínculo efetivo do cargo Contador, ferindo o disposto art. 37, II, da Constituição Federal de 1988 e Anexo II, Item 2.2.3.B da Resolução TCE/MS nº 88/2018, sendo sugerido pela Procuradoria de Contas recomendação para que o gestor adote providências a criação e provimento por via do concurso público, do cargo efetivo de contador, em atendimento aos comandos insertos no inciso II, do artigo 37, da Constituição Federal, sendo sugerido tanto pela equipe técnico como pela Auditoria como pela Procuradoria de Contas, ressalva para que fosse realizado concurso público para provimento do respectivo cargo. (peças 47, 93 e 96, fls. 598, 691 e 703);

3. Não envio das Notas Explicativas às demonstrações contábeis e o respectivo comprovante de publicação, ferindo o disposto no MCASP, sendo sugerido tanto pela equipe técnica como pelo Ministério Púbico de Contas, à elaboração, publicação e remessa das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis em atendimento integral à legislação pertinente (peças 93 e 96, fls. 692 e 702);

4. Não comprovado atendimento à Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde. Em consulta ao endereço eletrônico https://www.taquarussu.ms.gov.br/site/transparencia/, em 28/02/2023, não foi identificada a disponibilização do Relatório de Gestão do SUS e da Avaliação do Conselho de Saúde. Assim, não atendido de forma integral o art. 31, caput, da LC Federal 141/2012, no entanto, o Ministério Público de Contas recomendou ao gestor, no sentido de que passe a elaborar as Notas Explicativas integradas às Demonstrações Contábeis, bem como disponibilize-as no Portal da Transparência, de forma a atender o MCASP vigente. (peças 93 e 96, fls. 692 e 702); e

5. Não comprovação do vínculo efetivo do cargo de Controlador Interno, sendo sugerido tanto pela equipe técnica como pelo Ministério Público de Contas ressalva, sendo recomendado ao gestor que realize concurso para provimento de quadro próprio do Sistema de Controle Interno do município ou se já tiver realizado que nomeie, sugere-se ressalva e fixação de prazo para o cumprimento dos preceitos constitucionais. (peças 93 e 96, fls. 692 e 702-703).

Quanto ao item “1”, acerca da remessa dos balancetes do mês de Janeiro a dezembro de 2018 fora do prazo ao SICOM, não obstante os imperiosos deveres do gestor público de dar transparência aos atos de gestão e de prestar contas *(accountability)*, bem como a incontroversa afronta às prescrições constitucionais e regulamentares, devo reconhecer que o atraso na remessa dos balancetes mensais não prejudicou a análise final da prestação de contas, nem criou dificuldades, obstáculos ou prejuízos ao controle externo, a cargo deste Tribunal.

Este Tribunal tem-se fundado nos princípios da finalidade e da razoabilidade para considerar que a falta de encaminhamento de documentos constitui irregularidade sanável por meio da remessa posterior, se ao considera-los (os documentos), se conclua pelo provimento do recurso, e assim, por consequência, tem afastado a sanção aplicada ao gestor.

Ademais, entendo que a apuração de responsabilidade pela remessa intempestiva dos balancetes deverá ocorrer em procedimento próprio, como rotineiramente vem ocorrendo nesta Corte de Contas. Desta forma, evita-se a aplicação de sanção chamada “bis in idem” sob o mesmo ponto de controle, citando aqui um voto de minha lavra proferida no Acórdão – AC00 – 24/2023 nos autos TC/10410/2020.

Quanto aos itens “2” e “5”, dos achados, respectivamente, quanto a não comprovado vínculo efetivo nem do cargo Contador e, nem do cargo de Controlador Interno. Este Tribunal já pacificou, no Parecer-C PAC00 – 7/20201, que o cargo de Controlador Interno deve ser preenchido por servidor efetivo, visto que este desempenha função essencialmente fiscalizatória, e como tal, afasta-se das atribuições de direção, chefia ou assessoramento, capazes de justificar a nomeação em comissão, conforme previsto no art. 37, V, da Constituição Federal:

> EMENTA - CONSULTA – CONTROLE INTERNO – INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI – COMPETÊNCIAS PARA ATUAÇÃO – LEGITIMIDADE DO PARECER – REGULAMENTAÇÃO – DECRETO REGULAMENTAR – PODER EXECUTIVO – PORTARIA – PODER LEGISLATIVO – COMPOSIÇÃO – SERVIDORES EFETIVOS – COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL – CONTROLADOR-CHEFE – COMISSÃO DE LICITAÇÃO – INADMISSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO – SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.
>
> 1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.
>
> 2. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.
>
> 3. A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato.
>
> 4. **A composição do Controle Interno deve ser** estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta **apenas por servidores efetivos, de nível superior, com**

> **amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal.**
>
> 5.É permitido complementação salarial a título de gratificação, apenas quando se tratar de controlador-chefe, uma vez que estará desempenhando as atividades de controlador interno e as de gerência de equipe, tais como de chefia e de gestão. Ressaltando que tal gratificação (função de confiança ou cargo em comissão) não pode interferir na independência dos trabalhos desenvolvidos pelo controlador interno.
>
> 6. Em respeito ao princípio da moralidade e da segregação de funções, servidor ocupante do cargo de controlador interno não pode participar da comissão de licitação, uma vez que os atos praticados pela comissão devem ser fiscalizados pelo Interno do Órgão. (PARECER C PAC00 7/2020. TC/17/2019. Relator: Cons. Osmar Domingues Jeronymo. Data de publicação: 18/01/2020).

Nesse contexto, a composição dos membros da unidade de controle interno deve, evidentemente, ser livre de possíveis interferências do órgão a ser fiscalizado, de modo que a provisão desse tipo de cargo em comissão não contribui para a autonomia e independência que dele se espera, além de contrariar o art. 37, V, da CF/88.

Considerando a inexistência de distorções nas demonstrações contábeis apresentadas, tenho que a falha identificada relativa ao controlador interno não tem o condão de obstar a aprovação das contas anuais de gestão em testilha, entretanto, impõe-se a expedição de ressalva a contas e recomendação ao gestor responsável.

Cito aqui, dentre vários, um julgamento de minha própria lavra como no Acórdão – AC00 – 0910/2023, proferido nos autos TC/4341/2022.

Com respeito, aos itens “3” e “4”, dos achados, respectivamente, não envio das Notas Explicativas e a não comprovado atendimento à Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde respectivamente, entendo que elas são passíveis de ressalva, por não possuírem relevância ensejadora de rejeição das contas prestadas, conforme já sustentando tanto pela equipe técnica como pelo Ministério Público de Contas. Cito aqui, o Parecer Prévio – PA00 – 81/2023 emitido por mim nos autos TC/3491/2018.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, **VOTO** nos sentidos de:

I - **declarar regular com a ressalva** que resulta na recomendação inscrita nos termos dispositivos do inciso subsequente deste voto, e assim aprovar a **Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de Ladário**, relativas ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade da Sra. Josiane Braga, Secretária Municipal de Saúde, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

II – **recomendar**, com fundamento nas regras do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual gestor do Fundo Municipal de Saúde de Ladário, ou a quem vier a sucedê-lo, para que adote as seguintes providências:

a) que nas próximas prestações de contas, o gestor atual observe o prazo regulamentar para a remessa dos balancetes mensais;

b) que o atual gestor inicie o procedimento para a realização de concurso público para provimento dos cargos de contador e de controlador interno;

c) que nas próximas prestações de contas seja aperfeiçoado o processo de elaboração e publicação tempestiva de Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis, cumprindo o disposto na legislação aplicável, nas normas contábeis e no MCASP; e

d) que se adote medidas necessárias e se atente quanto a publicação no portal da transparência dos demonstrativos contábeis se fazendo cumprir as normativas do MSCAP, dentre outros.

III- intimar o ordenador de despesa acerca do resultado deste julgamento, observado o que dispõe o art. 50 da já citada Lei Complementar (estadual) nº 260/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão e pela recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

GLX / MRMAM