ACÓRDÃO - AC00 - 240/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3371/2020
PROTOCOLO	: 2030393
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE PARANAÍBA
JURISDICIONADO	: DÉBORA QUEIROZ DE OLIVEIRA
ADVOGADO	: ISADORA G. COIMBRA SOUTO DE ARAUJO FOIZER OAB/MS 18.046
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – CONSONÂNCIA COM AS PRESCRIÇÕES LEGAIS – INEXISTÊNCIA DE DISTORÇÕES NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APRESENTADAS – FALHA QUE NÃO CONDUZ A REPROVAÇÃO – NÃO COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO INTEGRAL À TRANSPARÊNCIA E VISIBILIDADE DA GESTÃO DA SAÚDE – CONTROLADOR GERAL DO MUNICÍPIO NOMEADO EM CARGO EM COMISSÃO – PARECER-C PAC00 – 7/2020 – PARECER TÉCNICO PRO FORMA – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS INTEGRADAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, nos termos das disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160 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, com a formulação da 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,** com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, e assim **aprovar**, a prestação de contas anual de gestão **do Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba**, relativa ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade da **Srª Débora Queiroz de Oliveira** (ex-Secretária Municipal de Saúde), 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 na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para: **1.** elaborar e publicar as Notas Explicativas conjuntamente com os Demonstrativos Contábeis, em atenção às disposições do

Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP; **2.** disponibilizar, no portal da transparência do município, os documentos necessários ao cumprimento da transparência da Gestão da Saúde do exercício de 2019 e dos anos subsequentes; **3.** evitar a adoção de pareceres técnicos *pro forma,* orientando os profissionais da unidade de controle interno para que emitam pareceres conclusivos e com aprofundamento da análise técnica em relação aos demonstrativos contábeis e as demais questões que permeiam as contas anuais de gestão; **4.** adequar a estrutura do Controle Interno, realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte; e **intimar** o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

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 anual de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba, relativa ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade da Srª Débora Queiroz de Oliveira (ex-Secretária Municipal de Saúde) encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo regimental estabelecido.

A Divisão de Fiscalização de Saúde (DFS) avaliou inicialmente a documentação apresentada e apontou irregularidades na presente prestação de contas (ANA DFS 4063/2022 – pç. 48, fls. 895-910).

O d. Auditor Conselheiro Substituto, por meio do Parecer PAR GACS LLRP 5968/2022, opinou pela declaração de irregularidade da prestação de contas anuais de gestão (pç. 50, fls. 912-930).

O contraditório e a ampla defesa foram garantidos à Srª Débora Queiroz de Oliveira (Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos – fls. 935, 955), Sr. Élio Robalinho Pereira Júnior (ex-Controlador Interno – fls. 936, 961-963), Srª. Franciani Mariano Forni (atual Secretária Municipal de Saúde – fls. 938, 945), Sr. Maycol Henrique Queiroz Andrade (atual Prefeito Municipal – fls. 939, 947), Sr. Olzimar Alves de Paula (Responsável Contábil à época dos fatos – fls. 940, 961-963) e o Sr. Ronaldo José Severino de Lima (ex-Prefeito Municipal – fls. 941, 943), oportunidade em que sobrevieram aos autos as manifestações e documentos de fls. 965-980, 982-983, 988-991, 993-994, 996-999, 1001-1002, 1005-1029.

A Força Tarefa de Contas Anuais (FTCA) expediu a Análise ANA FTCA 5275/2023, concluindo pela declaração de regularidade com ressalva das contas anuais de gestão em apreço (pç. 100, fls. 1030-1035).

Na sequência, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) opinou pela adoção do seguinte julgamento (PAR 1ª PRC 8932/2023 – pç. 102, fls. 1037-1043):

> I – Julgue como CONTAS IRREGULARES a Prestação de Contas de Gestão, exercício 2019, do Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba - MS, gestão da Sra. DEBORA QUEIROZ DE OLIVEIRA, Secretária Municipal à época, nos termos do artigo 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, “a”, 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2019, tendo em vista o provimento precário do cargo de Contador e de Controlador Interno, Parecer Técnico Conclusivo não demonstra observância aos aspectos constitucionais e legais, Controle Social não efetivo, não atendimento à Transparência da Gestão Fiscal e Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde, Notas Explicativas em desconformidade com o MCASP, tipificando as infrações previstas LC 101/2000, art. 48, caput; LC 141/2012; e

artigo 42, incisos II, IV, V e IX da Lei Complementar nº 160/2012;

II – APLICAR MULTA à Gestora, Sra. DEBORA QUEIROZ DE OLIVEIRA, nos termos do artigo 44, inciso I, artigo 45, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigos 17, inciso V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2019, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva;

III – RECOMENDAR ao responsável pelo Órgão que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente as de natureza contábil, que envie os documentos tempestivamente, que realize concurso público para o cargo de Controlador Interno e de Contador; que o Parecer do Conselho Municipal de Saúde seja instruído com elementos relevantes sobre a atuação do Fundo de Saúde, com as ocorrências que merecem registros, especialmente o cumprimento dos recursos públicos a serem destinados às ações de saúde, cumprindo as normas da LC 141/2012; e que a atual gestão disponibilize no sítio eletrônico do munícipio os balanços do FMS e assim atenda à Transparência da Gestão Fiscal e Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde conforme estabelecido no caput do artigo 48 da LC n. 101/2000 - Lei de Responsabilidade Fiscal; e que aperfeiçoe a elaboração e publicação das notas explicativas junto às demonstrações contábeis;

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, 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*, e 112, III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

DO ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros da unidade gestora foram aprovados pela Lei (municipal) nº 12.216/2018 (pç. 14, fls. 65-68), a qual autorizou a despesa orçamentária na ordem de R$ 41.508.375,00 para operacionalização do Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba, no exercício de 2019.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais conforme

documentos juntados (pç. 15, fls. 86-671), de modo que o a despesa autorizada final foi alterada para R$ 48.543.729,69 (pç. 16, fls. 672-674).

Nesse sentido, restaram atendidas as determinações dos artigos 42 e 43, §1º, incisos I a III, todos da Lei Federal nº 4.320/64.

DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações são compostas por: Balanço Orçamentário (BO) (pç. 16, fls. 672-674), Balanço Financeiro (BF) (pç. 17, fls. 675-676), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 18, fls. 677-678), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 19, fls. 679-680), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 20, fl. 681) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 22, fls. 683-684).

Desse modo, os resultados gerais do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em consonância com as prescrições dos art. 101 a 105, da Lei (federal) nº 4.320/64.

DOS ACHADOS

Inobstante o cumprimento dos limites legais estabelecidos para aplicação dos recursos na saúde, os órgãos de apoio identificaram irregularidades na prestação de contas que, no curso da instrução processual e após manifestação dos gestores, foram consideradas insubsistentes ou parcialmente sanadas. Desse modo, de acordo com a Análise ANA FTCA 5275/2023, permanecem pendentes os seguintes achados (pç. 100, fls. 1030-1035):

1. Intempestividade de remessa dos balancetes mensais ao SICOM;

2. ausência de publicação das Notas Explicativas integradas às Demonstrações Contábeis;

3. não comprovado atendimento integral à Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde, por ausência de disponibilização das atas de reuniões que apreciam as contas do FMS no decorrer do exercício;

4. Parecer Técnico Conclusivo não demonstra observância aos aspectos legais e o Controlador Interno foi nomeado em comissão.

Com relação à remessa intempestiva dos balancetes mensais 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, neste caso em específico, não prejudicou a análise final da prestação de contas, nem criou dificuldades, obstáculos ou prejuízos ao controle externo, a cargo desta Corte de Contas.

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 considerá-los (os documentos), se conclua pela regularidade, e assim, por consequência, tem afastado a sanção a ser aplicada ao gestor.

De toda forma, 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

Adiante, conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, as Notas Explicativas representam componentes essenciais das demonstrações contábeis destinadas ao setor público, pois fornecem informações adicionais e esclarecimentos sobre os valores apresentados.

Considerando que no presente caso as Notas Explicativas foram elaboradas, porém, não foram publicadas em conjunto com os respectivos demonstrativos contábeis (fls. 20-36), impõe-se a recomendação aos jurisdicionados para que dediquem maior atenção a correção dessa falha nas próximas prestações de contas, em consideração ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

No referente aos deveres de dar ampla publicidade aos atos de gestão, o art. 48, *caput,* da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 e o art. 31, da Lei Complementar (federal) nº 141/2012, assim dispõem:

> Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.
>
> . . .
>
> Art. 31. Os órgãos gestores de saúde da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios darão ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, das prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade, com ênfase no que se refere a:
>
> I - comprovação do cumprimento do disposto nesta Lei Complementar;
>
> II - Relatório de Gestão do SUS;
>
> III - avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente da Federação.

No caso em tela, ao consultar o portal da transparência do município[1] não foi

[1] Disponível em < http://45.184.83.32:8079/Transparencia/ > acesso em: 2 de dezembro de 2023.

possível localizar a disponibilização das atas de reuniões do conselho de saúde que apreciam as contas do Fundo Municipal de Saúde no decorrer do exercício, em descompasso com o inciso III, do art. 31, da Lei Complementar (federal) nº 141/2012.

Tratando-se do parecer técnico elaborado pela unidade de Controle Interno, é cediço que por meio de tal documento o controlador apresenta suas análises a respeito das demonstrações contábeis e resultados da unidade orçamentária, no exercício em referência. Além disso, também cabe a ele fiscalizar questões relacionadas à conformidade com as normas contábeis e regulamentações aplicáveis, bem como aspectos de eficiência na gestão financeira e administrativa.

Avaliando o parecer presente à fl. 18 dos autos, tenho que o mesmo se trata de um documento *pro forma*, ou seja, genérico e elaborado apenas para atender determinada exigência contida na norma, eis que inexiste qualquer aprofundamento da análise técnica com relação aos demonstrativos contábeis e as demais questões que permeiam as contas anuais de gestão, gerando risco à efetividade do controle.

Além disso, de fato, o servidor que ocupa o cargo de Controlador Geral do Município e, inclusive, subscreveu o parecer técnico de fls. 18, foi nomeado em comissão pelo Prefeito da época, nos termos da Portaria nº 1030/2017 (pç. 51, fl. 246).

Esse Tribunal já pacificou, no Parecer-C PAC00 – 7/2020[2], que o cargo de Controlador Interno deve ser preenchido por servidor efetivo, visto que este desempenha função essencialmente fiscalizatória, e como tal, refoge 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.

[2] Disponível em: < https://jurisprudencia-api.tce.ms.gov.br/api/Alfresco/NodesContent/a2d3f25b-8552-4788-a61a-468393b3c652/PARECER%20C%20N%C2%BA%2000-0007-2020 > Acesso: 8 de fevereiro de 2024.

> 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).

A composição dos membros da unidade de controle interno deve, portanto, 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.

Assim sendo, diante da inexistência de distorções nas demonstrações contábeis apresentadas, entendo que as falhas identificadas não prejudicaram a análise final da prestação de contas, nem criaram dificuldades, obstáculos ou prejuízos ao controle externo, a cargo desta Corte de Contas, de modo que a ressalva e consequente recomendação aos jurisdicionados é medida suficiente no caso.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **voto** no sentido de:

I – declarar, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, e assim **aprovar**, a prestação de contas anual de gestão **do Fundo Municipal de Saúde de Paranaíba**, relativa ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade da **Srª Débora Queiroz de Oliveira** (ex-Secretária Municipal de Saúde), 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 na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para:

1. elaborar e publicar as Notas Explicativas conjuntamente com os Demonstrativos Contábeis, em atenção às disposições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP;

2. disponibilizar, no portal da transparência do município, os documentos necessários ao cumprimento da transparência da Gestão da Saúde do exercício de 2019 e dos anos subsequentes;

3. evitar a adoção de pareceres técnicos *pro forma,* orientando os profissionais da unidade de controle interno para que emitam pareceres conclusivos e com aprofundamento da análise técnica em relação aos demonstrativos contábeis e as demais questões que permeiam as contas anuais de gestão;

4. adequar a estrutura do Controle Interno, realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte;

III - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

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