Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 92/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/3565/2020
PROTOCOLO	**:** 2030846
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE COSTA RICA
JURISDICIONADO	**:** ADRIANA MAURA MASET TOBAL
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ACHADOS – AUSÊNCIA DE VÍNCULO EFETIVO DO CONTROLADOR INTERNO – AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO DOS DEMONSTRATIVOS NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO – AUSÊNCIA DE ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – AUSÊNCIA DE DISPONIBILIZAÇÃO DAS INFORMAÇÕES NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO – NÃO COMPROVAÇÃO AO ATENDIMENTO INTEGRAL À TRANSPARÊNCIA E VISIBILIDADE DA GESTÃO DA SAÚDE – ANÁLISE FINAL NÃO PREJUDICADA – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

A verificação de que a prestação de contas anual de gestão está instruída com os documentos exigidos, revelando o atendimento à legislação aplicável à matéria, com exceção das impropriedades decorrentes da ausência de vínculo efetivo do Controlador Interno; da ausência de disponibilização dos demonstrativos no Portal da Transparência do Município, da ausência de elaboração e publicação das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis e pela não comprovação ao atendimento integral à Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde, por ausência de disponibilização das informações no portal da transparência do município, de modo que as falhas identificadas não prejudicaram a análise final da prestação de contas, nem criaram dificuldades, obstáculos ou prejuízos, o que enseja o julgamento das contas como regulares com ressalva, com fundamento nas 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 e recomendações ao gestor público.

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 Costa Rica**, relativa ao **exercício financeiro de 2019**, sob a Gestão da

Sra. **Adriana Maura Maset Tobal** (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; e **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.** 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; **2.** elaborar e publicar as Notas Explicativas conjuntamente com os Demonstrativos Contábeis, em atenção às disposições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP; **3.** disponibilizar, no portal da transparência do munício, as Demonstrações Contábeis do Fundo Municipal de Saúde, as quais devem estar acompanhadas das respectivas Notas Explicativas, a fim de cumprir a determinação contida no art. 48, caput, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000; **4.** disponibilizar, no portal da transparência do município, o Relatório de Gestão do SUS e a Avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente, a fim de cumprir a determinação prevista no art. 31, caput, inciso II e III, da Lei Complementar (federal) nº 141/2012.

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 anual de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Costa Rica, relativa ao exercício financeiro de 2019, sob a Gestão da Srª Adriana Maura Maset Tobal (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, apontando a existência de irregularidades na presente prestação de contas (ANA DFS 11091/2022 – pç. 48, fls. 283-297).

O d. Auditor Conselheiro Substituto, Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, por meio do Parecer PAR GACS LLRP 1563/2022, opinou pela declaração de irregularidade da prestação de contas anuais de gestão (pç. 50, fls. 299-318).

O contraditório e a ampla defesa foram garantidos à Srª Adriana Maura Maset Tobal (Secretária Municipal de Saúde à época dos fatos – fl. 323, 333), Jovenaldo Francisco dos Santos (atual Secretário Municipal de Saúde – fls. 324, 329), Keila Narcizo Alves Garcia Gomes (Controladora Interna na época dos fatos – fl. 325, 331), Lindolfo Pereira dos Santos (Responsável Contábil à época dos fatos – fls. 326, 335) e ao Sr. Waldeli dos Santos Rosa (Prefeito Municipal à época dos fatos – fls. 327, 337), oportunidade em que sobrevieram aos autos as justificativas e documentos de fls. 334-622, 633-752.

A Força Tarefa de Contas Anuais (FTCA) expediu a Análise ANA FTCA 5381/2023, concluindo pela declaração de regularidade com ressalva das contas anuais de gestão em apreço (pç. 160, fls. 754-760).

Na sequência, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) opinou pela adoção do seguinte julgamento (PAR 1ªPRC 8553/2023 – pç. 162, fls. 762-767):

> **I –** Julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2019, do Fundo Municipal de Saúde de Costa Rica-MS, gestão da Sra. Adriana Maura Maset Tobal, Secretária Municipal de Saúde, nos termos do Art. 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c Art. 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e Art. 17, inciso II, "a", 1, da Resolução TC/MS nº 98/2018, pelos motivos expostos no item IV deste parecer, especificamente quanto à ausência de transparência e publicidade na gestão da saúde nos moldes exigidos pela Lei Complementar nº 141/2012 e que infringem comandos constitucionais/legais e caracterizam infrações previstas no caput e inciso V do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012; II – APLICAR MULTA à gestora Sra. Adriana Maura Maset Tobal, nos termos do Art. 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 17, V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2018; (...)

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 1.1443/2018 (pç. 14, fls. 46-53), a qual autorizou a despesa orçamentária na ordem de R$ 31.657.880,00 para operacionalização do Fundo Municipal de Saúde de Costa Rica, no exercício de 2019.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais conforme documentos juntados (pç. 15, fls. 54-156), de modo que o a despesa autorizada final foi alterada para R$ 32.121.380,00 (pç. 16, fls. 157-159).

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. 157-159), Balanço Financeiro (BF) (pç. 17, fls. 162-163), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 18, fls. 162-163), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 19, fls. 164-165), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 20, fl. 166) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 22, fls. 168-169).

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

No curso da instrução processual os órgãos de apoio identificaram irregularidades na prestação de contas que, após manifestação dos gestores, foram parcialmente sanadas. Desse modo, de acordo com a Análise ANA FTCA 5381/2023, permanecem pendentes os seguintes achados (pç. 160, fls. 754-760):

1. Intempestividade de remessa dos balancetes mensais ao SICOM;
2. ausência de vínculo efetivo do Controlador Interno;
3. ausência de disponibilização dos demonstrativos no Portal da Transparência do Município;

4. ausência de elaboração e publicação das Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis;
5. não comprovado atendimento integral à Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde, por ausência de disponibilização das informações no portal da transparência do município;

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, a servidora que ocupa o cargo de Controlador Geral do Município e, inclusive, subscreveu o parecer técnico de fls. 7-8, foi nomeada em comissão pelo Prefeito Municipal à época, nos termos da Portaria nº 7.416/2012 (pç. 3, fls. 4).

Esse Tribunal já pacificou, no Parecer-C PAC00 – 7/2020[1], 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.

[1] 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: 30 de janeiro de 2024.

> 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.** (...) (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.

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. 10-21), 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[2] não foi possível localizar a disponibilização dos Demonstrativos Contábeis e respectivas notas explicativas acerca da presente prestação de contas, assim como do Relatório de Gestão do SUS e avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS, razão pela qual há descumprimento dos dispositivos legais citados alhures.

Contudo, 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.

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 Costa Rica**, relativa ao exercício financeiro de **2019**, sob a Gestão da Srª **Adriana Maura Maset Tobal** (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.** 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;

[2] Disponível em < https://costarica.govbr.cloud/pronimtb/ > acesso em: 29 de novembro de 2023.

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

3. disponibilizar, no portal da transparência do munício, as Demonstrações Contábeis do Fundo Municipal de Saúde, as quais devem estar acompanhadas das respectivas Notas Explicativas, a fim de cumprir a determinação contida no art. 48, *caput*, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000;

4. disponibilizar, no portal da transparência do município, o Relatório de Gestão do SUS e a Avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS no âmbito do respectivo ente, a fim de cumprir a determinação prevista no art. 31, *caput*, inciso II e III, da Lei Complementar (federal) nº 141/2012;

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, em declarar a regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão, com 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

CESB/MSS/ARP