ACÓRDÃO - AC00 - 1822/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/4222/2020
PROTOCOLO	: 2032745
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE SELVIRIA
JURISDICIONADOS	: 1. JOSÉ FERNANDO BARBOSA DOS SANTOS; 2. RAIMUNDO PINHEIRO BASTOS FILHO.
ADVOGADAS	: ISADORA G. COIMBRA SOUTO DE ARAUJO FOIZER – OAB/MS 18.046; ANDRESSA ALVES GARCIA LOPES – OAB/MS 22. 102.
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ACHADOS – CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS SEM JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL – DIVERGÊNCIA DE VALORES DO SALDO DISPONÍVEL PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE NO BALANÇO FINANCEIRO – ANEXO 13, CONTAS BANCÁRIAS, CONCILIAÇÕES E PLANILHA DOS SALDOS BANCÁRIOS – CONTAS IRREGULARES – MULTA.

É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nos arts. 21, II, 42, IV, VIII, e 59, III, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, em decorrência das infrações consubstanciadas no cancelamento de restos a pagar processados sem justificativa plausível, em desacordo com o art. 42 da Lei Complementar (federal) nº 101/2000, e na divergência dos valores do saldo disponível para o exercício seguinte no Balanço Financeiro – Anexo 13, com a Relação de Contas Bancárias, conciliações e a planilha dos saldos bancários em 31/12/2019, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, bem como aplicada a sanção de multa aos responsáveis pelas infrações.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 13 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar **irregular** a prestação de contas anual de gestão do **Fundo Municipal de Saúde de Selvíria**, relativa ao **exercício financeiro de 2019**, sob a responsabilidade do Sr. **Raimundo Pinheiro Bastos Filho** (ex-Secretário Municipal de Saúde) e do Sr. **José Fernando Barbosa dos Santos** (atual Prefeito Municipal), em decorrência do(a): **1)** cancelamento de restos a pagar processados sem justificativa plausível, com infração ao art. 42, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000; **2)** divergência dos valores do saldo disponível para o exercício seguinte no Balanço Financeiro – Anexo 13, com a

Relação de Contas Bancárias, conciliações e a planilha dos saldos bancários em 31/12/2019, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público; **dar como fundamento** para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 42, IV, VIII, e 59, III, todos da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro de referência; **aplicar multas**, ao Sr. **Raimundo Pinheiro Bastos Filho** (ex-Secretário Municipal de Saúde) e ao Sr. **José Fernando Barbosa dos Santos** (atual Prefeito Municipal), no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS para cada um**, pela(s) infração(ões) descrita(s) nos termos dispositivos do inciso I desse Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012; e **fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias** contados da data da intimação do(s) responsável(is), para que o(s) apenado(s) pague(m) os valores da(s) multa(s) que lhe foi(ram) infligida(s) e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto no art. 99, parágrafo único, e art. 185, §1º, I e II, do Regimento Interno.

Campo Grande, 13 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 Selvíria, relativa ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade do Sr. Raimundo Pinheiro Bastos Filho (ex-Secretário Municipal de Saúde) e do Sr. José Fernando Barbosa dos Santos (atual Prefeito Municipal), 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 e impropriedades na presente prestação de contas (ANA DFS 4459/2022 – pç. 48, fls. 754-766).

O d. Auditor Conselheiro Substituto, por meio do Parecer PAR GACS LLRP 7314/2023, opinou pela declaração de irregularidade da prestação de contas anuais de gestão (pç. 50, fls. 768-784).

O contraditório e a ampla defesa foram garantidos ao Sr. José Fernando Barbosa dos Santos (atual Prefeito Municipal – fls. 789, 800), Sr. Edgar Barbosa dos Santos (atual Secretário Municipal dos Santos – fls. 790, 802), Srª Maria Regina Rocha Santiago (atual Responsável Contábil – fls. 791, 796), Sr. Raimundo Pinheiro Bastos Filho (ex-Secretário Municipal de Saúde – fls. 792, 804) e ao Sr. Wilson Vargas Rodrigues (Controlador Interno – fls. 794, 798), oportunidade em que sobrevieram aos autos as manifestações e documentos de fls. 806-829, 833-906.

A Força Tarefa de Contas Anuais (FTCA) expediu a Análise ANA FTCA 7754/2023, concluindo pela declaração de regularidade com ressalva das contas anuais de gestão em apreço (pç. 89, fls. 915-920).

Finalmente o representante do Ministério Público de Contas (MPC) opinou pela adoção do seguinte julgamento (PAR 1ª PRC 11991/2023 – pç. 91, fls. 922-928):

> I – Julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício 2019, do Fundo Municipal de Saúde de Selvíria - MS, gestão do Sr. **JOSÉ FERNANDO BARBOSA DOS SANTOS**, Prefeito Municipal à época, e do Sr. **RAIMUNDO PINHEIRO BASTOS FILHO**, Secretário 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 98/2018, tendo em vista a ausência de documentos de remessa obrigatórios, ausência de Controle Social efetivo, divergências na dotação inicial e final orçamentária com os demonstrativos contábeis, inconsistência quanto à soma dos extratos bancários e conciliação bancária, não comprovação da Fiscalização da Gestão da Saúde, o cargo de Controlador Interno provido por nomeação em comissão, a não comprovação do atendimento integral à Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde, cancelamento de restos a pagar processados sem justificativa plausível, divergências nas demonstrações contábeis, acarretando escrituração irregular das contas, tipificando as infrações

previstas no artigo 42, incisos IV, VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012;

II – **APLICAR MULTA** aos Gestores, Sr. **JOSÉ FERNANDO BARBOSA DOS SANTOS**, e ao Sr. **RAIMUNDO PINHEIRO BASTOS FILHO**, nos termos do artigo 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigos 17, inciso V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TC/MS nº 98/2018, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva; (...)

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 1.047/2018, a qual autorizou a despesa orçamentária na ordem de R$ 12.138.150,00 para operacionalização do Fundo Municipal de Saúde de Selvíria, no exercício de 2019.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais conforme documentos juntados (pç. 15, fls. 72-480), de modo que a despesa autorizada final foi alterada para R$ 14.154.526,29 (pç. 16, fls. 622-624).

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. 622-624), Balanço Financeiro (BF) (pç. 17, fls. 625-626), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 18, fls. 627-628), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 19, fls. 629-630), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 20, fl. 631) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 22, fls. 633-634).

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 e impropriedades na prestação de contas que, após manifestação dos gestores, foram consideradas insubsistentes ou parcialmente sanadas. Desse modo, de acordo com a Análise ANA FTCA 7754/2023, permanecem pendentes os seguintes achados (pç. 90, fls. 915-920):

1. intempestividade de remessa dos balancetes mensais ao SICOM;
2. ausência de documentos de remessa obrigatórios:
   a. Parecer Técnico do Controle Interno sem assinatura;
   b. Ausência de atas referentes às reuniões do Conselho Municipal de Saúde;
3. divergência entre a soma dos extratos bancários e conciliações bancárias e os valores das disponibilidades nas demonstrações contábeis;
4. não comprovação do atendimento à transparência e visibilidade da Gestão da Saúde;
5. provimento do cargo de controlador interno por comissão;
6. cancelamento de restos a pagar processados sem justificativa plausível;
7. ausência de controle social efetivo.

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.

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

Prosseguindo às responsabilidades afetas ao Conselho Municipal de Saúde (CMS), o art. 41, da Lei Complementar (federal) nº 141/2012 assim prevê:

> Os Conselhos de Saúde, no âmbito de suas atribuições, avaliarão a cada quadrimestre o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução desta Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas e encaminhará ao Chefe do Poder

> Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias.

De acordo com a documentação dos autos, observo que o jurisdicionado instruiu estes autos apenas com a ata da reunião do CMS que aprovou as contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Saúde, referente ao exercício de 2019 (fl. 701-702 e 834-835), sem, contudo, remeter as atas que tratam da avaliação dos resultados orçamentários e financeiros do Fundo a cada quadrimestre, tal como determinado pelo art. 41, da LC 141/2012 e pelo Anexo II, item 2.2.3, "B", subitem 32, da Resolução TC/MS nº 88/2018.

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], foi possível constatar a disponibilização das informações relativas à gestão fiscal do FMS na aba: "Prestação de Contas >> Balanços", mas, por outro lado, não foi possível localizar a disponibilização das informações necessárias à adequada transparência dos atos de Gestão da Saúde, em descompasso com o art. 31 supracitado.

O servidor que ocupa o cargo de Controlador Interno do município e, inclusive, elaborou o parecer técnico de fls. 25-32, porém, sem assiná-lo, foi nomeado em comissão, nos termos da Portaria nº 123/2019 (fl. 906).

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

[1] Disponível em < http://168.194.200.206:5656/transparencia/ > acesso em: 6 de dezembro de 2023.
[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: 16 de janeiro de 2024.

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.
>
> (...)
>
> 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.

As falhas acima tratadas não ocasionaram prejuízo à análise e confiabilidade dos dados apresentados na prestação de contas, entretanto, convém recomendar ao atual gestor que adote as medidas necessárias para evitar que sejam reiteradas, a fim de prevenir futuras irregularidades.

Prosseguindo, a equipe técnica identificou que houve o cancelamento de restos a pagar processados, no valor de R$ 2.350,00, no entanto, os autos não foram instruídos com a devida justificativa (fls. 640).

Sabe-se que os restos a pagar processados tratam das despesas que já percorreram os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas a

realização do pagamento a cargo da Administração. Logo, via de regra, não é possível o cancelamento dos restos a pagar que já se encontram processados, haja vista que o fornecedor dos bens/serviços já cumpriu com a obrigação contratada junto da Administração que, por seu turno, não pode deixar de pagá-lo, sob pena de incorrer em locupletamento ilícito.

Além disso, o gestor não se desincumbiu de sanar a divergência constatada no saldo disponível para o exercício seguinte no Balanço Financeiro (R$ 3.763.667,29 - fl. 626), na Relação de Contas Bancárias (R$ 3.763.666,50 – fl. 651), nas conciliações (R$ 3.394.277,66 – fl. 652-665) e na planilha dos saldos bancários em 31/12/2019 (R$ 3.824.894,13 – fl. 836).

Assim sendo, observo que os apontamentos tratados alhures não foram devidamente sanados, permanecendo a irregularidade da prestação de contas, com infração ao art. 42, da Lei Complementar (federal) nº 101/2002 e art. 42, IV, VIII, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012.

DISPOSITIVO

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

I – declarar irregular a prestação de contas anual de gestão do **Fundo Municipal de Saúde de Selvíria**, relativa ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade do Sr. **Raimundo Pinheiro Bastos Filho** (ex-Secretário Municipal de Saúde) e do Sr. **José Fernando Barbosa dos Santos** (atual Prefeito Municipal), em decorrência do(a):

1. cancelamento de restos a pagar processados sem justificativa plausível, com infração ao art. 42, da Lei Complementar (federal) nº 101/2000;
2. divergência dos valores do saldo disponível para o exercício seguinte no Balanço Financeiro – Anexo 13, com a Relação de Contas Bancárias, conciliações e a planilha dos saldos bancários em 31/12/2019, em desacordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público;

II – dar como fundamento para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 42, IV, VIII, e 59, III, todos da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro de referência;

III – aplicar multas, ao Sr. **Raimundo Pinheiro Bastos Filho** (ex-Secretário Municipal de Saúde) e ao Sr. **José Fernando Barbosa dos Santos** (atual Prefeito Municipal), no valor equivalente ao de **30 (trinta) UFERMS <u>para cada um</u>,** pela(s) infração(ões) descrita(s) nos termos dispositivos do inciso **I** desse Voto, com fundamento nas regras dos arts. 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012;

IV - fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da data da intimação do(s) responsável(is), para que o(s) apenado(s) pague(m) os valores da(s) multa(s) que lhe foi(ram) infligida(s) e assinalar que os pagamentos deverão ser feitos em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas – FUNTC, consoante as regras do arts. 50, II, e 83 da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, observado o disposto no art. 99, parágrafo único, e art. 185, §1º, I e II, do Regimento Interno;

V - 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 irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com aplicação de multa aos responsáveis.

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, 13 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MSS