Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1057/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/2778/2018
PROTOCOLO	: 1892319
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE FIGUEIRAO
JURISDICIONADO	: GIOVANI BERTOLUCCI ALVES
ADVOGADOS	: SOUZA, FERREIRA & NOVAES – SOCIEDADE DE ADVOGADOS – OAB/MS Nº 488/MS; EMÍLIO CÉSAR MIRANDA – OAB/MS Nº 20.710.
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – ESCRITURAÇÃO DE MODO IRREGULAR – CONTAS IRREGULARES – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

A violação à prescrição constitucional, legal e regulamentar, decorrente da escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular e da prática de ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos, enseja a declaração da prestação de constas anual de gestão como contas irregulares e atrai a aplicação de multa ao ordenador de despesas, além da recomendação aos responsáveis pelo Órgão para que observem com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas verificadas voltem a ocorrer.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 19ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 19 a 22 de julho de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da Prestação de Contas Anual de Gestão do **Fundo Municipal de Saúde de Figueirão/MS**, relativo ao exercício financeiro de **2017**, de responsabilidade do Sr. **Giovani Bertolucci Alves**, gestor do Fundo e Secretário Municipal de Saúde - à época, como **contas irregulares**, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **aplicação de multa** no valor de **70 (setenta) UFERMS** ao responsável, Sr. **Giovani Bertolucci Alves**; pela **recomendação** aos responsáveis pelo Órgão que observem 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, e que nos próximos exercícios financeiros encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos nos moldes da Legislação vigente; e pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC.

Campo Grande, 22 de julho 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 Figueirão/MS, relativo ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Giovani Bertolucci Alves (gestor do Fundo e Secretário Municipal de Saúde - à época), nomeado pelo Decreto "P" n° 058/2017 (fl. 18) pelo Prefeito Municipal Sr. Rogério Rodrigues Rosalini.

A equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, em exame final da matéria (ANA - DFCGG - 1618/2019, fls. 953/996), manifestou-se nos seguintes termos:

> "Em face do exposto, esta unidade técnica entende que a Prestação de Contas Anual de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Figueirão, relativa ao exercício financeiro de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Giovanni Bertolucci Alves **reúne condições favoráveis** para obter aprovação." (grifo conforme o original)

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS LLRP - 1204/2020 (fls. 1134/1147 - reexame), opinando da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer e do Parecer apresentado na peça nº 46, o qual se mantém nas demais matérias, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 42, caput e 59, III, da Lei Complementar Estadual n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **irregularidade** destas Contas Anuais de Gestão." (grifo deste relator)

Instado a se manifestar, o Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC - 4814/2021, fls. 1148/1153) da seguinte forma:

> "I – Julgue pela **IRREGULARIDADE** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2017, do Fundo Municipal de Saúde de Figueirão - MS, gestão do Sr. **ROGERIO RODRIGUES ROSALIN**, Prefeito Municipal, e do Sr. **GIOVANNI BERTOLUCCI ALVES**, Secretário Municipal, 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 disponibilidade financeira em banco não oficial, impropriedades nos registros contábeis, ausência de um Controle Social, divergências contábeis, ocasionando escrituração irregular das contas, fatos que contrariam a normas legais e as disposições da Resolução TCE/MS nº 54/2016, tipificando as infrações previstas no artigo 42, incisos II, IV, VIII e IX, da Lei Complementar nº 160/2012; II - **APLICAR MULTA** aos gestores, Sr. **ROGERIO RODRIGUES ROSALIN**, e ao Sr. **GIOVANNI BERTOLUCCI ALVES,** nos termos do artigo 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigo 17, V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TCE/MS nº 98/2018, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via

executiva, tendo em vista as impropriedades constantes na Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2017; 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, a disponibilidade financeira em banco não oficial, a ausência de comprovação da regular atuação do Controle Social na aplicação dos recursos públicos, o que contraria comandos da LRF, da Lei de Acesso à Informação e Instruções desta Corte de Contas; IV – Que seja apurado em **INSPEÇÃO,** nos termos dos artigos 26 e 29 da Lei Complementar nº 160/2012, as irregularidades apontadas pela Auditoria, com intuito de suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas e apurar a veracidade dos fatos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo jurisdicionado, a fim de que a gestão dos recursos públicos seja adequada aos comandos legais, afastando eventuais irregularidades e ilegalidades na aplicação de recursos públicos destinados à área da saúde; V – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal." (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 Figueirão/MS, relativo ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Giovani Bertolucci Alves (gestor do Fundo e Secretário Municipal de Saúde - à época).

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de gestão ocorreu em 02/04/2018 (data de autuação do sistema e-Contas), portanto, fora do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução Normativa TCE/MS nº 54/2016, vigente à época (Anexo III, item 2.1.3, Letra "A"), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme o recibo de protocolo (fl. 02). **Entretanto**, quanto a este apontamento, não corroboro com a análise e posicionamento da Divisão de Fiscalização de Contas (DFCGG), pois o prazo regimental deu-se em dia não útil (sábado), e o jurisdicionado apresentou a prestação de contas no primeiro dia útil seguinte.

Prosseguindo, as mesmas, apresentaram-se parcialmente instruídas com os documentos exigidos no Anexo III, Item 2.1, Subitem 2.1.3, Letra B, da Resolução - TCE/MS nº 54/2016, vigente à época.

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de

Figueirão/MS, relativo ao exercício de 2017, foi concedida através da Lei Municipal nº 364/2016 (LOA), sendo destinado o montante de R$ 5.462.187,50 (Cinco milhões, quatrocentos e sessenta e dois mil, cento e oitenta e sete reais e cinquenta centavos) 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$ 526.850,82. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 5.462.187,50, foi alterado para R$ 5.989.038,32, sendo, portanto, compatível com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 45), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 212/214).

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 (fl. 44), o qual evidencia receita orçada de R$ 1.279.300,00 e arrecadada na ordem de R$ 953.117,57.

Igualmente, 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 (fl. 45), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 5.989.038,32 e empenhada na ordem de R$ 5.596.593,78.

Entretanto, em análise minuciosa dos autos, constato que a d.Auditoria, em consulta à página www.saude.ms.gov.br (Secretaria de Estado de Saúde de MS) verificou que foram transferidos recursos financeiros para o FUNDO DE SAÚDE, na ordem de R$ 86.457,75, os quais **não** correspondem aos valores detalhados no Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fl. 44), de R$ 75.419,62[1]. Portanto, verificou-se que, em relação aos valores transferidos pelo Estado, apresentou uma diferença de R$ 11.038,13 (a menor).

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 coerência 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 supracitadas 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 exer-

[1] Na apuração do montante, foi deduzido R$ 391.612,50, que corresponde ao FIS SAÚDE, valor não lançado no site oficial.

cício de 2017, dados aos gastos de **25,53%,** em conformidade com o cálculo exposto no Anexo II do parecer da d.Auditoria (fls. 983/984).

Os resultados finais do exercício foram demonstrados nos Balanços Orçamentário (Anexo 12, fls. 212/214), Financeiro (Anexo 13, fls. 215/217), Patrimonial (Anexo 14, fls. 218/219), Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15, fls. 220/221) e a Demonstração dos Fluxos de Caixa (Anexo 18, fls. 223/224), consoante às exigências dos artigos 101 a 105, da Lei Federal nº 4.320/64 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público – MCASP, vigente para o exercício.

Após o exame da documentação acostada nos autos, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) expos em sua análise que as Contas Anuais de Gestão estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos, e em conformidade com as exigências contidas na Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e Resolução - TCE/MS nº 54/2016, opinando desta feita que a mesma **reúne condições favoráveis para obter aprovação**, conforme verificado no item 8 (CONCLUSÃO), da respectiva análise.

A d.Auditoria em seu parecer (PAR - GACS LLRP - 18013/2019, fls. 968/988) **não ratificou o posicionamento defendido** pela equipe técnica da DFCGG, pontou ainda, a irregularidade na prestação de contas como se segue:

- ✓ Ausência do Ato legal autorizativo do Cancelamento de Restos a Pagar[2];
- ✓ Ausência de Extratos de todas as contas bancárias movimentadas pelo FMS, de cada mês do exercício[3] - Acarretando prejudicada a conferência da regularidade dos valores registrados no a) "saldo para o exercício seguinte" do Anexo 13 (Balanço Financeiro); b) "caixa e equivalente de caixa" do Anexo 14 (Balanço Patrimonial); c) Apuração do Patrimônio Líquido.
- ✓ Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Não Oficiais; e
- ✓ Foram transferidos recursos financeiros do Estado para o FUNDO DE SAÚDE, os quais não correspondem aos valores detalhados no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – peça nº 11).

Conforme análise dos autos, o ilustre representante do Ministério Público de Contas, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação do Sr. Giovani Bertolucci Alves, Secretário Municipal - à época, conforme Despacho (DSP - 4ª PRC - 40152/2019, fls. 989/991) de modo a esclarecer sobre as impropriedades apontadas pelas equipe técnica da d.Auditoria) em sua análise.

Devido ao posicionamento relatado e a fim de resguardar as garantias previstas na Lei Maior e em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório,

[2] No caso, verifica-se que houve o cancelamento de restos a pagar no montante de R$ 6.232,82, conforme Anexo 17 (Demonstrativo da Dívida Flutuante), peça nº 20.
[3] Na espécie, não foram juntados os extratos bancários do mês de dezembro de 2017 das contas "1568/624010-1" e "1568/624011-0", da Caixa Econômica Federal, e da conta "8229/10202-4", do Banco do Brasil S/A.

na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, determinei (DSP - G.JD - 40720/2019, fl. 992) a intimação do Sr. Fernando Nogueira Barbosa (Secretário Municipal de Saúde - Período 01.01.17 a 09.05.2017) e do Sr. Rogério Rodrigues Rosalin (Prefeito Municipal - à época) a remeterem a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise da DFCGG e no parecer da d.Auditoria, conforme já mencionados.

Devidamente intimados nos termos Regimentais (INT - G.JD – 16658 e 16659/2019), o Sr. Fernando Nogueira Barbosa e o Sr. Rogério Rodrigues Rosalin compareceu ao processo dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Conta, juntando documentos e apresentando justificativas sobre as irregularidades apontadas (fls. 1002/1068 e fls. 1072/1132).

Instada a se manifestar, a d.Auditoria **ratificou o seu parecer anterior** (PAR - AUDITORIA - GACS LLRP - 18013/2019, fls. 968/988) no que tange as irregularidades apontadas nos itens abaixo:

> ✓ Disponibilidades de caixa em depositadas em instituição financeira não oficial, conforme subitem 2.3.3; e
>
> ✓ Foram transferidos recursos financeiros do Estado para o FUNDO DE SAÚDE, os quais não correspondem aos valores detalhados no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada – peça nº 11), conforme subitem 2.3.5.

Conforme o exposto acima a d.Auditoria opinou pela **não aprovação das contas** em virtude ao parcial atendimento do Termo de Intimação, **não corroborando com o posicionamento da equipe técnica** no sentido de que a presente Prestação de Contas seja julgada regular.

Por derradeiro, o representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (Parecer PAR - 2ª PRC - 4814/2021, fls. 1148/1153) e após analisar os documentos acostados nos autos **corroborou com a irregularidade constatada pela equipe técnica da d.Auditoria,** a qual configura o descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública.

No ensejo, a irregularidade elencada acima caracteriza a infração prevista nos artigos 37, 42, *caput*, 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:
>
> (...)
>
> 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 d.Auditoria quanto o i.Ministério Público de Contas, entenderam, que persiste sem correção algumas falhas elencadas **(Depósitos de Disponibilidades Financeiras de Caixa em Instituições Não Oficiais** e que houve **divergência relativa aos montantes repassados declarados no site** (recursos financeiros do Estado para o FUNDO DE SAÚDE) e o efetivo recebimento dos valores pelo Fundo.

Diante disso, 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 (DFCGG) e nos pareceres ofertados pela d.Auditoria e pelo i.Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Figueirão/MS, relativo ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Giovani Bertolucci Alves (gestor do Fundo e Secretário 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 70 (setenta) UFERMS ao responsável, Sr. Giovani Bertolucci Alves (Ordenador de Despesas e Secretário Municipal - à época), com base nas disposições do art. 42, *caput*, 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;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** aos responsáveis pelo Órgão que observem 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, e que nos próximos exercícios financeiros encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos nos moldes da Legislação vigente;

4. 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

5. 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 multa ao responsável e recomendação aos gestores atuais.

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, 22 de julho de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

NCB / VAB/dssm