ACÓRDÃO - AC00 - 1511/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/3657/2014/001
PROTOCOLO	: 1962788
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO em PRESTAÇÃO DE CONTAS
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE MIRANDA
RECORRENTE	: MARLENE DE MATOS BOSSAY
INTERESSADA	: MARIANA RODRIGUES MOREIRA
ADVOGADA	: RENATA CRISTINA RIOS S. M. DO AMARAL OAB/MS 20.716
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – ACÓRDÃO – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – AUSÊNCIA DE PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO – AUSÊNCIA CERTIDÃO DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – AUSÊNCIA CONTRATOS DE CREDENCIAMENTO MÉDICO DO PERÍODO EM ANÁLISE – FALTA DO INVENTÁRIO ANALÍTICO DOS BENS MÓVEIS E IMÓVEIS – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO – ADESÃO AO REFIS – PAGAMENTO DE MULTA PELO RECORRENTE – PERDA DO OBJETO – PARTE DAS FALHAS AFASTADAS – RAZÕES RECURSAIS APROVEITADAS EM FAVOR DO LITISCONSORTE – SANÇÃO REDUZIDA – CONHECIMENTO – PARCIAL PROVIMENTO.

1. Não é possível a exclusão ou redução da multa aplicada ao recorrente (ex-Prefeito Municipal) que realiza o seu pagamento com o desconto decorrente da adesão ao programa de concessão de redução de créditos devidos ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), previsto na Lei Estadual n. 5.454, de 15 de dezembro de 2019.

2. No mérito, verificado o saneamento de apenas parte das falhas da prestação de contas anual de gestão do Fundo Municipal de Saúde, quais sejam: falta de parecer do controle interno, falta de notas explicativas, falta do inventário analítico de bens móveis e imóveis e falta do controle social, deve ser mantida a declaração de irregularidade das contas, sendo, porém, cabível a redução de multa aplicada ao gestor litisconsorte (ex-secretário Municipal de Saúde) nos termos do art. 1005 do Código de Processo Civil.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 6ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 22 de setembro de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo **conhecimento** e **provimento parcial** do Recurso Ordinário interposto pela Sra. **Marlene de Matos Bossay**, ex-Prefeita Municipal de Miranda, **reformando a parte dispositiva do Acórdão AC00 - 2594/2018**, de forma a reduzir a multa aplicada à Sra. **Mariana Rodrigues Moreira**, ex-Secretária Municipal de Saúde, para o valor equivalente a **30 (trinta) UFERMS.**

Campo Grande, 22 de setembro de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Examina-se, nos presentes autos, a matéria do recurso ordinário interposto pela senhora **MARLENE DE MATOS BOSSAY** (ex-Prefeita Municipal de Miranda), devidamente admitido pela Presidência (peça n. 10, fl. 85), contra os efeitos do Acórdão AC00 - 2594/2018 (peça 50, fls. 1426-1431, TC/3657/2014). Quanto à decisão atacada, verifica-se o seguinte teor da parte dispositiva:

> **ACÓRDÃO**
>
> Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 23ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 19 de setembro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da prestação de contas anual de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Miranda, referente ao exercício financeiro de 2013, sob a responsabilidade da Sra. **Marlene de Matos Bossay**, Prefeita Municipal e da Sra. **Mariana Rodrigues Moreira**, Secretária Municipal de Saúde, com aplicação de **multa** no valor correspondente a 200 (duzentas) UFERMS, sendo **100 (cem) UFERMS** em desfavor da Sra. **Marlene de Matos Bossay**, e **100 (cem) UFERMS** em desfavor da Sra. **Mariana Rodrigues Moreira**, ante as irregularidades apontadas, determinando às Ordenadoras de Despesas para que no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da intimação desta decisão, recolham em favor do FUNTC, a multa imposta, e no mesmo prazo compareçam a esta Corte de Contas com a comprovação, sob pena de ajuizamento da cobrança, e **recomendação** ao atual Responsável para que observe com maior rigor, as normas legais atinentes à gestão administrativo/financeira, evitando que problemas como os apontados nestes autos se repitam.

A senhora Marlene de Matos Bossay alega que, diante do não encaminhamento de todos os documentos necessários à instrução processual, o Tribunal de Contas deveria ter instaurado Tomada de Contas Especial para buscar os documentos faltantes *in loco*.

Além disso, a recorrente informa ter encaminhado os seguintes documentos anexos ao recurso:

- parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;
- certidão do Conselho Municipal de Saúde;
- contratos de credenciamento médico do período em análise.

Quanto à falta do inventário analítico dos bens móveis e imóveis, a gestora justifica que o Fundo Municipal de Saúde não possuía bens móveis ou imóveis no exercício de 2013. Também aduz que não houve, na prestação de contas em julgamento, lançamentos merecedores de destaque e que, por essa razão, não foi necessária a elaboração de notas explicativas.

Além dos documentos e justificativas apresentados, a recorrente alega que não houve dano ao erário nem ao interesse público. Segundo ela, o Tribunal de Contas tem aplicado multa apenas nos casos em que o gestor agiu com má-fé, desídia intencional e dolosa, desvio de conduta, dilapidação do erário público ou manifesta intenção de causar lesão aos cofres públicos, o que não teria ocorrido no caso em tela.

Por fim, a gestora questiona a constitucionalidade da multa, conforme se verifica no trecho abaixo:

> Vale discutir também o caráter inconstitucional da punição ora imposta (multa de 100 UFERMS por ausência de resposta à intimação), considerando que sequer o direito ao contraditório e a ampla defesa foram oportunizados a recorrente, tendo sido intimada somente do julgamento do processo, mais uma prova material de que a finalidade da multa (pela intenção do legislador), seria mesmo a autuação sumária de processo automático a inibir inclusive (e principalmente) o protocolo dos documentos até o pagamento da sanção que objetivava, evidentemente, a correção de problemas operacionais na remessa dos documentos.
>
> Nesse sentido, a multa então impugnada é inconstitucional também porque priva o jurisdicionado do direito pétreo que lhe foi conferido pela Carta Magna, de defender-se antes da condenação, in casu, em sede administrativa.

Ao analisar as justificativas da recorrente, a Divisão de Fiscalização de Contas de Gestão e de Governo (DFCGG) observou que o parecer do controle interno anexado ao recurso já havia sido apresentado anteriormente (fl. 1240, TC/3657/2014). Quando dessa primeira apresentação, o documento foi considerado insuficiente para comprovar a atuação do controle interno. Assim, diante da apresentação de documento idêntico, a Divisão entendeu que não foi regularizada a falha referente à falta de atuação do controle interno (Análise ANA - DFS - 4223/2020, peça 14, fls. 89-93).

Por outro lado, a Divisão considerou sanada a falha referente à ausência da certidão do Conselho Municipal de Saúde aprovando a prestação de contas do Fundo Municipal de Saúde (FMS). Quanto à ausência do inventário analítico de bens móveis e imóveis, foi aceita a justificativa de que o Fundo não possuía bens no exercício de 2013. Além disso, também foi aceita, pela Divisão, a justificativa de que

a prestação de contas não possuía lançamentos merecedores de destaques e, por essa razão, não se aplicaria a exigência de notas explicativas.

Já os contratos de credenciamento médico, encaminhados pela gestora junto com o recurso, não sanam, na visão dos analistas da Divisão, a omissão apontada no Acórdão. Isso porque em tais contratos não estão discriminados os nomes dos médicos, os horários de atendimento, tampouco a carga horária contratada.

Em razão do exposto, a Divisão de Fiscalização de Contas de Gestão e de Governo (DFCGG) concluiu pelo provimento parcial do recurso.

A Auditoria (Parecer PAR - GACS CLO - 6604/2020, peça 16, fls. 95-100), por sua vez, destacou que não merece prosperar o argumento de que o Tribunal de Contas deveria obter os documentos faltantes por meio de Tomada de Contas Especial. Isso porque é obrigação do gestor encaminhar a prestação de contas com todos os documentos exigidos pelo instrumento que rege as contas, no caso a Instrução Normativa n. 35, de 14 de dezembro de 2011 (vigente à época), que assim determinava:

> Art. 1º As informações, dados e documentos necessários ao exercício do controle externo atribuído ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul - TCE/MS - **deverão ser remetidos pelo jurisdicionado** conforme disciplinado nesta Instrução Normativa.

Além disso, seguindo o mesmo entendimento da Divisão, a Auditoria considerou que o parecer do controle interno e os contratos de credenciamento de médicos apresentados no recurso não regularizam as irregularidades apontadas no Acórdão. Já sobre o controle social, posicionou-se da seguinte maneira:

> No que diz respeito a Certidão do Conselho Municipal de Saúde, em que pese tenha encaminhado o documento (f. 14), o mesmo carece da certificação mensal da regularidade da receita, que as despesas realizadas são todas do âmbito da saúde e dentro dos seus respectivos programas e que o gestor do FMS é o ordenador das despesas. Ademais, também não foram encaminhadas as atas referentes às reuniões do Conselho que apreciou as contas. Dessa forma, esta Auditoria considera a irregularidade parcialmente sanada. (peça 16, fl. 98)

Quanto às notas explicativas e ao inventário analítico de bens móveis e imóveis, a Auditoria considerou pertinentes as justificativas apresentadas pela recorrente. Assim, considerou ao final, que o recurso interposto merece provimento parcial.

No parecer do Ministério Público de Contas (Parecer PAR - 2ª PRC - 652/2021, peça 17, fls. 101-104), observa-se que o *parquet* concordou com a DFCGG e com a Auditoria, opinando que se adote o seguinte julgamento:

> 1 – pelo CONHECIMENTO e PROVIMENTO PARCIAL do Recurso Ordinário interposto por parte da Sra. Marlene de Matos Bossay para reformar parcialmente o v. Acórdão nº 2594/2018, proferido no TC/3657/2014, de modo a reduzir a multa aplicada anteriormente, mas manter o julgamento da prestação de contas anuais de gestão - Balanço Geral, exercício de 2013 - do Fundo Municipal de Saúde de Miranda/MS como CONTAS IRREGULARES;
>
> 2 – pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, na forma regimental.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Acerca da matéria em exame, tenho que o feito está adequadamente instruído, motivo pelo qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento deste recurso, nos termos dos arts. 4º, III, "b", e 164 do Regimento Interno (Resolução TCE/MS n. 98, de 19 de dezembro de 2018).

Inicialmente, conheço do recurso interposto pela senhora Marlene de Matos Bossay, na forma que admitido pelo Presidente deste Tribunal, por estarem presentes os requisitos exigidos.

Passando ao exame da matéria, é preciso destacar que o dever de prestar contas é uma obrigação constitucional[1], não cabendo em hipótese alguma a tentativa da recorrente se eximir dessa obrigação sob a alegação de que o Tribunal deveria ter instaurado Tomada de Contas Especial para obter os documentos faltantes para a instrução processual. Tanto é assim, que a Lei Orgânica desta Corte assim disciplina:

[1] Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.
Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

> 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:
>
> (...)
>
> II - a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;
>
> (...)
>
> IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas;
>
> (...)

Além disso, cumpre anotar que a recorrente foi devidamente intimada a apresentar os documentos faltantes, conforme se observa no Termo de Intimação INT - 13234/2014, à fl. 1129 do TC/3657/2014 (peça 23). Dessa forma, não procede a afirmação de que não foi garantido à recorrente o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Seguindo com o exame dos anexos que instruem o recurso, verifico que o documento apresentado à fl. 13 é idêntico ao apresentado pela gestora na época do julgamento da prestação de contas (fl. 1240, peça 43, TC/3657/2014). Trata-se de um documento de apresentação do relatório e do parecer sobre as contas do Fundo Municipal de Saúde no exercício de 2013. Ocorre que esse documento não emite qualquer juízo de valor sobre a referida prestação de contas, sendo, portanto, insuficiente para atestar a manifestação do controle interno sobre as contas, como pretendido pela recorrente.

Contudo, em que pese a invalidade do documento apresentado, pondero que, à época da prestação de contas, muitos municípios do Estado encontravam dificuldade para a implantação do controle interno em sua estrutura administrativa. Trata-se de dificuldade notória, dada a escassez de profissionais qualificados que atinge os municípios de menor porte do Estado. Por esse motivo e por força do art. 22, § 1º, da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei n. 4.657, de 4 de setembro de 1942)[2], tenho que, no presente caso, a falta de parecer do controlador do Município pode ser relevada. Ademais, de acordo com a jurisprudência deste Tribunal, a falta de parecer do controlador interno ocasiona a declaração da regularidade com ressalva da prestação de contas, conforme se observa nos julgados abaixo:

[2] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA DESPORTO E LAZER – AUSÊNCIA DO PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO EMITIDO PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO – AUSÊNCIA DO PARECER DO CONSELHO MUNICIPAL – REGULARIDADE COM RESSALVA – QUITAÇÃO – RECOMENDAÇÃO.

A ausência de parecer do controle interno não é razão para declarar a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão que apresenta devidamente os resultados do exercício, uma vez que tal exigência deve ser realizada nas Contas Anuais de Governo, na responsabilidade do Poder Executivo, sendo motivo de ressalva e recomendação ao atual Prefeito para que adote todas as providências a fim de dotar de efetividade as ações do Sistema de Controle Interno implantado no Município, e, do mesmo modo, cabe ressalva e recomendação quanto à ausência do parecer do Conselho Municipal para que o atual Prefeito institua o controle social, através da criação dos Conselhos Municipais para os Fundos e Fundações Públicas e Autarquias. (Acórdão AC00 -740/2020. Relator: Cons. Ronaldo Chadid)

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO –FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS –DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS –OBSERVÂNCIA DOS DISPOSITIVOS LEGAIS – REGULARIDADE–AUSÊNCIA DE CONTROLE INTERNO –RESSALVA – DETERMINAÇÃO.

A prestação de contas anual de gestão é regular em razão de revelar a exatidão dos resultados apurados conforme dispostos legais.

A ausência de controle interno enseja ressalva no julgamento regular da prestação de contas anual de gestão, sendo cabível determinação ao ordenador de despesa para que tomem as medidas necessárias a fim de instituir o sistema de controle interno e encaminhar, junto à prestação de contas, a manifestação elaborada pelo órgão de fiscalização interna. (Acórdão AC00 -2584/2018. Cons. Iran Coelho das Neves.)

Evidente que, embora a falha tenha sido ressalvada, o gestor deve adotar as medidas necessárias para a efetiva atuação do sistema de controle interno, o que inclui a manifestação técnica fundamentada sobre a prestação de contas apresentada, acompanhada da devida conclusão (prestação de contas regular, regular com ressalva ou irregular).

Entendo ainda que deve ser acolhida a justificativa para a ausência de notas explicativas na prestação de contas, uma vez que, segundo a recorrente, não houve lançamentos contábeis merecedores de destaque. No mesmo sentido, tenho que também é inexigível o inventário analítico de bens móveis e imóveis, visto que o Fundo Municipal de Saúde não possuía nenhum bem no exercício de 2013.

Quanto ao controle social, o Capítulo I, Seção II, 2.4, “B”, item 16, da Instrução Normativa n. 35, de 14 de dezembro de 2011 (vigente à época), exige o envio da

certidão do Conselho Municipal de Saúde em que conste a certificação mensal da regularidade da receita, que as despesas realizadas são todas do âmbito da saúde e dentro dos seus respectivos programas, que o gestor do FMS é o ordenador de despesas e ainda, as atas referentes às reuniões do Conselho que apreciou as contas. No caso, tenho que é possível relevar a falha, uma vez que nos autos do processo originário, foram encaminhadas as atas das reuniões em que os balancetes do FMS foram aprovados (fls. 1281, 1284 e 1224, do TC/3657/2014) e o ato de nomeação da gestora do FMS (fl.1287, do TC/3657/2014).

Por outro lado, os contratos de credenciamento médico encaminhados são insuficientes para dar cumprimento à Instrução Normativa n. 35/2011, que exige no Capítulo I, Seção II, 2.4, "B", item 23, o envio do quadro demonstrativo dos profissionais da área da saúde – médicos, enfermeiros, odontólogos, psiquiatras, fonoaudiólogos, fisioterapeutas, etc. – que prestam serviço ao Município mediante contrato de credenciamento ou outros, indicando o local de trabalho, horário, carga horária contratada, por contrato. Assim, diante do não encaminhamento das informações exigidas pela Instrução Normativa, entendo que deve ser mantida a irregularidade da prestação de contas.

Além disso, cabe registrar que não é possível a exclusão ou redução da multa aplicada na decisão recorrida. Isso porque a senhora Marlene de Matos Bossay quitou a multa a ela infligida (fl. 1447, peça 64, TC/3657/2014), com o desconto decorrente da adesão ao programa de concessão de redução de créditos devidos ao Fundo Especial de Desenvolvimento, Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), previsto na Lei Estadual n. 5.454, de 15 de dezembro de 2019.

A Instrução Normativa PRE/TCMS n. 13, de 27 de janeiro de 2020, que regulamenta tal programa, prevê:

> Art. 5º O deferimento do pedido de pagamento dos débitos com os benefícios concedidos, conforme regulamenta esta Instrução Normativa, constitui confissão irretratável da dívida em cobrança administrativa ou judicial, renúncia e desistência de quaisquer meios de defesa, impugnação e recurso administrativo ou judicial que tenha por objeto o questionamento do crédito devido ao FUNTC.

Dessa forma, tendo aderido ao programa, a recorrente renunciou ao questionamento da multa.

Por outro lado, há de se considerar que, pelo art. 1005 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente às disposições regimentais deste Tribunal, o recurso interposto por um dos litisconsortes a todos aproveita (salvo se distintos ou opostos os seus interesses). Sendo assim, o recurso interposto pela senhora Marlene de Matos Bossay deve ser aproveitado para a senhora Mariana Rodrigues Moreira, ex-Secretária Municipal de Saúde.

Nesse sentido, cumpre anotar que, diferentemente da senhora Marlene de Matos Bossay, a senhora Mariana Rodrigues Moreira não efetuou a quitação da multa a ela imposta por meio do Acórdão AC00 - 2594/2018. Além disso, em que pese a manutenção da irregularidade na presente prestação de contas, é preciso reconhecer que parte das falhas foram sanadas ou relevadas, quais sejam: falta de parecer do controle interno, falta de notas explicativas, falta do inventário analítico de bens móveis e imóveis, falta do controle social. Dessa maneira, diante do saneamento parcial das falhas na prestação de contas, entendo que deve ser reduzida a multa aplicada à senhora Mariana Rodrigues Moreira.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolhendo parcialmente o posicionamento da DFCGG, da Auditoria e do Ministério Público de Contas (MPC), voto pelo **conhecimento** e **provimento parcial** do recurso ordinário interposto pela senhora Marlene de Matos Bossay, ex-Prefeita Municipal de Miranda, reformando a parte dispositiva do Acórdão AC00 - 2594/2018, de forma a reduzir a multa aplicada à senhora Mariana Rodrigues Moreira, ex-Secretária Municipal de Saúde, para o valor equivalente a 30 (trinta) UFERMS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em conhecer e dar parcial provimento ao Recurso Ordinário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro, e a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

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

Campo Grande, 22 de setembro de 2021.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

GLX / VAB/dssm