ACÓRDÃO - AC00 - 540/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/07135/2017
PROTOCOLO	**:** 1806778
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	**:** FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADO	**:** IVANDRO CORREA FONSECA
RELATOR	**:** CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – AUSÊNCIA DO PARECER EMITIDO PELO CONTROLE INTERNO – AUSÊNCIA DE ASSINATURAS NO PARECER DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE – DIVERGÊNCIA ENTRE A RECEITA ARRECADADA E DESPESA REALIZADA REGISTRADO NOS ANEXOS 10 E 11 E DO INFORMADO NO RREO – REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO – MOVIMENTAÇÃO DE DISPONIBILIDADES EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL – CONTAS IRREGULARES – APLICAÇÃO DE MULTA – AUSÊNCIA DA PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS JUNTO ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – RECOMENDAÇÃO.

1. A verificação de infrações à prescrição constitucional, legal ou regulamentar (art. 59, III, c/c art. 42, *caput* e II e VIII, da Lei Complementar n. 160/2012), tendo em vista a ausência do Parecer emitido pelo Controle Interno; a ausência de assinaturas no Parecer do Conselho Municipal de Saúde; a divergência entre a receita arrecadada e despesa realizada registrado nos Anexos 10 e 11 e do informado no RREO; a realização de despesa sem prévio empenho; e a movimentação de disponibilidades em instituição financeira não oficial, fundamenta o julgamento das contas de gestão como irregulares e a aplicação de multa ao responsável, além da recomendação cabível.

2. A ausência da publicação das Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis combinado com a falta de informações relevantes é objeto de recomendação.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 23 de agosto de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão, exercício de **2016**, do **Fundo Municipal de Saúde de Campo Grande**, responsabilidade do Sr. **Ivandro Correa Fonseca**, ex-Secretário, como **contas irregulares**, nos termos do art. 59, inciso III, c/c 42, caput, e incisos II e VIII, da Lei Complementar n. 160/2012, tendo em vista: **1) ausência** do Parecer emitido pelo Controle Interno; **2) ausência** de assinaturas no Parecer do Conselho Municipal de Saúde; **3) divergência** entre a receita arrecadada

e despesa realizada registrado nos Anexos 10 e 11 e do informado no RREO; **4) realização** de despesa sem prévio empenho; e **5) e movimentação** de disponibilidades em instituição financeira não oficial; pela **aplicação de multa** ao Sr. **Ivandro Correa Fonseca**, ex-Secretário, prevista nos arts. 44, inc. I e 45, inc. I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 181, do Regimento Interno desta Corte de Contas, no valor correspondente a **50 (cinquenta) UFERMS**; pela **determinação** a que o citado no item anterior, no prazo de **45 (quarenta e cinco) dias** a contar da intimação desta decisão, recolha a multa em favor do FUNTC, nos termos do art. 83, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c disposto no art. 185, § 1º, inc. I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de cinco de dezembro de 2018, comprovando-o no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul; e pela **recomendação** ao atual responsável para que observe com maior rigor as normas que regem a administração pública, especialmente as regras de natureza contábil, providenciando que falhas aqui verificadas não se repitam.

Campo Grande, 23 de agosto de 2023.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1 – RELATÓRIO

Trata-se das Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Campo Grande, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor *Ivandro Correa Fonseca*, Secretário à época, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas através do ofício de f. 02, dentro do prazo regimental, e protocolado em 28/04/2017.

1.1 – Da manifestação técnica:

A 5ª Inspetoria de Controle Externo elaborou a Análise n. 60681/2017 (f. 889/910), e concluiu que as contas não reúnem condições favoráveis para aprovação, encontrando as seguintes irregularidades na prestação de contas do referido fundo (f. 909):

> 1. Pagamentos sem o Prévio Empenho, no valor de R$ 9.318.681,84 decorrentes da não contabilização da folha de pagamento do mês de dezembro/2016, e de R$ 3.250.000,00 para o Hospital Santa Casa contrariando o Artigo 60 da Lei Federal nº 4.320/64;
>
> 2. Demonstração da aplicação de recursos pelo FMS conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária – 6º bimestre/2016 – anexo X - TC-5888/2016 - Os valores registrados no RREO/2016 – 6º Bimestre tanto para a receita quanto para a despesa, não são coincidentes com os do Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com Arrecadada e Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada;
>
> 3. Não consta o Parecer emitido pelo Conselho Municipal de Saúde relativo às contas do exercício financeiro de 2016;
>
> 4. Não efetivação do Controle Interno no Exercício de 2016;
>
> 5. Falta de Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno e consequente não pronunciamento do gestor sobre parecer do controle interno.

1.2 – Do parecer da Auditoria:

Manifestou-se em seguida a Auditoria desta Corte de Contas que proferiu o Parecer n. 14962/2019 (f. 911/934), no qual relatou a tempestividade na remessa dos documentos e acompanhou as irregularidades apontadas pela Inspetoria, prosseguindo, constataram as seguintes impropriedades (f. 929/930):

- Ausência de documentos de remessa obrigatória, regularmente solicitados, conforme a Resolução nº 54 de 14 de dezembro de 2016 (item 2.3.1 e 2.3.7 deste parecer);
- Intempestividade em relação aos documentos não enviados, conforme item 2.3.1 deste parecer;
- Sonegação de dados, informações ou documentos solicitados regularmente pelo Tribunal, conforme descrito no item 2.3.1 deste parecer;
- Disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial, conforme item 2.3.2.1;
- Ausência de publicação das Notas Explicativas. Os demonstrativos contábeis foram publicados sem as Notas Explicativas, que são parte integrante dos mesmos, conforme item 2.3.5.1 deste parecer;
- Decretos de Abertura de Créditos Adicionais sem justificativa, art. 43 da Lei 4.320/64, conforme item 2.3.7;
- Realização de despesa sem prévio empenho, conforme item 2.3.7;
- Escrituração de modo irregular. Divergências contábeis entre os extratos bancários e os Demonstrativos que integram a prestação de contas, caracterizando registro de forma ou modo irregular, conforme item 2.3.7;
- Escrituração de modo irregular. Os valores registrados no RREO/2016 – 6º Bimestre tanto para a receita quanto para a despesa, NÃO são coincidentes com os Anexos 10 – Comparativo da Receita Orçada com Arrecadada e Anexo 11, conforme item 2.3.7.

Em consequência, a conclusão apresentada pela Auditoria foi pelo julgamento como contas irregulares e aplicação de multa.

1.3 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 1288/2020 (f. 935/941), no qual relatou análise da equipe técnica e da Auditoria e acompanhou, tendo em vista as seguintes irregularidades:

- Ausência das atas referentes às reuniões do Conselho Municipal de Saúde (declaração de f. 612);
- Parecer do Conselho Municipal de Saúde em que conste 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 das despesas, conforme declaração acostada nos autos à fl. 611;

- Justificativa para a abertura dos Decretos Suplementares, conforme estabelecido no artigo 43, in fine, da Lei Federal n 4.320/1964;
- Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais de gestão e sobre o parecer do controle interno;
- Parece técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas anuais de gestão – justificativa à fl. 12;
- Escrituração das contas de forma ou modo irregular;
- Não foi apresentado o parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno do órgão e nem o cadastro do controlador interno;
- A manutenção das disponibilidades de caixa em banco não oficial, no Banco Bradesco (Agência 05247, Conta Corrente 0006165- 4; fls. 604/605), não se tratando de conta arrecadadora ou conta para pagamento de folha;
- Não publicou as Notas Explicativas em conjunto com os Demonstrativos Contábeis.

1.4 – Da intimação do Gestor:

Devido aos fatos relatados, foi determinado a intimação dos Secretários *Ivandro Correa Fonseca* e *José Mauro Pinto de Castro Filho*, ambos à época, dos ex-Prefeitos *Alcides Jesus Peralta Bernal e Marcos Marcello Trad*, para conhecimento das irregularidades constatadas e o encaminhamento de justificativas e documentos que entendesse necessário, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa – Despacho n. 16036/2020 (f. 942/943).

1.5 – Da análise da Divisão:

Com a nova juntada de documentos aos autos e justificativas do gestor o processo retornou à Divisão de Fiscalização de Saúde, que emitiu a Análise n. 7334/2021, f. 1022/1027, e observou a permanência dos seguintes achados:

- Atas referentes às reuniões do Conselho Municipal de Saúde;
- Parecer do Conselho Municipal de Saúde em que conste 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 das despesas;
- Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais de gestão e sobre o parecer do controle interno;
- Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas anuais de gestão;

- Ausência do comprovante de publicação das notas explicativas.

1.6 – Do parecer da Auditoria:

A Auditoria deste Tribunal de Contas, por meio do Parecer n. 3626/2023 (f. 1029/1037), ressaltou a elaboração de análise complementar, haja vista já constar nos autos análise conclusiva emitida. Nessa ocasião, ao analisar as documentações e justificativas encaminhadas, verificou-se que restaram as recomendações e que não foram sanadas integralmente e satisfatoriamente as impropriedades apontadas preteritamente, conforme segue:

- Ausência das Atas referentes às reuniões do Conselho Municipal de Saúde;
- Ausência do Parecer do Conselho Municipal de Saúde;
- Ausência do parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;
- Ausência do Pronunciamento expresso e indelegável sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno;
- Disponibilidade de caixa em banco não oficial - “Em que pese às justificativas apresentadas, não constam dos autos determinadas condicionantes exigidas para a terceirização da folha de pagamento como vantagem financeira para a municipalidade. Além disso, o jurisdicionado não juntou contratos ou qualquer outro documento apto a comprovar o procedimento licitatório realizado para “contratar” banco não oficial”, f. 1032;
- Realização de despesa sem prévio empenho;
- Os valores registrados no RREO/2016 – 6º Bimestre tanto para a receita quanto para a despesa, não são coincidentes com os Anexos 10 – Comparativo da Receita Orçada com Arrecadada e Anexo 11.

Por fim, concluiu pela ratificação do parecer anteriormente emitido, pela irregularidade das contas e aplicação de multa ao responsável.

1.7 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, emitiu o Parecer n. 4799/2023 (f. 1038/1043), no qual relatou a análise da Divisão e da d. Auditoria desta Corte de Contas, e acompanhou o posicionamento adotado, qual seja, pela irregularidade das contas, aplicação de multa ao responsável e inspeção.

Tal posicionamento decorre da ausência de documentos de remessa obrigatória para instruir o processo, da manutenção de disponibilidade de caixa em banco não

oficial, da ausência de assinatura dos membros no Parecer do Conselho Municipal de Saúde, da ausência do Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno, da ausência de detalhamento nas notas explicativas, e de impropriedades e inconsistências nos registros das Demonstrações Contábeis do exercício, acarretando irregularidade na escrituração das contas públicas.

Encerrada a fase para instrução, os autos vieram para formular a proposta de julgamento.

É o relatório, e, nada restando a sanear, passo a apresentar:

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2 – AS RAZÕES A MOTIVAR A PROPOSTA DE JULGAMENTO:

Como relatado, este processo foi autuado em decorrência da apresentação das Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Campo Grande, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor *Ivandro Correa Fonseca*.

No que tange aos apontamentos feitos pela Divisão e Auditoria, o qual foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

2.1 – Em relação às Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis – as alterações trazidas pelas novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Públicas tornaram a sua elaboração obrigatória e integrante dos demonstrativos contábeis, e servem como instrumento esclarecedor das principais práticas contábeis e, ainda, complementar informações não suficientemente evidenciadas nos demonstrativos.

Embora desprovidas dos requisitos dispostos pela NBCT – 16.6 – Das Demonstrações Contábeis, vigente à época dos fatos, o responsável as elaborou conforme o seu entendimento. Não obstante, considerando o lapso temporal decorrido desde a data das modificações introduzidas pelas novas normas contábeis até a atualidade, deve o atual gestor cuidar para que as prestações de contas sejam encaminhadas a este Tribunal, acompanhadas das devidas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, bem como da publicação em conjunto, por se tratarem de peças obrigatórias das prestações de contas. Dessa forma, cumprindo-se a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

A ausência da publicação das Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis combinado com a falta de informações relevantes deve ser *objeto de recomendação*.

2.2 – Da utilização de Banco não Oficial - o Órgão realizou movimentação de recursos em instituição financeira não oficial, com a nomenclatura de “outros débitos”, contrariando o estabelecido no art. 164, § 3º da Constituição Federal e o art. 43, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar de justificar que são pagamentos feitos a servidores diretamente no caixa, não constam dos autos documentos que permitam aferir se a conta realmente refere-se ao pagamento de funcionários e que tenha atendido determinadas condicionantes, tal como vantagem financeira para a municipalidade. Além disso, o jurisdicionado não juntou contratos ou qualquer outro documento apto a comprovar o que alega, portanto, acato os pareceres da Auditoria e Ministério Público.

2.3 – Ausência do Parecer emitido pelo Controle Interno - conforme informou o próprio Fundo, o Controle Interno só foi criado em 2017.

Assim sendo, ao não possuir sistema de controle interno provido por servidores concursados, o Gestor Público não atendeu as exigências dos artigos 31 e 74 da CF/88, dos arts. 75 a 77 da Lei Federal n. 4.320/64, e do art. 54, parágrafo único, da LRF e do art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul, e do Manual de peças obrigatórias desta Corte.

2.4 – Divergência entre a receita arrecadada e despesa realizada registrado nos Anexos 10 e 11 divergem do informado no RREO – apesar da justificativa do jurisdicionado, a divergência permanece acarretando na escrituração irregular, pois contém informação incorreta sobre o montante de despesas adicionais para financiar a saúde. Ressalta-se que esses documentos deveriam refletir a movimentação orçamentária da UG, portanto, em desacordo com os arts. 101 a 106 da Lei n. 4.320/64.

2.5 – Ausência de assinaturas em Parecer do Conselho Municipal de Saúde, sobre as contas do exercício. Embora encaminhados Pareceres referente ao acompanhamento e fiscalização da execução orçamentária e financeira de 2016, os documentos não se encontram assinados pelos membros do Conselho, contrariando a Resolução TCE/MS n. 54/2016.

2.6 – Pagamentos sem prévio empenho - no valor de R$ 9.318.681,84, decorrentes da não contabilização da folha de pagamento do mês de dezembro/2016, e de R$ 3.250.000,00 para o Hospital Santa Casa, contrariando o art. 60 da Lei Federal n. 4.320/64.

3 – DOSIMETRIA DA MULTA

Tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte; o conjunto de elementos de convencimentos demonstrados; em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, que prevê multa em valor correspondente a até 1.800 UFERMS; o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal (infração moderada, conforme art. 43, da LC n. 160/2012), as circunstâncias pessoais do infrator (trata-se de gestor experiente, com nível superior completo, portanto ciente de suas obrigações legais), entendo pela fixação da multa em valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS. Tal montante é suficiente a dar tratamento isonômico aos gestores submetidos à jurisdição desta Corte de Contas, através da exata quantificação da sanção que, neste caso, é revestida de conteúdo pedagógico necessário a desestimular a reiteração de irregularidades semelhantes nas prestações de contas futuras.

Por essas razões o julgamento a ser proposto será pela irregularidade das contas apresentadas, aplicação de multa e recomendação, conforme segue.

DISPOSITIVO

4 – DO VOTO:

Por todo o exposto, acolhendo as manifestações da Divisão, da Auditoria e do Ministério Público de Contas, voto:

4.1 – Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2016, do Fundo Municipal de Saúde de Campo Grande, responsabilidade do Senhor *Ivandro Correa Fonseca*, ex-Secretário, como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do art. 59, inciso III, c/c 42, caput, e incisos II e VIII, da Lei Complementar n. 160/2012, tendo em vista: 1) ausência do Parecer emitido pelo Controle Interno; 2) ausência de assinaturas no Parecer do Conselho Municipal de Saúde; 3) divergência entre a receita arrecadada e despesa realizada registrado nos Anexos 10 e 11 e do informado no RREO; 4) realização de despesa sem prévio empenho; e 5) e movimentação de disponibilidades em instituição financeira não oficial;

4.2 – Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Senhor *Ivandro Correa Fonseca*, ex-Secretário, CPF n. 615.XXX.XXX-68, prevista nos arts. 44, inc. I e 45, inc. I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 181, do Regimento Interno desta Corte de Contas, no valor correspondente a **50 (cinquenta) UFERMS**;

4.3 – Pela **DETERMINAÇÃO** a que o citado no item anterior, no prazo de **45 (quarenta e cinco) dias** a contar da intimação desta decisão, recolha a multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c disposto no art. 185, § 1º, inc. I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de cinco de dezembro de 2018, comprovando-o no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos

do artigo 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul;

4.4 – Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual responsável pelo Fundo Municipal de Saúde de Campo Grande, que observe com maior rigor as normas que regem a administração pública, especialmente as regras de natureza contábil, providenciando que falhas aqui verificadas não se repitam*;*

4.5 – Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, inc. I da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, para os fins do artigo 5º, inciso LV da Carta Magna.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade da prestação de contas anual de gestão, pela aplicação de multa ao responsável e pela recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos declarou-se impedida de votar.

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

Campo Grande, 23 de agosto de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

PMS / VAB