ACÓRDÃO - AC00 - 1309/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/1970/2018
PROTOCOLO	: 1889216
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE NIOAQUE
JURISDICIONADO	: SANDRA MARIA SANTOS CALONGA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – FALHA NA ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL – ANEXO 18 – SOMA DOS TRÊS FLUXOS NÃO CORRESPONDENTE À DIFERENÇA ENTRE OS SALDOS INICIAIS E FINAIS DE CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA DO EXERCÍCIO DE REFERÊNCIA – FALTA DE PUBLICAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – CONTAS IRREGULARES – MULTA.

É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nas regras dos arts. 21, II, 59, III, 37 e 42, *caput*, II e V, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, Lei 4.320/1964, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, vigente para o exercício, art. 31, *caput*, da Lei Complementar nº 141/2012, que trata da vinculação da receita no investimento da saúde e seus critérios de rateio, bem como aplicada a multa ao responsável pelas infrações.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 30 de outubro a 1º de novembro 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 Nioaque**, exercício financeiro de **2017**, gestão da Sra. **Sandra Maria Santos Calonga,** Secretária na Pasta de Saúde, na época dos fatos relatados, em decorrência dos motivos abaixo transcritos: a) falha na escrituração contábil; b) falta de publicação das demonstrações contábeis; **dar como fundamento** para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 59, III, 37 e 42, caput, II e V, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, Lei 4.320/1964, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, vigente para o exercício, art. 31, *caput*, da Lei Complementar nº 141/2012 que trata da vinculação da receita no investimento da saúde e seus critérios de rateio, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo gestor, no curso do exercício financeiro de referência; aplicar **a Sra. Sandra Maria Santos Calonga, Secretária na Pasta de Saúde**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160 de 2012, **multa** equivalente

no valor de **30 (trinta) UFERMS**, pela infração decorrente das irregularidades a que se referem os termos dispositivos do inciso I, alíneas “a” e “b” deste voto; e **fixar** o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da intimação para o apenado pagar os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que o pagamento deve ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, nos termos dos arts. 50, II, 54 e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99 e 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 2018).

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da **Prestação de Contas Anual do Fundo Municipal de Saúde de Nioaque**, relativas ao exercício financeiro de 2017, que tem como ordenadora de despesa responsável a Sra. Sandra Maria Santos Calonga, encaminhada de forma tempestiva a este Tribunal.

A **Equipe Técnica da Coordenadoria de Contas dos Municípios**, expediu a Análise **ANA- DFCGG/CCM – 8376/2019** (peça 44, fls. 1.080-1.097), por meio da qual firmou o entendimento de que a contas de gestão não reúnem condições técnicas para serem consideradas regulares.

Submetida a matéria ao exame da **Auditoria**, o seu representante emitiu o Parecer **PAR-GACS LLRP-8313/2021** (peça 73, fls. 1.197-1.208), opinando pela declaração de **irregularidade** das contas anuais de gestão, conforme segue:

> 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, 37, 42, caput, e incisos II e VIII, 46, e 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LOTCE/MS), esta Auditoria opina pela **irregularidade** destas Contas Anuais de Gestão

Posteriormente, após a intimação dos jurisdicionados, o ilustre representante do **Ministério Público de Contas**, opinou, por meio do Parecer **PAR-2ª PRC-9455/2021** (peça 74, fls. 1.209-1.217), no seguinte sentido:

> Por todo o exposto, esta Procuradoria de Contas opina no sentido de que esta Egrégia Corte de Contas adote o seguinte julgamento:
>
> I – pelo proferimento de decisão definitiva pela **irregularidade** da conta anual de gestão do **Fundo Municipal de Saúde de Nioaque-MS**, relativas ao exercício de 2017, prestada pela senhora Sandra Maria Santos Calanga, Secretária Municipal de Saúde à época, haja vista o não cumprimento dos Artigos 37 e 42, caput e incisos II, V e VIII, da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – pela aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro nos artigos 44, inciso I, e 46, ambos da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> III – pela **advertência** ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes;
>
> IV – pela **recomendação** ao atual gestor para que aperfeiçoe o processo de elaboração de notas explicativas, seguindo orientações do MCASP, e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis;
>
> V - pela **recomendação** ao prefeito municipal para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo e realize concurso público

tanto para o cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão, quanto para o cargo de contador;

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria, 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, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS nº 98, de 2018).

ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros da unidade gestora foram aprovados pela Lei Municipal nº 2.471, de 7 de dezembro de 2016 (peça 14 fls. 49-53), a qual autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 9.144.541,55 para operacionalização do Fundo Municipal de Saúde - FMS.

No decorrer da execução, os créditos orçamentários e respectivas dotações geridas pelo Fundo sofreram alterações oriundas da abertura de créditos adicionais, com isso, conforme demonstrado no Anexo 15 – Demonstrativo de abertura de créditos adicionais, a previsão inicial da despesa foi alterada para R$ 9.273.591,55 (peça 15, fls. 54-121).

DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

Examinando a matéria, verifico que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos, em consonância com as prescrições dos arts. 101 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964.

As demonstrações são compostas por: Balanço Orçamentário (BO) (peça 16, fls. 122-124), Balanço Financeiro (BF) (peça 17, fls. 125-127), Balanço Patrimonial (BP) (peça 18, fls. 128-129), Demonstração das Variações Patrimoniais (DVP) (peça 19, fls. 130-131), Demonstrativo da Dívida Flutuante (peça 20, fl. 132) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (peça, 21 fls. 133-134).

Na apreciação dos autos, verifico, conforme apontado tanto pela Auditoria (peça 73, fls. 1.197-1.208) como pelo Ministério Público de Contas (peça 74, fls. 1.209-1.217), as seguintes irregularidades nos registros contábeis:

a) intempestividade para remessa de prestação de contas;

b) omissão parcial no dever de prestar contas;

c) contador não detentor de cargo efetivo;

d) controlador interno não detentor de cargo efetivo;

e) falha na escrituração contábil;

f) falta de publicação das demonstrações contábeis;

g) notas explicativas em desacordo com o MCASP.

Enfrentarei cada uma das irregularidades acima apontadas, assim sendo:

TEMPESTIVIDADE PARA REMESSA NA PRESTAÇÃO DE CONTAS

Concernente a questão da tempestividade na remessa de documentos, o Anexo II, item 2.4, subitem 2.2.4.A, da antiga Resolução TC/MS nº 54, de 14 de dezembro de 2016, previu que o prazo fatal seria, no mais tardar, até o dia 31 de março do exercício subsequente.

Logo, ao apreciar da capa dos autos (peça 0, fl. 1) verifico que a gestora teria remetido o balanço geral do exercício de 2017 em 26/03/2018, ou seja, dentro do prazo estabelecido na norma, havendo, desta forma, a sua tempestividade.

OMISSÃO PARCIAL NO DEVER DE PRESTAR CONTAS

Quanto ao referido tema tanto a Auditoria como o ilustre representante do Ministério Público de Contas, constataram que a gestora Sra. Sandra Maria Santos Calonga, devidamente intimada, na sua resposta (peça 69, fls. 1.182-1.184) não teria enviado o ato legal autorizativo do cancelamento dos restos a pagar processados e não processados, mas mera juntada do Decreto (municipal) nº 17/2017, cujo teor constituiu uma comissão para levantar e avaliar os restos a pagar.

Pois bem, ao verificar a Ata desta comissão nomeada ela não faz qualquer menção ao valor do cancelamento dos restos a pagar, bem como, não foi localizado nos autos relação do montante apurado pela Comissão. Tal relação já se encontrava acostado aos autos no Anexo – Relação dos Restos a Pagar Cancelados no exercício (peça 23, fls. 139-140).

Em que pese os apontamentos, e o jurisdicionado não ter encaminhado o ato legal autorizativo, em consulta a prestação de contas anual de governo (TC/2760/2018 – VER – FEK 2518/2023, verifico naqueles autos, cópia do ato legal de encerramento do exercício, destacando-se baixa/cancelamento de dívida, consoante o teor do Decreto n. 093/2017(pç. 33, fls. 513-521), com destaque para as disposições do art. 17, IV e VII do referenciado Decreto, abaixo reproduzidas:

> Art. 17. O cancelamento de empenhos e inscrição de restos a pagar deverão obedecer ao seguinte:
>
> [...]

> IV. Serão anulados até o dia 30 de dezembro de 2017, após a liquidação e pagamento das faturas do mês, todos os saldos dos empenhos emitidos por estimativas, tais como os referentes a serviços de fornecimento de energia elétrica, água, telecomunicações, bem como os saldos dos empenhos por estimativa referentes às despesas de pessoal;
>
> [...]
>
> VII. as unidades orçamentárias terão até o dia 30 de novembro de 2017 para encaminharem à Secretaria Municipal de Finanças os saldos de empenhos passíveis de cancelamento e para o Setor de Licitações as justificativas de anulação de empenhos para providências dos termos de supressão, anulação ou encerramento dos contratos que deverão ser elaborados até 29 de dezembro de 2017;

Considerando os dispositivos supracitados, é razoável entender que os restos a pagar processados cancelados se referem aos saldos residuais de empenhos por estimativas ou empenhos globais, indevidamente liquidados, cujas despesas não mais consistem em obrigações efetivas da entidade.

Dessa forma, tais cancelamentos não ocasionaram dano ao erário nem prejuízo a terceiros prestadores de serviços ou fornecedores da Prefeitura Municipal em questão. Ademais, deve ser ressaltado que, em caso contrário, os restos a pagar com prescrição interrompida (despesas cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor) é assegurado o direito do credor mediante a emissão de nota de empenho, no exercício de reconhecimento da dívida, à conta “Despesas de Exercícios Anteriores”, nos termos do art. 37 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

CONTADOR NÃO DETENTOR DE CARGO EFETIVO

Acerca da referida matéria, da qual tanto a Auditoria como o nobre representante do Ministério Público de Contas discutem a legalidade acerca da terceirização da atividade fim, serviços contábeis, com violação ao Princípio do Concurso Público. Fato é que realizando buscas no sistema interno deste tribunal, constatei que já houve o julgamento acerca do Contrato Administrativo nº 37/2017 (peça 64, fls. 1.153-1.158), Decisão Singular DSG – G.FEK – 1161/2020 de minha própria lavra proferida nos autos TC/11217/2017, da qual declarei a regularidade tanto do procedimento administrativo, como de sua celebração.

Dessarte, não teria cabimento, neste capítulo, apreciar novamente algo já decidido, pois a questão aqui debatida encontraria respaldo no instituto da coisa julgada em

matéria administrativa, por força da aplicação analógica do art. 15[1] e 337, § 4º[2], ambos do Código de Processo Civil.

CONTROLADOR INTERNO NÃO DETENTOR DE CARGO EFETIVO

Quanto ao presente capítulo, o ilustre representante do Ministério Público de Contas teria apurado que a atribuição de controlador interno era exercido pelo Sr. José Luiz Figueira Filho, ocupante de cargo em comissão (peça 3, fl. 11) juntando um julgado do STF e ressaltando que por se tratar de cargo de natureza técnica deveria ser exercido por servidor de carreira, mesmo em nome do Princípio do Concurso Público.

Embora, de fato, assista razão ao douto procurador de contas, há vários julgados deste tribunal, aprovando com ressalva tal impropriedade, cito aqui os mais recentes: Acórdão – AC00-561/2023 proferido nos autos TC/2746/2019, Acórdão – AC00-560/2023, proferido nos autos TC/3182/2020, Acórdão – AC00-559/2023 proferido nos autos TC/3360/2020, dentre outros.

Logo, por reconhecer a real dificuldade do gestor de municípios interioranos, Primado da Realidade, art. 22[3] da LINDB, e também por seguir os anteriores precedentes deste pretório, vejo como crível recomendar aos gestores que observem, com mais rigor, a correta ocupação de cargos que condizem com a atividade-fim do órgão, sendo necessário a realização de um certame público para provimento do cargo de controlador interno.

FALHA NA ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL

A questão de fundo neste capítulo aponta inconsistência de valores nas demonstrações contábeis, vez que no Anexo 18 – Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (peça 21, fls. 133-134) a diferença entre o saldo inicial de R$ 702.329,22 e final de R$ 1.425.381,82 de Caixa e Equivalentes de Caixa, não teria correspondido à soma dos 3 (três) fluxos de R$ 723.564,60.

Apesar de ter havido a necessária intimação dos gestores, sobre tal capítulo, ambos se mantiveram inertes.

Dessarte, tal inconsistência acima ressaltada vem a afetar a Característica Qualitativa alusiva ao item 3.104 - Representação Fidedigna, prevista na Norma Brasileira de Contabilidade – NBC TSP Estrutura Conceitual, de 23 de setembro de 2016.

---

[1] Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente.
[2] Art. 337 (...).
(...)
§ 4º Há coisa julgada quando se repete ação que já foi decidida por decisão transitada em julgado.
[3] **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.
[4] 3.10 Para ser útil como informação contábil, a informação deve corresponder à representação fidedigna dos fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar. A representação fidedigna é alcançada quando a repre-

Ademais, o MCASP 7ª edição assim preleciona:

> A DFC deve ser elaborada pelo método direto e deve evidenciar as alterações de caixa e equivalentes de caixa verificadas no exercício de referência, classificadas nos seguintes fluxos, de acordo com as atividades da entidade:
>
> a. operacionais;
>
> b. de investimento; e
>
> c. de financiamento.
>
> **A soma dos três fluxos deverá corresponder à diferença entre os saldos iniciais e finais de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício de referência**. (grifo é meu).

Acerca da irregularidade aqui ressaltada, cito, também, aqui alguns julgados do nosso tribunal, tais: Acórdão – AC00 – 594/2023 proferido nos autos TC/3583/2020, Acórdão – AC00 – 486/2023 proferido nos autos TC/3571/2020, dentre outros.

FALTA DE PUBLICAÇÃO DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

O mérito aqui a ser apreciado se refere a não publicação por amplo veículo de divulgação e por meios eletrônicos de acesso público das prestações de contas periódicas da área de saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e demais membros da sociedade.

Para tanto, o corpo técnico, a Auditoria e o membro do Ministério Público, bem observaram que a respectiva omissão violou o disposto no art. 31[5], da Lei Complementar nº 141/2012 que trata da vinculação da receita no investimento da saúde e seus critérios de rateio.

Sobre tal capítulo, verifico que de fato existe razão aos órgãos que apreciaram aqui a matéria, haja vista que a única publicação existente nos autos, se referiu a dos balanços (peça 8, fls. 29-30), mas que não guardaria qualquer relação com a exigência da mencionada lei complementar acima citada, de se publicar as prestações periódicas, contendo relatório de gestão do SUS e a avaliação do Conselho de Saúde sobre a gestão do SUS.

---

sentação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material. A informação que representa fielmente um fenômeno econômico ou outro fenômeno retrata a substância da transação, a qual pode não corresponder, necessariamente, à sua forma jurídica.

[5] 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.
Parágrafo único. A transparência e a visibilidade serão asseguradas mediante incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante o processo de elaboração e discussão do plano de saúde.

Ressalto que conforme à análise apontada pela Coordenadoria de Contas do Município (peça 44, fl. 1094) no endereço eletrônico da Prefeitura não constou, nem o mencionado relatório de gestão do SUS e, nem a necessária avaliação do Conselho de Saúde do SUS.

Logo, tal omissão infringiu o Princípio da Publicidade ou da Transparência das Contas Públicas, voltadas na área de saúde, devendo dar ensejo a aplicação de multa, conforme o disposto no art. 42, V[6] e 44, I[7], todos da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012.

NOTAS EXPLICATIVAS EM DESACORDO COM O MCASP

Quanto ao referido tema, o ilustre representante do Ministério Público de Contas no seu parecer apurou que as notas explicativas apresentadas (peça 74, fls. 1.215-1.216) consistiu em meras cópias de trechos da MCASP, destituída de informações relevantes e sem a devida publicação em conjunto com a DCASP.

Apesar de tais impropriedade opinou, o *parquet* de contas, apenas pela sua ressalva, prevenindo o gestor para uma melhor elaboração das mencionadas notas explicativas, seguindo as orientações do MCASP e a sua publicação conjunta com os demonstrativos contábeis.

Tendo em vista que é entendimento neste Tribunal, que até mesmo a falta de nota explicativa não seria passível de irregularidade, mas de mero aconselhamento.

Vejo como crível a observação feita pelo nobre representante do Ministério Público de Contas, no sentido de que as próximas notas explicativas sejam melhor elaboradas observando as orientações o MCASP e a sua necessária publicação.

DISPOSITIVO

Nesses termos, **VOTO** nos sentidos de:

I – declarar **irregular a prestação de contas anual de gestão do Fundo Municipal de Saúde de Nioaque**, exercício financeiro de 2017, **gestão da Sra. Sandra Maria Santos Calonga, Secretária na Pasta de Saúde, na época dos fatos relatados**, em decorrência dos motivos abaixo transcritos:

a) falha na escrituração contábil; e

b) falta de publicação das demonstrações contábeis;

---

[6] 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:
(...)
V - a falta de transparência nas contas públicas;

[7] Art. 44. No exercício de sua competência, o Tribunal pode aplicar as seguintes sanções:
I - multas;

II – dar como fundamento para os termos dispositivos do inciso precedente as regras dos arts. 21, II, 59, III, 37 e 42, caput, II e V, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, Lei 4.320/1964, Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, vigente para o exercício, art. 31, *caput*, da Lei Complementar nº 141/2012 que trata da vinculação da receita no investimento da saúde e seus critérios de rateio, 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 **a Sra. Sandra Maria Santos Calonga, Secretária na Pasta de Saúde**, com fundamento nas regras dos artigos 21, X, 42, caput, 44, I, e 45, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160 de 2012, **multa** equivalente no valor de **30 (trinta) UFERMS**, pela infração decorrente das irregularidades a que se referem os termos dispositivos do inciso I, alíneas “a” e “b” deste voto; e

IV – fixar o prazo de 45 (quarenta e cinco) dias contados da intimação para o apenado pagar os valores das multas que lhe foram infligidas e assinalar que o pagamento deve ser feito em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas-FUNTC, nos termos dos arts. 50, II, 54 e 83 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, observado o disposto nos arts. 99 e 185, § 1º, I e II, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar irregular a prestação de contas anuais de gestão com aplicação de multa a jurisdicionada.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, e Célio Lima de Oliveira.

O 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, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

CESB