ACÓRDÃO - AC00 - 52/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3213/2020
PROTOCOLO	: 2030149
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE INOCÊNCIA
JURISDICIONADO	: WANDER FÁBIO DIAS JUNQUEIRA ELENIR MODESTO DA SILVA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE – CONSONÂNCIA COM AS PRESCRIÇÕES LEGAIS – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS INTEGRADAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO À TRANSPARÊNCIA E VISIBILIDADE DA GESTÃO DA SAÚDE – CONTROLADOR INTERNO COM CARGO EM COMISSÃO – FALHAS QUE NÃO OCASIONARAM PREJUÍZO – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência, com a formulação da recomendação cabível.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, **em declarar,** com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, e assim **aprovar**, a prestação de contas anual de gestão **do Fundo Municipal de Saúde de Inocência**, relativa ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade do **Sr. Wander Fábio Dias Junqueira** (Secretário Municipal de Saúde de 1º/2/2017 a 31/5/2019) e **da Srª Elenir Modesto da Silva** (Secretária Municipal de Saúde de 3/6/2019 a 3/2/2020), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência; **recomendar,** com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para: **1.** elaborar e publicar as Notas Explicativas conjuntamente com os Demonstrativos Contábeis, em atenção às disposições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP; **2.** disponibilizar, no portal da transparência do município, os documentos necessários ao cumprimento da transparência da Gestão da Saúde do exercício de 2019 e dos exercícios subsequentes; **3.** adequar a estrutura do Controle Interno, realizando

concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte; **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).

Campo Grande, 14 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 Inocência, relativa ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade do Sr. Wander Fábio Dias Junqueira (Secretário Municipal de Saúde de 1º/2/2017 a 31/5/2019) e da Srª Elenir Modesto da Silva (Secretária Municipal de Saúde de 3/6/2019 a 3/2/2020), 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 na presente prestação de contas (ANA DFS 3886/2022 – pç. 48, fls. 1012-1024).

O d. Auditor Conselheiro Substituto, Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, por meio do Parecer PAR GACS LLRP 5915/2022, opinou pela declaração de irregularidade da prestação de contas anuais de gestão (pç. 50, fls. 1026-1046).

O contraditório e a ampla defesa foram garantidos ao Sr. Antônio Ângelo Garcia dos Santos (atual Prefeito Municipal – fls. 1048, 1058), Sr. Doniseth Rosa Bernardo (Controlador Interno – fls. 1049, 1056), Srª. Elenir Modesto da Silva (Secretária Municipal de Saúde de 3/6/2019 a 3/2/2020 – fls. 1050, 1171), Sr. Elias Aparecido Lacerda (Secretário Municipal de Saúde de 8/3/2022 a 16/10/2023 – fls. 1051, 1060), Sr. José Arnaldo Ferreira de Melo (ex-Prefeito Municipal – fls. 1052), Srª Maria Olívia de Souza Freitas (Responsável Contábil – fls. 1053, 1062) e o Sr. Wander Fábio Dias Junqueira Ronaldo José Severino de Lima (Secretário Municipal de Saúde de 1º/2/2017 a 31/5/2019 – fls. 1054, 1171).

Na sequência, sobrevieram aos autos as manifestações e documentos de fls. 1065-1110, 1113-1158, 1160, 1163, 1174, 1178 e 1182.

A Força Tarefa de Contas Anuais (FTCA) expediu a Análise ANA FTCA 5961/2023, concluindo pela declaração de regularidade com ressalva das contas anuais de gestão em apreço (pç. 102, fls. 1187-1191).

Finalmente o representante do Ministério Público de Contas (MPC) opinou pela adoção do seguinte julgamento (PAR 1ªPRC 9142/2023 – pç. 104, fls. 1193-1198):

> I – Julgue como CONTAS IRREGULARES a Prestação de Contas de Gestão, exercício 2019, do Fundo Municipal de Saúde de Inocência/MS, gestão dos Senhores JOSÉ ARNALDO FERREIRA DE MELO, Prefeito, à época, WANDER FABIO DIAS JUNQUEIRA, Secretário Municipal de Saúde do período compreendido entre 01/02/2017 até 31/05/2019 e da Senhora ELENIR MODESTO DA SILVA, Secretária Municipal de Saúde do período compreendido entre 03/06/2019 até 03/02/2020, 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 as irregularidades retro, tipificando as infrações previstas no artigo 42, incisos IV, V e IX da Lei Complementar nº 160/2012;

II – APLICAR MULTA aos jurisdicionados JOSÉ ARNALDO FERREIRA DE MELO, WANDER FABIO DIAS JUNQUEIRA e ELENIR MODESTO DA SILVA, 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;

III – RECOMENDAR ao gestor para que em suas próximas prestações de contas realize concurso para provimento de quadro próprio do Sistema de Controle Interno do município ou se já o tiver realizado, que nomeie servidor público efetivo;

IV - RECOMENDAR aos responsáveis pelo Fundo que adotem medidas visando dar Publicidade e Transparências nas contas futuras, dando ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, às prestações de contas periódicas da área da saúde, para consulta e apreciação dos cidadãos e de instituições da sociedade; (...)

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 1.064/2018 (pç. 14, fls. 142-149), a qual autorizou a despesa orçamentária na ordem de R$ 11.277.600,00 para operacionalização do Fundo Municipal de Saúde de Inocência, no exercício de 2019.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais conforme documentos juntados (pç. 15, fls. 150-681), de modo que a despesa autorizada final foi alterada para R$ 13.371.939,94 (pç. 16, fls. 682-684).

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. 682-684), Balanço Financeiro (BF) (pç. 17, fls. 685-686), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 18, fls. 687-688), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 19, fls. 689-690), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 20, fl. 691) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 22, fls. 693-694).

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 na prestação de contas que, no curso da instrução processual e após manifestação dos gestores, foram consideradas insubsistentes ou parcialmente sanadas. Desse modo, de acordo com a Análise ANA FTCA 5961/2023, permanecem pendentes os seguintes achados (pç. 102, fls. 1187-1191):

1. Intempestividade de remessa dos balancetes mensais ao SICOM;

2. ausência de publicação das Notas Explicativas integradas às Demonstrações Contábeis;

3. ausência de comprovação do atendimento à Transparência e Visibilidade da Gestão da Saúde;

4. Controlador Interno foi nomeado em comissão.

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.

Este Tribunal tem-se fundado nos princípios da finalidade e da razoabilidade para considerar que a falta de encaminhamento de documentos constitui irregularidade sanável por meio da remessa posterior, se ao considerá-los (os documentos), se conclua pela regularidade, e assim, por consequência, tem afastado a sanção a ser aplicada ao gestor.

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

Adiante, conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, as Notas Explicativas representam componentes essenciais das demonstrações contábeis destinadas ao setor público, pois fornecem informações adicionais e esclarecimentos sobre os valores apresentados.

Considerando que no presente caso as Notas Explicativas foram elaboradas (fls. 990-1005), porém, não foram publicadas em conjunto com os respectivos demonstrativos contábeis (fls. 32-44), impõe-se a recomendação aos jurisdicionados para que dediquem maior atenção a correção dessa falha nas próximas prestações de contas, em consideração ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

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] não foi possível localizar a disponibilização das informações necessárias à adequada transparência dos atos de Gestão da Saúde, em descompasso com os artigos supracitados.

Por fim, observo que o servidor que ocupa o cargo de "Coordenador de Controle Interno" no município e, inclusive, subscreveu o parecer técnico de fls. 17-30, foi nomeado em comissão pelo Prefeito da época, nos termos da Portaria nº 031/2017 (fl. 8).

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 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:

---

[1] Disponível em < https://web.qualitysistemas.com.br/balanco_anual/municipio_de_inocencia > acesso em: 2 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: 29 de janeiro de 2024.

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.

1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

2. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.

3. A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato.

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.

Assim sendo, diante da inexistência de distorções nas demonstrações contábeis apresentadas, entendo que as falhas identificadas não prejudicaram a análise final da prestação de contas, nem criaram dificuldades, obstáculos ou prejuízos ao controle externo a cargo desta Corte de Contas, de modo que a ressalva e consequente recomendação aos jurisdicionados é medida suficiente no caso.

DISPOSITIVO

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

I – declarar, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, e assim **aprovar**, a prestação de contas anual de gestão **do Fundo Municipal de Saúde de Inocência**, relativa ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade do **Sr. Wander Fábio Dias Junqueira** (Secretário Municipal de Saúde de 1º/2/2017 a 31/5/2019) e **da Srª Elenir Modesto da Silva** (Secretária Municipal de Saúde de 3/6/2019 a 3/2/2020), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

II – recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para:

1. elaborar e publicar as Notas Explicativas conjuntamente com os Demonstrativos Contábeis, em atenção às disposições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP;

2. disponibilizar, no portal da transparência do município, os documentos necessários ao cumprimento da transparência da Gestão da Saúde do exercício de 2019 e dos exercícios subsequentes;

3. adequar a estrutura do Controle Interno, realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte;

III - 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, em declarar a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com recomendação.

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, a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto 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, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

CESB / MRMAM/ARP