DELIBERAÇÃO AC00 - G.RC - 75/2016

PROCESSO TC/MS	: TC/13840/2014
PROTOCOLO	: 1556214
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE DE AQUIDAUANA/MS
RESPONSÁVEL	: LUIZ FELIPPE RIBEIRO ORRO
TIPO DE PROCESSO	: PEDIDO DE REVISÃO
RELATOR	: RONALDO CHADID

I - EMENTA:

PEDIDO DE REVISÃO. CONHECIMENTO. NO MÉRITO PELA IMPROCEDÊNCIA. APROVADO POR UNANIMIDADE.

A documentação apresentada pelo Recorrente juntamente com a exordial não sanou as irregularidades constantes do processo originário que ensejou a Decisão Simples nº 494/2013, mantendo-a em sua integralidade.

II - RELATÓRIO:

Trata-se de processo eletrônico que julgou o *Pedido de Reconsideração*, recebido pela Presidência desta Corte de Contas como ***Pedido de Revisão***, interposto por *Luiz Felippe Ribeiro Orro*, Prefeito do Município de Aquidauana/MS à época, em face do *Acórdão nº 00/0366/2010*, que julgou a Prestação de Contas de Gestão do Fundo Municipal de Saúde de Aquidauana/MS, referente ao exercício de 2008, como contas irregulares.

O *decisum* ora combatido é o proferido na 9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno no processo TC/MS nº 2501/2009, que por unanimidade de votos, nos termos do Relatório e Voto do Conselheiro Relator acordaram:

> Por unanimidade de votos, nos termos do relatório e voto do Conselheiro-Relator e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, os Excelentíssimos Senhores Conselheiros do Tribunal de Contas ACORDAM em:
> 1 - as contas do Fundo Municipal de Saúde de Aquidauana, referentes ao exercício financeiro de 2008, gestão do Sr. Luiz Felipe Ribeiro Orro - Ex-Prefeito Municipal, sejam julgadas IRREGULARES e NÃO APROVADAS, nos termos da letra b, do inciso III, do artigo 76 da Lei Complementar n° 48/90, sem prejuízo das cominações, anterio-

res ou posteriores, impostas em julgamentos de outros processos;
2 - seja aplicada a multa equivalente a 30 (trinta) UFERMS ao ordenador de despesas, acima nominado, por ato praticado com infração à norma legal de natureza operacional e patrimonial, com fulcro no inciso II, do artigo 53 da Lei Complementar no 048/90, sob pena de execução judicial;
3 - sejam feitas as comunicações aos interessados, em obediência ao artigo 83 e seu parágrafo único, da Lei Complementar n° 048/90, combinado com o artigo 106 do Regimento Interno deste Tribunal.

O Conselheiro Presidente desta Corte de Contas, ao proceder o juízo de admissibilidade de que trata o art. 150, incisos II e IV, do Regimento Interno desta Corte de Contas, ponderou que a correspondência encaminhada (informando o teor do acordão supracitado) foi recebida por pessoa estranha aos autos, conforme aviso de recebimento acostado à folha 208 do processo originário, considerando assim, a data da interposição da exordial (24/10/2014) como data da ciência da decisão, dessa forma, o recurso é tempestivo e cabível, conforme consta do despacho proferido em 30 de outubro de 2014, acostado à folha nº 4.

O ilustre Representante do Ministério Público de Contas emitiu parecer opinando pelo conhecimento e improvimento do presente recurso, de modo que a r. decisão recorrida seja mantida em sua integralidade, comunicando-se o resultado do julgamento aos interessados na forma regimental (Parecer nº 9531/2015).

III - VOTO:

Relator: Conselheiro Ronaldo Chadid

Passo à análise dos pressupostos objetivos e subjetivos do presente pedido:

A exordial visa combater o acórdão nº 00/0366/2010 proferido pela na 9ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, exarado no processo TC/MS nº 2501/2009, publicada em 10 de agosto de 2010, na página 2 do Diário Oficial Eletrônico TCE/MS nº 81.

O comprovante de recebimento (AR) da intimação que levou o teor da decisão recorrida ao conhecimento do Ordenador de Despesas foi recebido na

Unidade Gestora em 10 de dezembro de 2010, conforme consta à folha 208 do TC/MS 2501/2009, que julgou a Prestação de Contas do Órgão, no entanto, tal correspondência foi recebida por pessoa estranha ao processo, considerando-se como data da ciência a data da interposição do presente Pedido de Revisão (24/10/2014).

O prazo para interposição do Pedido de Revisão é de 02 (dois) anos, contados da ciência do Jurisdicionado da decisão, considerando que o presente pedido foi protocolizado nesta Corte de Contas em 24 de outubro de 2014, vislumbro, portanto, ser cabível, adequado e tempestivo, nos termos do artigo 73, parágrafo 1º[1], da Lei Complementar 160/12.

Do mesmo modo, quanto aos pressupostos subjetivos, atesto a admissibilidade, visto que foi interposto por escrito perante o Presidente deste Tribunal de Contas, por parte legítima, qual seja, o Ordenador de Despesas, Luiz Felippe Ribeiro Orro.

Presentes, então, os pressupostos intrínsecos e extrínsecos de admissibilidade, o recurso em epígrafe deve ser conhecido.

Passo à análise do mérito:

Após examinar os documentos que compõem os autos referentes à Prestação de Contas do FUNDEB de Aquidauana/MS referente ao exercício de 2008, constato que o d. Conselheiro Relator do processo originário determinou a intimação do Ordenador de Despesas para complementar a instrução processual com os documentos abaixo relacionados, no entanto, o Gestor deixou transcorrer o prazo concedido sem apresentar manifestação, conforme consta do Despacho acostado à folha 164: *Balancete Financeiro, Comparativo de Receita e Comparativo da Despesa de dezembro/08; Decretos de Créditos Suplementares abertos no exercício; Inventário de Bens Móveis e Imóveis, devidamente assinados pela Comissão Inventariante; Ato de Nomeação da Comissão de Avaliação dos Bens do Fundo; Publicação dos Anexos 12, 13, 14 e 15 na Imprensa Oficial; Parecer do Conselho sobre as fiscalizações e acompanhamento do desenvolvimento das ações e serviços da saúde; Atas das Audiências Públicas realizadas na Câmara dos Vereadores, para apreciação dos relatórios financeiros e operacionais de saúde, conforme art. 12, da Lei Federal nº 8689/93; Declaração expedida pelo Conselho indicando se foram*

[1] Art. 73. Da decisão definitiva do Tribunal que julgar os atos sujeitos ao controle externo cabe pedido de revisão fundado em:
§ 1º O pedido de revisão pode ser interposto no prazo de dois anos contados da data do trânsito em julgado da decisão.

apreciadas eventuais denúncias e consultas entre usuários, trabalhadores da saúde prestadores de serviços; Cópia do ato que nomeou o Secretário Municipal de Saúde; Esclarecimentos quanto aos extratos e conciliações bancárias, pois o saldo é de R$ 499.760,05, não conferindo com o Anexo 13 - Balanço Financeiro - e Anexo 14 - Balanço Patrimonial; Não esclareceu sobre o cancelamento de Restos a Pagar no montante de R$ 134.389,50, constante no Anexo 15 e nem encaminhou o Ato Administrativo que autorizou tal cancelamento; Esclarecimentos quanto ao Anexo 17 - Demonstração de Dívida Flutuante, pois consta saldo para o exercício seguinte de IRRF e INSS sem o recolhimento aos Órgãos competentes; por fim, não esclareceu sobre a importância de R$ 127.476,60 sob o título de Incorporação de Bens e Valores lançados no Anexo 14.

Juntamente com a exordial o Gestor *encaminhou apenas* os seguintes documentos: *Balancete Financeiro, Comparativo de Receita e Comparativo da Despesa de dezembro/08; Decretos de Créditos Suplementares no exercício; Ato de Nomeação da Comissão de Avaliação dos Bens do Fundo; Cópia do ato que nomeou o Secretário Municipal de Saúde; e esclarecimentos sobre a importância de R$ 127.476,60 sob o título de Incorporação de Bens e Valores.*

Diante da apresentação parcial dos documentos elencados na IN/TCE/MS nº 1/95, vigente à época, corroboro com o entendimento esposado pelo i. Representante do Ministério Público de Contas, ao opinar pelo improvimento do presente pedido de revisão, pelas razões abaixo dispostas, pois a Carta Magna criou para os gestores a obrigação do oferecimento de suas contas, organizadas e elaboradas conforme as normas de caráter financeiro emanadas do Poder Legislativo e subsidiadas pelas normas expedidas pelos órgãos de controle.

A Constituição Federal, ao estabelecer em seu art. 70, *parágrafo único*, que prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, ou pelos quais responda, criou um sistema nacional de fiscalização e deixou claro que pessoas estão submetidas ao controle nela delineado. Já seu art. 31 trata da prestação de contas, em nível municipal, dispondo que a fiscalização do Município é exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e que este controle externo será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados.

A obrigatoriedade da completa prestação de contas também é prevista pela Lei nº 4.320/64, conforme as disposições contidas em seus artigos 81 e 82, determinando que o Poder Executivo, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, e que essas contas serão a ele encaminhadas com parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.

Também a Lei Complementar nº 101/00, dispõe sobre a prestação de contas. Esta é tratada em seu artigo 56, estabelecendo que as contas prestadas pelos Chefes do Poder Executivo, incluirão, além das suas próprias, as dos Presidentes dos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Chefe do Ministério Público, as quais receberão parecer prévio, separadamente, do respectivo Tribunal de Contas.

Mais adiante, seu artigo 58 dispõe que "a prestação de contas evidenciará o desempenho da arrecadação em relação à previsão, destacando as providências adotadas no âmbito da fiscalização das receitas e combate à sonegação, as ações de recuperação de créditos nas instâncias administrativa e judicial, bem como as demais medidas para incremento das receitas tributárias e de contribuições".

Além disso, esta inclui a prestação de contas como um dos instrumentos da transparência na gestão pública (art. 48), determinando, também, sua ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, dispondo, ainda, que as contas apresentadas ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade (art. 49), não obstante a Constituição Federal assim disponha no § 3º de seu artigo 31: "As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei".

Não pairam dúvidas quanto à obrigatoriedade do Gestor em prestar contas a este Tribunal, devendo ser elaborada com a integralidade dos documentos dispostos na IN/TCE/MS 1/95, vigente à época, pois visa demonstrar os resultados de seus programas, acrescidos dos balanços exigidos pela Lei nº 4.320/64, haja vista que as informações contábeis analíticas servem como suporte operacional aos gestores no controle administrativo de suas contas, enquanto sintéticas são gerenciais e auxiliam na prestação de contas aos Órgãos de contro-

le interno e externo que, no exercício da respectiva missão institucional, precisam avaliar a Administração Pública pelos resultados alcançados.

Esta Corte de contas já tem posicionamento consolidado quanto ao tema:

> SÚMULA TCE/MS N.º 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."

No presente caso, diversos são os aspectos da prestação de contas que suscitaram dúvidas quanto à sua regularidade, haja vista que o Ordenador de Despesas deixou de apresentar: *o Inventário de Bens Móveis e Imóveis, devidamente assinados pela Comissão Inventariante; Publicação dos anexos 12, 13, 14 e 15 na Imprensa Oficial; Parecer do Conselho sobre as fiscalizações e acompanhamento do desenvolvimento das ações e serviços de saúde; Atas das Audiências Públicas realizadas na Câmara dos Vereadores, para apreciação dos relatórios financeiros e operacionais de saúde; Declaração expedida pelo Conselho indicando se foram apreciadas eventuais denuncias e consultas sobre assuntos pertinentes às ações e serviços de saúde; Certidão contendo a composição do Conselho, bem como sua respectiva representatividade distribuída entre usuários, trabalhadores da saúde e prestadores de serviços; Esclarecimentos quanto aos extratos e conciliações bancárias, pois o saldo é de R$ 499.760,05, não conferindo com o Anexo 13 - Balanço Financeiro - e Anexo 14 - Balanço Patrimonial; e Esclarecimentos quanto ao Anexo 17 - Demonstração de Dívida Flutuante, pois consta saldo para o exercício seguinte de IRRF e INSS sem o recolhimento aos Órgãos competentes.*

O Professor Diógenes Gasparini orienta que:

> As competências do cargo, função ou emprego público devem ser *exercidas na sua plenitude e no momento legal. Não se satisfaz o direito com o desempenho incompleto* ou

> a destempo da competência e, por ainda, com a omissão da autoridade. Não se compreende que o agente público pratique intempestivamente atos de sua competência, desde que ocorra a oportunidade para agir, como não se entende que só se desincumba de parte de sua obrigação ou se abstenha em relação a essa obrigação.[2]

Como mencionado acima, o art. 70 da Constituição Federal, imputa ao gestor público o dever/obrigação de comprovar a boa e regular aplicação dos recursos postos sob sua administração, mediante a apresentação de prestação de contas. Tal obrigação é decorrência do princípio republicano sob qual se assenta o Estado Democrático de Direito Brasileiro, porquanto, numa democracia, os mandatários, em todos os seus níveis, exercem poder por delegação. Significa dizer que os gestores públicos, que administram a *res* publica, têm o dever/obrigação de prestar contas dessa gestão em sua integralidade e não parcialmente. E essa obrigação é materializada exatamente mediante a apresentação de contas ao Tribunal de Contas do Estado, que tem a função de examinar a regularidade da gestão.

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se ao administrador corresponde o desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere aos bens e interesses da coletividade e se assume o caráter de um *múnus* público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais.

Nesse sentido, cito o entendimento do Tribunal de Contas da União, proferido através da Decisão 225/2000, da2ª Câmara:

> A não comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados

[2] GASPARINI, Diógenes. Direito Administrativo. 18.ed. São Paulo, 2006.

> quando da realização do interesse público. Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão 176, *verbis*: "Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova". Há que se destacar, ainda, que, além do dever legal e constitucional de prestar contas do bom e regular emprego dos recursos públicos recebidos, devem os gestores fazê-lo demonstrando o estabelecimento do nexo entre o desembolso dos referidos recursos e os comprovantes de despesas realizadas com vistas à consecução do objeto acordado. Assim, é imperioso que, com os documentos apresentados com vistas a comprovar o bom emprego dos valores públicos, seja possível constatar que eles foram efetivamente utilizados no objeto pactuado, de acordo com os normativos legais e regulamentares vigentes.

Por ser obrigação constitucional e instrumento de transparência dos atos dos ordenadores, estes devem se pautar por cumpri-la da melhor forma, seguindo todos os procedimentos, inclusive o cumprimento dos prazos. A prestação de contas tem toda uma regulamentação própria, devendo o ordenador atender aos termos e condições da legislação competente.

O processo de prestação de contas em exame foi apresentado de forma gravemente incompleta, faltando documentos essenciais, consoante relação já exposta anteriormente, em desrespeito à Instrução Normativa-TCE nº 1/95, vigente à época.

A adequada e completa apresentação dos documentos referentes à prestação de contas são fundamentais, não somente para a transparência que se espera de qualquer Administração Pública, mas evidentemente, para o efetivo exercício do controle externo.

A apresentação inadequada de prestação de contas representa transgressão à importante dever constitucional, além de causar evidente prejuízo para o trabalho de fiscalização, sendo impossível, pois, admiti-la. Dessa forma, as contas podem, e devem ser completamente desaprovadas em decorrência da ausência dos documentos anteriormente elencados.

Assim, considerando que as irregularidades foram sanadas parcialmente pelo Ordenador de Despesas, entendo que deve ser mantido o Acórdão nº 00/0366/2010 em sua integralidade.

Mediante o exposto, acolho o parecer de nº 9531/2015 proferido pelo Ministério Público de Contas e VOTO pela IMPROCEDÊNCIA do Pedido de Revisão interposto por Luiz Felippe Ribeiro Orro, Prefeito do Município de Aquidauana/MS à época, em face do Acórdão nº 00/0366/2010, mantendo-o em sua integralidade.

São às razões que fundamentam o voto.

Conselheiro Iran Coelho das Neves:

Com relator.

Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo:

Com relator.

Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano:

Com relator.

Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral:

Com relator.

Conselheiro Jerson Domingos:

Com relator.

IV - DECISÃO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, os Conselheiros do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul, sob a Presidência do Conselheiro Waldir Neves Barbosa, na Sessão Ordinária de nº 29, de 9 de dezembro de 2015, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos ACORDAM pela improcedência do pedido de revisão, interposto pelo Senhor Luiz Felippe Ribeiro Orro, Prefeito do Município de Aquidauana, à época, em face do Acórdão nº 00/0366/2010, mantendo-o em sua integralidade; e pela comunicação do resultado nos termos regimentais. DISCUSSÃO: nesta oportunidade ninguém fez uso da palavra. DECISÃO: aprovado, por unanimidade, o relatório e voto do Conselheiro Relator.

Participaram do julgamento: Exmo. Presidente Conselheiro Waldir Neves Barbosa; Exmo. Conselheiro Ronaldo Chadid; Exmo. Conselheiro Iran Coelho das Neves; Exma. Conselheira Marisa Joaquina Monteiro Serrano; Ex-

mo. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo; Exmo. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral; Exmo. Conselheiro Jerson Domingos; e o Representante do Ministério Público de Contas, Procurador Geral de Contas, Dr. José Aêdo Camilo.

Publique-se.

Campo Grande/MS, 9 de dezembro de 2015.

Ronaldo Chadid
Conselheiro Relator