
PROCESSO Nº: 11158/2018-9
RELATOR: CONSELHEIRO-SUBSTITUTO PAULO CÉSAR DE SOUZA
NATUREZA: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
INTERESSADO: ANGELA CRISTINA FILGUEIRAS RIOS
MUNICÍPIO: GUAÍÚBA
UNIDADE: SECRETARIA DE SAÚDE
EXERCÍCIO: 2013 (PERÍODO DE 02.01 A 22.11)

RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas da Secretaria de Saúde do Município de Guaiúba, exercício 2013 (período de 02.01 a 22.11), de responsabilidade da Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios, gestora, cujo valor da despesa orçamentária empenhada foi de R\$ 9.172.021,10 (nove milhões, cento e setenta e dois mil e vinte e um reais e dez centavos).

2. A 5ª Inspeção do extinto Tribunal de Contas dos Municípios procedeu à análise técnica das referidas contas, emitindo a Informação Inicial nº 161942015, na qual apontou irregularidades atinentes a:

- (1) Envio intempestivo da Prestação de Contas;
- (2) Descumprimento parcial da Instrução Normativa n.º 03/2013, art. 6º, III, X e XIV e art. 9º, III;
- (3) Repasse a menor do produto da arrecadação das consignações referentes a “Contribuição Previdenciária – INSS” (R\$ 21.594,20), “IRRF” (R\$ 54.209,39), “ISS” (R\$ 31.275,25) e “SEST/SENAT” (R\$ 6,25);
- (4) Omissão de registro de procedimento licitatório no SIM;
- (5) Não comprovação do saldo financeiro no início da gestão, solicitando-se novos documentos;
- (6) Não comprovação do saldo financeiro ao final da gestão em razão do Balanço Financeiro encontrar-se ilegível. Tal fato repercute na impossibilidade de comprovação da regularidade dos Balanços Financeiro e Patrimonial;

4. Quanto às Obras e Serviços de Engenharia, declarou que, em cumprimento às diretrizes estabelecidas no Plano Anual de Fiscalização, não houve inspeção *in loco* nessa unidade gestora no período em análise.

5. Dos esclarecimentos apresentados pela Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios, o órgão técnico concluiu (Certificado nº 173272016) pelo saneamento do item 3, saneamento parcial dos itens 2 e 4, e a permanência das falhas dos itens 1, 5 e 6.

6. Instado a se manifestar, o Ministério Público (Parecer nº 4711/2017) opinou no sentido de que sejam as contas julgadas IRREGULARES, na forma do art. 13, inciso III, da Lei Estadual nº 12.160/93, com a aplicação de multa e débito.

7. Em razão da Emenda Constitucional nº 92/2017, publicada no DOE de 21/08/2017, a qual extinguiu o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Ceará, os autos foram redistribuídos ao Conselheiro-Substituto Paulo César de Souza.

É o Relatório.

VOTO

Tomando por base o Relatório acima, tem-se que foram constatadas irregularidades na Prestação de Contas de Gestão da Secretaria de Saúde do Município de Guaiúba, exercício de 2013 (período: 02.01 a 22.11), de responsabilidade da Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios.

2. **1. Envio intempestivo da Prestação de Contas**

3. Destacou a 5ª Inspeção do extinto TCM-Ce que a Prestação de Contas de Gestão em análise foi encaminhada em 02.05.2014, fora do prazo estabelecido no art. 2º, III da Instrução Normativa 03/97, alterada pela IN nº 01/2001 do extinto TCM-Ce.

4. Em princípio retifico o certificado técnico, considerando que a Instrução Normativa que disciplina os processos de Prestação de Contas de Gestão para o exercício em análise, trata-se da IN nº 03/2013.

5. No mérito, considerando que a gestão encerrou-se em 22.11.2013, tem-se o prazo normativo de 120 dias a partir dessa data para o envio da correspondente Prestação de Contas encerrou-se em 22.03.2014. Restou, portanto, caracterizado descumprimento legal, dado que as contas foram apresentadas apenas em 02.05.2014.

6. Desse modo, e considerando ainda que a gestora não apresentou justificativa para a falha em análise, posiciono-me pela aplicação de multa no valor de R\$ 1.278,21 (mil duzentos e setenta e oito reais e vinte e um centavos), com base no art. 56, VII da Lei nº 12.160/93 c/c o art. 154, VII do Regimento Interno do extinto TCM-Ce.

7. **2. Descumprimento parcial da Instrução Normativa n.º 03/2013, art. 6º, III, X e XIV e art. 9º, III;**

8. A 5ª Inspeção apontou os seguintes descumprimentos da IN nº 03/2013:

a) O Balanço Financeiro (fls. 13/14) apresenta-se ilegível quanto aos saldos bancários, especialmente quanto ao saldo do exercício atual. Este fato comprometeu a análise comparativa com os extratos bancários e comprometeu a regularidade dos saldos bancários nos Balanços Financeiro e Patrimonial;

b) Há divergências nos saldos bancários;

c) O Relatório do Conselho do Fundo Especial enviado, fls. 170/174, encontra-se ilegível;

d) Há omissão da cópia da lei que fixou os subsídios de prefeito, vice-prefeito e secretários para o período.

9. No tocante as letras “a”, “c” e “d”, corroboro o disposto pela unidade técnica de que as justificativas e documentos apresentados pela defesa foram suficientes para o saneamento das falhas.

10. Em relação às divergências verificadas nos saldos bancários (letra “b”), tendo em vista que será realizada a análise do saldo financeiro no item 5 do presente Voto, deixo para tratar a matéria exclusivamente em referido item.

11. **3. Omissão de registro de procedimento licitatório no SIM**

12. No Certificado Inicial, a unidade técnica ressaltou que, ao analisar os dados enviados ao SIM, observou a omissão de registro de procedimento licitatório no empenho nº 0102005, cujo objeto é a locação de um imóvel. Tal omissão levou-a a concluir que a despesa em tela foi realizada sem procedimento licitatório, ferindo o disposto no art.37, inciso XXI da Constituição Federal e art. 2º da Lei Federal nº 8.666/93.

13. A unidade técnica ressaltou ainda que, caso a licitação tenha ocorrido, que fossem apresentados os seguintes documentos: extrato de publicação do edital, relatórios dos certames, termos de adjudicação e homologação, acompanhados das respectivas publicações.

14. Em sua defesa, a gestora apresentou o Processo Licitatório de dispensa nº 05.04.02/2013, o qual foi analisado pela unidade técnica, que concluiu pela irregularidade do processo, tendo em vista a omissão da ART do laudo de avaliação, bem como em razão do laudo de vistoria técnica encontrar-se deficiente nos seguintes pontos:

a) Não há planilha dos dados utilizados, nem foram explicitados os cálculos efetuados, o campo de arbítrio e justificativas para o resultado adotado, nem tampouco apresentado o gráfico de preços observados *versus* valores estimados pelo modelo. Para o cálculo do valor de aluguel do metro quadrado da região, o avaliador não apresentou qualquer cálculo, quando a norma determina que devam ser utilizados modelos estatísticos, como a regressão (linear ou espacial), por exemplo.

b) Não foi informada a especificação da avaliação atingida, com relação aos graus de fundamentação e precisão, indicada na alínea ‘h’ do subitem 10.1 da NBR 14653-2. O número de dados de mercado efetivamente utilizados é determinado de acordo com o grau de fundamentação. O avaliador não utilizou qualquer dado;

c) Ausência da descrição das variáveis do modelo, com a definição do critério de enquadramento de cada uma das características dos elementos amostrais, indicada na alínea ‘j’ do subitem 10.1 da NBR 14653-2. É indispensável a identificação das variáveis do modelo para o devido cálculo do valor venal do imóvel avaliando:

8.2.1.2 Identificação das variáveis do modelo

8.2.1.2.1 Variável dependente

Para a especificação correta da variável dependente, é necessária uma investigação no mercado em relação à sua conduta e às formas de expressão dos preços (por exemplo, preço total ou unitário, moeda de referência, formas de pagamento), bem como observar a homogeneidade nas unidades de medida.

8.2.1.2.2 Variáveis independentes

As variáveis independentes referem-se às características físicas (por exemplo: área, frente), de localização (como bairro, logradouro, distância a

pólo de influência, entre outros) e econômicas (como oferta ou transação, época e condição do negócio – à vista ou a prazo). Devem ser escolhidas com base em teorias existentes, conhecimentos adquiridos, senso comum e outros atributos que se revelem importantes no decorrer dos trabalhos, pois algumas variáveis consideradas no planejamento da pesquisa podem se mostrar pouco relevantes e vice-versa.

Sempre que possível, recomenda-se a adoção de variáveis quantitativas. As diferenças qualitativas das características dos imóveis podem ser especificadas na seguinte ordem de prioridade:

a) por meio de codificação, com o emprego de variáveis dicotômicas (por exemplo: aplicação de condições booleanas do tipo “maior do que” ou “menor do que”, “sim” ou “não”); b) pelo emprego de variáveis proxy (por exemplo: padrão construtivo expresso pelo custo unitário básico); c) por meio de códigos alocados (por exemplo: padrão construtivo baixo igual a 1, normal igual a 2 e alto igual a 3).

15. Em face das novas falhas apresentadas, a Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios foi novamente notificada para apresentar justificativas, contudo, transcorrer o prazo sem apresentar esclarecimentos.

16. Considerando que as falhas ora apontadas estão relacionadas às ações do engenheiro responsável pelo laudo de vistoria técnica/avaliação do imóvel, Sr. Francisco Valber Freitas Matos, e que este não foi chamado aos autos para apresentar justificativas, excluo as presentes ocorrências do julgamento da conta.

17. 4. Não comprovação do saldo financeiro no início da gestão

18. Em relação ao saldo financeiro do início da gestão, a unidade técnica apontou as seguintes diferenças:

Conta corrente nº	Saldo no balancete financeiro (R\$)	Doc.	Saldo no extrato/conciliação (R\$)	Doc.	Diferença (R\$)
7198-6	0,07	Fls. 13/14	0,00	Fls. 153	-0,07
7503-5	156,55		0,00	Fls. 150	-156,55
7624-4	1,77		0,00	Fls. 149	-1,77
9087-5	151,40		151,40	Fls. 147	0,00
9220-7	363,22		363,22	Fls. 145	0,00
9440-4	5.396,70		5.313,94	Fls. 137 e 139	-82,76
9441-2	144,14		99,91	Fls. 142	-44,23
9442-0	446,14		277,43	Fls. 140	-168,71
9443-9	356,33		226,23	Fls. 135	-130,10
9609-1	1.826,61		1.826,61	Fls. 134	0,00
9657-1	9.898,12		9.898,12	Fls. 132/133	0,00
9713-6	10,62		0,00	Fls. 130	-10,62

9885-X	0,68	Sem saldo ou período diverso	Fls. 128/129	-0,68
10210-5	21.770,66	21.770,66	Fls. 125/126	0,00
10338-1	21.933,60	21.933,60	Fls. 123/124	0,00
10339-X	21.933,60	21.933,60	Fls. 121/122	0,00
10511-2	56.610,18	87.893,14	Fls. 120	31.282,96
10678-X	38.098,80	38.098,80	Fls. 118/119	0,00
11026-4	17.273,22	17.273,22	Fls. 110/111	0,00
11027-2	19.130,58	19.130,58	Fls. 103/104	0,00
11028-0	20.973,60	400,00	Fls. 109	-20.573,60
11029-9	20.869,56	20.869,56	Fls. 107/108	0,00
11030-2	20.359,26	20.359,26	Fls. 101/102	0,00
11031-0	20.973,60	20.973,60	Fls. 105/106	0,00
11032-9	10.486,80	200,00	Fls. 100	-10.286,80
11033-7	12.344,16	12.344,16	Fls. 97/98	0,00
11349-2	15.000,00	15.000,00	Fls. 99	0,00
135077-3	733,81	733,81	Fls. 116/117	0,00
145003-4	162,91	162,91	Fls. 114/115	0,00
145365-3	48,37	48,36	Fls. 112/113	-0,01
195-6	1.820,58	Não enviado	-	-1.820,58
TOTAL	339.275,64	337.282,12		-1.993,52

19. Após a análise dos documentos e justificativas da defesa, a unidade técnica concluiu que somente os saldos das contas abaixo encontravam-se irregulares:

Conta corrente	Saldo no Balanço (R\$)	Saldo no extrato (R\$)	Diferença (R\$)
9443-9	356,33	226,23	130,10
10339-X	21.933,60	0,00	21.933,60
10511-2	56.610,18	87.893,14	31.282,96
11029-9	20.869,56	400,00	20.469,56

11.032-9	10.486,80	200,00	10.286,80
----------	-----------	--------	-----------

20. No tocante à divergência apontada pela unidade técnica em relação ao saldo inicial, embora tenham sido apresentadas novos documentos, não foram observados nos autos documentos que pudessem elidir as divergências verificadas em algumas contas. Convém ressaltar que a comprovação dos fatos pendentes de regularização, bem como a demonstração do nexo de causalidade são práticas que, além de prudentes, são inerentes ao dever de prestar contas, tratando-se não se de uma obrigação do gestor público, mas também de uma forma de viabilizar uma melhor análise das contas.

21. É válido destacar, todavia, que o valor do “Saldo do exercício anterior” registrado no Balanço Financeiro deve ser correspondente ao “Saldo para o exercício seguinte” indicado no referido demonstrativo do ano imediatamente anterior. Observei, nesse tocante, que o saldo financeiro de abertura do exercício de 2013 é exatamente igual ao saldo de encerramento do exercício de 2012 (Processo 8700/13¹).

22. Sendo assim, a responsabilização acerca de eventual diferença encontrada entre o montante registrado como “Saldo do exercício anterior” no Balanço Financeiro e os valores existentes no banco no início do ano não recairia, a princípio, sobre o gestor que veio a assumir a Pasta, uma vez que tais valores estariam na competência da gestão anterior.

23. No entanto, é relevante destacar que qualquer divergência identificada deve ser corrigida ao longo do ano e esta ação deve ser devidamente evidenciada nos demonstrativos contábeis quando do encerramento do exercício.

24. No caso em exame, todavia, não se deu contraditório a ampla defesa a Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios no tocante à necessidade de ajustes das divergências identificadas, não atribuirei responsabilidades ao gestor nesse tocante.

25. Ante o exposto, posiciono-me no sentido de excluir a ocorrência do exame das presentes contas.

26. **5. Não comprovação do saldo financeiro ao final da gestão**

27. Em princípio a unidade técnica apontou a impossibilidade de análise do saldo financeiro ao final da gestão em razão do Balanço Financeiro encontrar-se ilegível.

28. Em sede reexame, após a análise dos documentos apresentados pela defesa, a unidade técnica concluiu que os saldos das contas abaixo identificadas encontravam-se irregulares, impedindo a comprovação da regularidade dos Balanços Financeiro e Patrimonial:

Conta corrente	Saldo no Balanço (R\$)	Saldo no extrato (R\$)	Diferença (R\$)
7503-5	161,27	0,00	161,27
7624-4	1,83	0,00	1,83
9220-7	382,10	0,00	382,10

1 No referido processo, o saldo de encerramento do exercício de 2012 foi analisado e julgado regular

9441-2	145,48	99,91	45,57
9442-0	18.007,46	0,00	18.007,46
9443-9	127.340,39	19,26	127.321,13
9609-1	1.829,12	282,52	1.829,12
9657-1	10.458,82	0,00	10.176,30
9713-6	10,94	0,00	1.094,00
9885-X	0,70	0,00	0,70
10210-5	2.462,85	38,00	2.424,85
10338-1	23.154,40	0,00	23.154,40
10339-X	3.172,11	0,71	3.171,40
10511-2	7.708,57	0,49	7.708,08
10678-X	40.320,00	0,00	40.320,00
11026-4	2.630,99	998,50	1.632,49
11027-2	2.952,06	0,77	2.951,29
11028-0	1.756,19	0,62	1.755,57
11029-9	1.278,10	76,45	1.201,65
11030-2	1.330,73	9,91	1.320,82
11031-0	1.452,37	0,38	1.451,99
11032-9	1.582,52	4,94	1.577,58
11033-7	1.859,30	770,98	1.088,32
11349-2	15.290,69	0,00	15.290,69
TOTAL			264.068,61

29. Em razão das presentes divergências, a Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios foi novamente chamada aos autos para apresentar justificativas. Contudo, a gestora deixou transcorrer o prazo sem apresentar esclarecimentos.

30. É válido acrescentar que a comprovação dos fatos pendentes de regularização, bem como a demonstração do nexo de causalidade são práticas que, além de prudentes, são inerentes ao dever de prestar contas. Tal comprovação, além de tratar-se de uma obrigação do gestor público, viabiliza uma melhor análise das contas e assegura a transparência e o controle social.

31. Sendo assim, considerando que não foram apresentados documentos nem esclarecimentos, **não há como sanar a divergência**, permanecendo, portanto, a impossibilidade de atestar a regularidade do saldo financeiro final.

32. Diante deste cenário, importa registrar que a IN nº 04/1994 do extinto TCM/CE, entendia que, quando os saldos bancários não estavam comprovados por conciliação bancária, implicava a restituição dos valores devidamente corrigidos, *in verbis*:

Art. 11. A não comprovação dos saldos bancários através da conciliação entre os extratos mensais e controles individuais da conta "BANCOS", **implicará restituição devidamente corrigida, ao erário municipal pelo ordenador da despesa**, independentemente das demais medidas legais cabíveis.

33. Na interpretação da então Corte Municipal, quando o valor constante do extrato bancário era maior que aquele registrado nos demonstrativos contábeis significava uma falha formal que poderia ser facilmente dirimida com a apresentação da conciliação bancária. Por outro lado, em sendo esses valores menores, restaria configurado o dano, dado o indício do desvio do valor.

34. Em razão de todo o exposto, concluo pela imputação de débito no valor de R\$ 264.068,61 (duzentos e sessenta e quatro mil e sessenta e oito reais e sessenta e um centavos) a ser atualizado monetariamente, conforme estabelece o art. 19 da Lei nº 12160/93.

35. Além disso, por considerar que a falha em análise reflete um descontrole contábil e financeiro que vai de encontro às disposições acima destacadas, capaz de ensejar, por si só, o julgamento irregular das contas, posiciono-me aplicação de multa à Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios, com fundamento no art. 55 da Lei nº 12.160/93, no valor de R\$ 26.000,00 (vinte mil reais).

36. Por fim, é válido salientar que o presente julgamento circunscreve-se aos fatos constantes da instrução, excluídos, portanto, os não evidenciados nos autos, assim como os relativos a processos e procedimentos autônomos em tramitação nesta Corte de Contas.

37. Desta feita, **voto** no sentido de:

a) **julgar irregulares** as Contas da Secretaria de Saúde Município de Guaiúba, exercício de 2013 (período: 02.01 a 22.11), de responsabilidade da Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios, gestora, nos termos do art. 13, III, da Lei nº 12.160/93, em razão da não comprovação do saldo financeiro ao final da gestão (item 5);

b) **aplicar** à Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios, gestora, débito no valor de R\$ 264.068,61 (duzentos e sessenta e quatro mil e sessenta e oito reais e sessenta e um centavos), a ser atualizado monetariamente conforme estabelece o art. 19 da Lei nº 12.160/93, em razão da não comprovação do saldo financeiro final (item 5);

c) **aplicar a** Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios multa no valor de R\$ 27.278,21 (vinte e sete mil duzentos e setenta e oito reais e vinte e um centavos), com base nos arts. 55 e 56, VII da Lei nº 12.160/93 c/c art. 154, VII do Regimento Interno do extinto TCM/CE;

d) **autorizar**, desde logo, por questão de economia processual, no caso de não recolhimento da quantia supramencionada e ocorrendo o trânsito em julgado da matéria, a

cobrança judicial da dívida através da Procuradoria-Geral do Estado do Ceará, de acordo com o art. 71, XI, § 3º, c/c com o art. 75, ambos da Constituição Federal, o art. 76, § 3º da Constituição Estadual e o art. 156, §3º do Regimento Interno do extinto TCM;

e) **comunicar** à responsável, Sra. Ângela Cristina Filgueiras Rios, que o presente julgamento circunscreve-se aos fatos constantes da instrução, excluídos, portanto, os fatos não evidenciados nos autos, bem assim os relativos a processos e procedimentos autônomos em tramitação nesta Corte de Contas; e

f) **autorizar**, desde já, o **arquivamento** do feito, após a comprovação do pagamento da multa e do débito impostos e o trânsito em julgado da decisão.

Fortaleza, de de 2019.

Paulo César de Souza
Conselheiro-Substituto
RELATOR