



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

PARECER: 781/2019 – GP1P

ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - 2015

REFERÊNCIA: PROCESSO Nº 5.523/2017 (Proc.: 410.000.437/2017 - 1v – apenso)

EMENTA: 1. **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL. EXERCÍCIO 2015. INSTITUTO DE ASSISTÊNCIA À SAÚDE DOS SERVIDORES DO DISTRITO FEDERAL. INAS.**
2. **ÁREA TÉCNICA SUGERE A REGULARIDADE COM RESSALVAS DAS CONTAS.**
3. **AQUIESCÊNCIA DO MPC/DF, COM ADENDO. ALERTA AO GOVERNADOR ACERCA DA INEXECUÇÃO DAS ATIVIDADES FINALÍSTICAS DA ENTIDADE.**

1. Os autos tratam de Prestação de Contas Anual – PCA dos ordenadores de despesas e demais responsáveis do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Distrito Federal – INAS², entidade integrante da Administração Pública indireta distrital, referente ao **exercício financeiro de 2015.**

2. Os **responsáveis** pela gestão em exame foram identificados pela Unidade Técnica na tabela do **parágrafo 2.1** da Informação nº 208/2019 – SECONT/2ª DICONTE, fls. 37/45 dos presentes autos, identificando os ordenadores de despesas e demais responsáveis pela gestão em exame. A citada individualização foi balizada no demonstrativo à fl. 14 do Processo nº 410.000.437/2017, apenso.

3. Procedendo ao **exame formal da PCA**, no que concerne à composição do processo e ao atendimento das exigências regimentais, a Área Técnica discorreu que **foram atendidas parcialmente as exigências da legislação pertinente.** A propósito, eis o exame apresentado pelo Corpo Instrutivo nesse particular:

“3.1.1. Conforme consta do PT-I, fls. 35/36, não foram acostados aos autos os seguintes documentos:

- Relatório Anual Das Atividades, firmado pelo Administrador ou Ordenador De Despesas. – Art. 146-II do RI/TCDF4;

- Termo de conferência de saldo de caixa – art. 146, inciso V, alínea “a”, do RI/TCDF;

- Termo de conferência de almoxarifado – art. 146, inciso V, alínea “a”, do RI/TCDF;

- Extratos de contas correntes ou memorandos bancários comprobatórios dos saldos, devidamente conciliados – art. 146, inciso V, alínea “b”, do RI/TCDF;



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

- *Demonstração discriminada dos créditos vencidos, com as razões do não recebimento – art. 146, V, “c”, do RI/TCDF;*
- *Demonstração discriminada das dívidas vencidas, indicando as razões do não pagamento - art. 146, V, “d”, do RI/TCDF;*
- *Demonstração sintética das imobilizações, indicando o saldo do exercício anterior e as aquisições e baixas havidas no período – art. 146, V, “e”, do RI/TCDF.*
- *Pronunciamento ou Parecer Conclusivo do Conselho Deliberativo ou Órgãos equivalente – art. 146-vii do RI/TCDF;*
- *Parecer Conclusivo do Conselho Fiscal ou Órgão Equivalente – art. 146-VIII do RI/TCDF;*
- *Inventário Físico dos Bens Móveis e Imóveis – art. 148 do RI/TCDF;*
- *Demonstrativo com as tomadas de contas especiais encerradas, instauradas ou em andamento – art. 14 da Resolução nº 102/1998.*

3.1.2. Tendo em vista as explicações prestadas no Relatório do Organizador das Contas, documento de fls. 13/15, entendemos que os documentos faltantes não influenciam a presente análise, podendo ser relevados por esta Corte, à exceção daqueles relativos ao inventário patrimonial, conforme analisado a seguir”.*

4. No tocante à análise do Inventário Patrimonial, o Corpo Instrutivo informou que não foi apresentado o respectivo Relatório, conforme explicações prestadas no Relatório do Organizador das Contas (fls. 13/15 - proc. 410.000.437/2017).

5. Ato contínuo, a Unidade Técnica discorreu sobre o pronunciamento dos órgãos de controle, ressaltando que não houve manifestação do Conselho Deliberativo ou Fiscal.

6. O Comitê de Certificação das Tomadas e Prestações de Contas Anuais, por meio do Certificado de Auditoria nº 74/2018 – COMITÊ/SUBCI/CGDF, fl. 37-v do Processo nº 410.000.437/2017, concluiu pela **regularidade com ressalvas** das contas, nos seguintes termos:

“5. O Comitê de Certificação, mediante 01 (uma) falha média contida nos relatórios realizados sobre o exercício de 2015 na Unidade em comento, emite o Certificado de Auditoria de Regularidade com Ressalvas das Contas.”

7. O pronunciamento conclusivo atinente à gestão em exame levou em conta a **falha** indicada no Relatório de Contas nº 74/2018 – DIVOV/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, fls. 35-v do Processo nº 410.000.347/2017 – apenso, a qual foi classificada pelo Controle Interno do Distrito Federal como **média**, nos termos do quadro apresentado a seguir:

TABELA 2 – RESULTADOS DE AUDITÓRIAS E INSPEÇÕES

DOCUMENTO	GESTÃO	SUBITEM	DESCRIÇÃO	CONSTATÇÃO	RECOMENDAÇÕES	CLASSIFICAÇÃO DA FALHA
ESTE RELATÓRIO	ORÇAMENTARIA	2	ELEVADA QUANTIDADE DE PROGRAMAS DE TRABALHO SEM EXECUÇÃO	1. REAVALIAR O PROCESSO DE PLANEJAMENTO ORÇAMENTÁRIO COM VISTAS A NÃO INCLUIR PROGRAMAS DE TRABALHO SEM OS ELEMENTOS TÉCNICOS (PROJETO BÁSICO, TERMO DE REFERÊNCIA, ETC) NECESSÁRIOS À SUA EXECUÇÃO.		MÉDIA

Verifica-se que foram apontados, para o período sob análise, 1 (uma) falha média.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

8. Cotejando as informações apresentadas, a Área Instrutiva ressaltou que *“a baixa execução orçamentária, no valor de 127.323,64 e exclusivamente voltada ao pagamento de pessoal, demonstra que os objetivos para os quais o instituto foi criado não foram atingidos até o exercício de análise desta PCA.”*

9. Nessa toada, sugeriu que, *“muito embora os elementos desta PCA não demonstrem fatos que fundamentem a reprovação das contas, entendemos caber ressalvas à evidente **inércia administrativa** em dar efetividade às ações que deveriam ser realizadas (...)”*.

10. Em seguida, a Área Técnica informou que o Controle Interno apresentou relatório sobre a eficácia e eficiência do desempenho da Unidade, considerando como eficaz e eficiente as gestões orçamentária, financeira, patrimonial e contábil.

11. Prosseguindo, arrazoou que **não foram utilizados suprimentos de fundos na gestão em exame**, conforme relatório do organizador de contas, fls. 13/15 do Processo nº 410.000.437/2017.

12. O Corpo Instrutivo também discorreu que, em consulta ao Sistema de Protocolo e Acompanhamento e demais sistemas informatizados do e. **Tribunal, não foram localizados processos com o condão de influenciar no julgamento destas contas anuais.**

13. Ainda considerando os processos em tramitação nesta e. **Corte**, apresentou a situação das contas anuais de **exercícios anteriores** tratadas nos Processos nºs 20.223/2013, 25.254/2014 e 23.027/2015, referentes aos exercícios de **2012, 2013 e 2014**, respectivamente. Nesse giro, assinalou que as aludidas contas foram julgadas **regulares com ressalvas**.

14. Ato contínuo, anotou que **não existem deliberações** deste c. **TCDF** para serem avaliadas nesta PCA.

15. No que concerne ao Demonstrativo de TCE's, malgrado o Organizador das contas não tenha indicado a inexistência de instauração de TCE no exercício em exame, o Corpo Instrutivo entendeu por superada a ausência de demonstrativo, tendo em vista que *“não houve execução além do pagamento de despesas com pessoal”*, além do fato de não ter sido constatada a existência de processos no sistema desta e. **Corte**.

16. Por fim, após concluir pela **regularidade das contas com ressalvas**, conforme Relatório de Contas nº 74/2018 – DIGOV/COIPP/SUBCI/CGDF, fl. 34/36 do Processo nº 410.000.437/2017 – apenso, o auditor responsável pela instrução sugeriu ao e. **Plenário** que:

“I. tome conhecimento da prestação de contas anual do Instituto de Assistência à Saúde dos Servidores do Distrito Federal - INAS, concernente ao exercício de 2015, objeto do Processo nº 410.000.437/2017, apenso;

II. julgue, com fulcro no art. 17, II, da LC nº 01/1994 c/c o art. 167, II do RITCDF, as contas dos responsáveis Srs. Alexandre Ribeiro Pereira Lopes, CPF nº 028.169.317-06 (Diretor Presidente, período de 11.03 a 31.12.15), e Edilson Urbano da Silva, CPF nº



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

140.713.078-11(Diretor Técnico-Administrativo, período de 05.08 a 31.12.15), regulares com ressalvas, em virtude da falha apontada no subitem 2.1 - Programas de trabalho sem execução, do Relatório de Contas nº 74/2018 – DICOG/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, bem como em razão da ausência de apresentação de inventário patrimonial na presente PCA e da inércia na implantação da assistência à saúde complementar dos servidores do GDF;

III. considere, em conformidade com o art. 24 da LC nº 1/1994, os responsáveis indicados no item II retro quites com o erário distrital, no que tange ao objeto da presente PCA;

IV. determine ao INAS que adote as medidas necessárias à correção das impropriedades identificadas no item II, retro;

V. autorize:

a) a devolução do apenso ao INAS;

b) a devolução dos autos à Secretaria de Contas para as providências cabíveis e arquivamento.

17. Anterior ao envio dos autos a este **Parquet**, os termos da Informação nº 208/2019 – SECONT/2ª DICONTE, fls. 37/45 dos presentes autos, foram acolhidos integralmente pelo Diretor da 2ª Divisão de Contas e pelo Secretário de Controle Externo, conforme manifestações à fl. 45.

18. É o relatório. Passo a opinar, cumprindo ressaltar que atuo, **in casu**, em **substituição**, consoante o disposto na Lei nº 13.024/2014, na Resolução nº 304/2017, no Ato Normativo nº 1/2015-MPC e na r. Decisão Administrativa nº 46/2017-TCDF.

19. Conforme ponderado em outros processos semelhantes, este **MPC/DF entende** que o e. **TCDF** pode, diante das circunstâncias do caso concreto, relevar o descumprimento das exigências regimentais identificadas pelo Corpo Instrutivo no exame formal dos autos da PCA, tendo em conta que a composição do processo ocorreu após o deslinde do exercício em análise e que eventual diligência para inclusão da documentação ausente **não agregaria informação imprescindível ao julgamento destas contas**, mormente em razão da ausência de empenho de despesas nas atividades finalísticas da entidade.

20. Ademais, este **Parquet** especializado, na mesma linha do Corpo Técnico, entende pertinente que a c. **Corte de Contas determine** aos dirigentes do INAS a estrita observância da documentação necessária à formalização das futuras prestações de contas anuais, conforme definido no RI/TCDF.

21. Quanto ao exame dos atos de gestão do exercício em análise, no sentir deste **MPC/DF**, a baixa execução orçamentária (R\$ 127.323,64 – fl. 19, proc. 410.000.437/2017) e a existência de programas de trabalho sem execução (subitem 2 – Relatório de Contas nº 74/2018 – DIGOV/COIPP/COGEI/SUBCI/CGDF, fl.34), **devem repercutir como ressalva no julgamento das contas em exame**.

22. Cumpre destacar, conforme observado no início da Informação nº 208/2019 – SECONT/2ª DICONTE, fls. 37/39 dos presentes autos, bem como da Prestação de Contas Anual



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

(fls. 13/28, proc. 410.000.437/2017), que o INAS, **malgrado tenha sido criado em 2006**, por intermédio da Lei nº 3.831/2006, possui baixíssima execução de despesas, o que evidencia a absoluta **ineficiência** da entidade distrital.

23. A propósito, conforme aduziu o Corpo Técnico, no exercício em exame, a execução orçamentária da jurisdicionada, no importe de R\$ 127.323,64, albergou **apenas despesas com pessoal**, fato que vem sendo rotineiro nas gestões anteriores.

24. No sentir deste Órgão Ministerial, a elevada quantidade de programas de trabalho sem execução, conforme constatado no Relatório de Contas nº 74/2018 (fl. 34/37 do proc. 410.000.437/2017) e a falta de efetiva implantação de programa suplementar de saúde para a qual a autarquia foi criada denota **a ineficiência operacional da entidade** e, por conseguinte, demanda providências desta e. **Corte de Contas**, mormente em razão da constatação de que em 2017, **11 anos após a constituição da entidade**, **não houve a efetiva estruturação do programa previsto na Lei nº 3.831/2006**.

25. Tal fato, diga-se, poderia ensejar a irregularidade das contas, com o chamamento em audiência dos responsáveis, especialmente em razão da ausência de planejamento para que o instituto possa atingir sua finalidade precípua, qual seja proporcionar Assistência Suplementar à Saúde aos seus beneficiários e dependentes, conforme dispõe o artigo 3º da Lei 3.831/2006.

26. Como bem salientou o Corpo Técnico, *“em que pese o INAS tenha sido criado em 2006, até o exercício financeiro referente a estas contas, ainda não havia sido, de fato, devidamente estruturado”*, o que, evidentemente, tem refletido nas prestações de contas com a ausência de informações relevantes aos órgãos de controle interno e externo, dificultando sobremaneira a identificação das eventuais irregularidades de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

27. Não obstante o cenário de ineficiência no âmbito da jurisdicionada, consta do Ofício nº 08/2017 – GAB/INAS, às fls. 03/06 do processo nº 410.000.437/2017, que a atual gestão **iniciou o marco de padronização** para estabelecer *“condições viáveis ao estudo e proposição das atividades a serem desempenhadas pelo Instituto, visto que submetemos, imediatamente, à Câmara de Governança Orçamentária, Financeira e Corporativa do Distrito Federal – Governança-DF, nos termos do disposto no Decreto nº 37.173/2016 e na Instrução Normativa nº 1/2016, a racionalização orçamentária, financeira e de pessoal do INAS... promovemos o imediato inventário de bens móveis... procedemos a consulta técnica-jurídica à Procuradoria Geral do DF quanto a análise do Relatório de Auditoria nº 04/2015-DIRFI/CONAE/SUBCI/CGDF (Tomada de Contas Especial), bem como iniciamos diversas reuniões técnicas e operacionais como arcabouço norteador da consecução do Plano de Assistência Suplementar à Saúde para os servidores do Distrito Federal.”*

28. Em conclusão, relatou o gestor que *“a atual estrutura do INAS vem exaurindo todas as informações à Prestação de Contas Anual do exercício de 2016, período cujas atividades e realizações foram desenvolvidas e conhecidas por esta gestão”*.



**MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO DISTRITO FEDERAL
PRIMEIRA PROCURADORIA**

29. Assim, em que pese o indicativo de um novo marco na gestão administrativa do Instituto, com adoção de medidas que visem alterar o atual estágio de letargia para um patamar de efetiva execução dos programas de trabalho, este Parquet especializado **comunga** do entendimento do Corpo Técnico no sentido de que cabem **ressalvas** nas contas em razão da notória **inércia administrativa**.

30. Ademais, assim como proposto no Parecer ministerial nº 834/2016, alusivo ao Processo nº 25.254/2014, cabe repisar o opinativo quanto à necessidade de esta e. **Corte alertar** o **Exmo. Sr. Governador** de que a ausência de realização de despesas na atividade fim da entidade configura **afronta aos aspectos de eficácia e eficiência da gestão**, além de caracterizar possível descumprimento dos objetivos para os quais a entidade foi criada, devendo o Poder Executivo avaliar a necessidade de sua manutenção.

31. Por derradeiro, conforme aduziu o Corpo Instrutivo nos parágrafos 4.1.1 e 4.1.2 da Informação nº 208/2019 – SECONT/2ª DICONTE, fls. 37/45 do feito em epígrafe, diante da **ausência de inventário patrimonial da entidade**, *“cabe recomendação e ressalva no sentido de proceder ao levantamento do inventário, apontando possíveis falhas ou irregularidades”*, com o que anui o Ministério Público de Contas.

32. Ante o exposto, o **MPC/DF**, com o acréscimo mencionado no **parágrafo 30**, **converge** com as sugestões emanadas do zeloso Corpo Técnico.

É o Parecer.

Brasília, 2 de dezembro de 2019.

Marcos Felipe Pinheiro Lima
Procurador em substituição