ACÓRDÃO - AC00 - 271/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/6871/2016
PROTOCOLO	: 1680955
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADO	: LUZIANO FURTADO DE SOUZA
ADVOGADO	: LUCAS HENRIQUE DOS SANTOS CARDOSO - OAB/MS N° 19.344
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – DEMONSTRAÇÃO DOS RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL – REGULARIDADE – MANUTENÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL – AUSÊNCIA DE CONTROLE INTERNO – NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – PUBLICAÇÃO EXTEMPORÂNEA – RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – QUITAÇÃO.

1. O decurso temporal referente ao exercício das contas analisadas e a atual manutenção, pelo Município, das disponibilidades de caixa em instituição financeira oficial devem ser considerados na análise da afronta ao § 3º, art. 164, da CF/88, pela manutenção em instituição não oficial à época, que, com vistas aos princípios da razoabilidade e da finalidade, deve ser razão de ressalva.
2. O encaminhamento de parecer assinado por controlador interno nomeado após o término do exercício financeiro não atende às finalidades constitucionais, uma vez que deve acompanhar a aplicação dos recursos públicos durante a sua execução. Mas, considerada a nomeação posterior de controlador interno, demonstrando alinhamento da gestão ao atendimento das normas constitucionais, ainda que de maneira imperfeita, para a ausência de controle interno no exercício analisado é oportuno recomendar a atual gestão, se ainda não o fez, que observe com maior rigor as normas que regem a Administração Pública.
3. As Notas Explicativas devem ser publicadas em conjunto as DCASP, por ser parte integrante, conforme previsto no item 11 – letra “a” da Resolução CFC nº 1.133/2008 e MCASP; contudo, a publicação extemporânea não constitui motivo de irregularidade das contas, devendo ser objeto de ressalva e recomendação aos atuais gestores para que aperfeiçoem o processo de elaboração, atentando-se à obrigatoriedade de elaborar e publicar de forma conjunta as Notas Explicativas que são partes integrantes das DCASP.
4. Demonstrados os resultados da execução orçamentária, financeira e patrimonial em consonância com as normas pertinentes, bem como o atendimento aos comandos legais e constitucionais, exceto quanto às impropriedades consideradas, é declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão e emitida a recomendação para que tais falhas não se repitam.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária Virtual

do Tribunal Pleno, realizada em 8 a 11 de março de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **regularidade com ressalvas** da prestação de contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Assistência Social de Alcinópolis, referente ao exercício financeiro de 2015, sob a gestão do *Sr*. **Luziano Furtado de Souza**, Secretário Municipal de Assistência Social à época, **dando quitação** ao mencionado gestor; e emitir **recomendação** aos atuais gestores para que se atendem ao cumprimento integral das normas regentes da Administração Pública, especialmente com relação ao controle interno, e que aperfeiçoem o processo de elaboração de Notas Explicativas, atentando-se à obrigatoriedade de elaborar e publicar de forma conjunta as Notas Explicativas que são partes integrantes das DCASP, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes às verificadas nesta prestação de contas.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

1. DO RELATÓRIO

Trata-se da prestação de contas anuais de gestão do **Fundo Municipal de Assistência Social de Alcinópolis**, referente ao exercício financeiro de 2015, sob a gestão do *Sr. Luziano Furtado de Souza,* Secretário Municipal de Assistência Social à época.

Inicialmente os autos foram remetidos à extinta 5ª Inspetoria de Controle Externo, a qual após análise prévia dos autos, notificou o *Sr. Ildomar Carneiro Fernandes* para encaminhamento de documentos visando à melhor instrução do feito (Termo de Intimação n. 18084/2016 – f. 207). Então, o gestor remeteu os documentos constantes às f. 214 - 244.

Assim, depois de analisar os documentos encartados nos autos, a **5ª Inspetoria de Controle Externo** concluiu que as contas de gestão não foram elaboradas em consonância com as normas regentes da matéria, conforme Análise n. 24881/2016 (f. 245-260), especialmente por conta do parecer técnico conclusivo do controle interno ter sido elaborado por controlador nomeado no exercício financeiro subsequente e apresentação de Notas Explicativas meramente conceituais junto às DCASP.

Encaminhados os autos à **Auditoria**, a mesma acompanhou o entendimento da equipe técnica, mas acrescentou que houve o depósito das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais. Em função disso, nos termos do Parecer n. 5978/2017 (f. 261-276), opinou pela irregularidade das contas e pela aplicação de multa.

De igual maneira a Auditoria, consignou o Ministério Público de Contas, por meio do Parecer n. 564/2019 (f. 277-282), manifestando-se pelo julgamento como contas irregulares, pela aplicação de multa, e determinação ao gestor que ao elaborar as futuras Notas Explicativas, se atente às normas emitidas pela NBCASP e o MCASP, observando que para cada demonstração contábil é necessária uma Nota Explicativa correspondente.

1.1 Do exercício do Contraditório e da Ampla Defesa

Com o fito de estabelecer o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, determinei à intimação dos seguintes gestores para apresentação de esclarecimentos, justificativas e documentos a fim de sanar as irregularidades apuradas, consoante Despacho n. 10249/2019 (f. 284-285): *Sr. Ildomar Carneiro Fernandes*, Prefeito Municipal à época dos fatos, bem como do *Sr. Dalmy Crisóstomo da Silva*, atual Prefeito Municipal de Alcinópolis.

Sendo assim, o *Sr. Ildomar Carneiro Fernandes* apresentou suas alegações nas f. 293-296, ressaltando preliminarmente que, embora tenha sido intimado para

remessa dos documentos, o Ordenador de Despesas da Unidade Gestora é o *Sr. Luziano Furtado de Souza.* Mesmo assim apresentou as seguintes justificativas:

> **1. Disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial.**
>
> Resposta: estamos encaminhando a Lei Municipal nº 242/2006, que autoriza o município a proceder movimentação bancária com o Bradesco, conforme preconiza a parte final do § 3º, art. 164, da CF/88, em sendo assim, cremos que não praticamos impropriedade ao movimentar as contas pelo Banco Bradesco S/A, vez que a lei Municipal encontra-se em vigor não tendo sido revogada ou considerada inconstitucional.
>
> **2. Ausência de Controle Interno.**
>
> Resposta: quanto ao Parecer Técnico emitido em 28 de março de 2016, pelo Sr. Anestor Martins de Amorim, pedimos data máxima vênia para discordarmos do entendimento do Corpo Técnico dessa Corte de Contas, uma vez, que o Parecer analisou os aspectos formais contábeis de acordo com a legislação em vigor, e em pleno desempenho da função para a qual foi nomeado, atendendo a legislação vigente, não devendo prosperar o entendimento de que alguém só possa analisar determinado balanço a partir de sua nomeação, pois caso assim fosse, estaria a gestão pública contrariando a princípio da continuidade.
>
> **3. Notas Explicativas às DCASP meramente conceituais.**
>
> Resposta: Estamos encaminhando as Notas explicativas devidamente corrigidas e republicadas juntamente com os Balanços conforme determina a legislação.

Assiste razão ao gestor que a responsabilidade pelas contas caberia ao ***Sr. Luziano Furtado de Souza****,* Secretário Municipal de Assistência Social à época. Contudo, apesar de não ter sido regularmente intimado para manifestação nos autos, o mesmo por iniciativa própria apresentou suas alegações às f. 298-322/ 368-411, que nessa oportunidade considero **válida sua defesa**, com vistas aos princípios da finalidade e celeridade processual, previstos no art. 80, incisos I e IV, do Regimento Interno. Sobre seus argumentos, o Ex-Secretário apresentou defesa de igual teor ao Prefeito Municipal à época.

Já o atual Prefeito manifestou-se nas f. 293-296 pontuando que se trata de irregularidades da antiga gestão, cujas justificativas não foram encaminhadas à atual administração, mesmo após a expedição do Ofício n. 20/2019, requerendo esclarecimentos. Entretanto, noticiou os procedimentos que estão sendo adotados no município, vejamos:

> **1. Manutenção das disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial.**
>
> Resposta: informamos que, atualmente, as disponibilidades de caixa são feitas em instituições financeiras oficiais, restando, pois, sanadas as eventuais irregularidades.
>
> **2. Controlador Interno inabilitado para a análise das contas do exercício 2015.**
>
> Resposta: informamos que, atualmente, o parecer do órgão de controle interno,

sobre as contas dos exercícios, vem sendo emitido conforme determina a legislação pertinente, restando, pois, sanadas as eventuais irregularidades.

3. As notas explicativas às DCASP apresentadas são meramente conceituais, não contendo as informações necessárias.

Resposta: informamos que, atualmente, na confecção das notas explicativas, vem sendo observada a legislação pertinente, bem como, o MCASP e NBCASP, restando, pois, sanadas as eventuais irregularidades.

4. Justificativa para a abertura dos créditos suplementares.

Resposta: informamos que, atualmente, a abertura de créditos suplementares é precedida de competente justificativa, restando, pois, sanadas as eventuais irregularidades.

Sendo necessário o exame das manifestações dos gestores, encaminhou-se o processo à instituída Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão – Coordenadoria de Contas dos Municípios, à Auditoria e ao Ministério Público de Contas.

1.2 Da análise técnica e pareceres da Auditoria e Ministério Público de Contas em face das alegações de defesa apresentadas pelos gestores

A **Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão**, por intermédio da **Coordenadoria de Contas dos Municípios**, após proceder à análise das alegações de defesa, concluiu que apesar de sanada algumas irregularidades, a prestação de contas não se encontra em conformidade com as normas regentes, porquanto das seguintes impropriedades, nos termos da Análise n. 10667/2019 (f. 413 - 418): *controlador interno inabilitado e depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições não oficiais.*

Corroborando com o entendimento da equipe técnica, a **Auditoria,** por meio do Parecer de n. 9501/2020 (f. 420-426), opinou pela manutenção da declaração de irregularidade da prestação de contas e aplicação de multa em razão das impropriedades evidenciadas, ressalvando ainda que, apesar do envio das notas explicativas corrigidas e publicadas, as mesmas deveriam ter sido elaboradas e publicadas conjuntamente às DCASP.

Insta destacar que tanto a Coordenadoria de Contas dos Municípios quanto a Auditoria, com relação à ausência de justificativa para a abertura de créditos adicionais, entendem que as mesmas devem ser verificadas nas contas de governo.

Remetidos os autos ao **Ministério Público de Contas**, o *parquet* também manifestou-se pelo julgamento como contas irregulares, pela aplicação de multa e pela advertência à atual gestão no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes; consoante Parecer n. 11.683/2020 (f. 429-431).

É o relatório.

Encerrada à instrução processual, passo à apreciação da matéria.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

2. DAS RAZÕES DO VOTO

Em exame a prestação de contas anuais de gestão do **Fundo Municipal de Assistência Social de Alcinópolis**, referente ao exercício financeiro de 2015, sob a gestão do *Sr. Luziano Furtado de Souza,* Secretário Municipal de Assistência Social à época.

Impende esclarecer que, embora outros jurisdicionados tenham sido regularmente intimados, a responsabilidade desta prestação de contas e dos atos praticados à época cabe somente ao gestor acima nominado, podendo ainda ser direcionadas recomendações aos sucessores visando ao aperfeiçoamento da gestão pública, como também em cumprimento à natureza pedagógica desta Corte de Contas.

Preliminarmente, conforme observado pela Auditoria, esta prestação de contas operou-se tempestivamente, uma vez que fora encaminhada dentro do prazo determinado pelo então Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Instrução Normativa n. 35/2011, vigente à época, posto que os documentos foram postados em 31.03.2016, conforme Recibo de Protocolo (f. 02).

Referente à remessa de dados e documentos obrigatórios e necessários, observo que a presente prestação de contas foi integralmente instruída com os documentos exigidos na Instrução Normativa n. 35/2011, possibilitando assim, o exame dos procedimentos contábeis orçamentários, financeiros e patrimoniais, bem como dos relatórios periódicos que compõem as prestações de contas e os respectivos blocos de documentos anexos.

As contas de maneira geral demonstraram o atendimento aos aspectos jurídicos e contábeis que envolvem a gestão pública, conforme apurado pela Coordenadoria de Contas dos Municípios e Auditoria. Contudo, não se pode olvidar que, dentre os diversos critérios de avaliação das contas de gestão, ainda restaram três questões as quais devem ser trazidas à tona, mais precisamente *à manutenção das disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial, controlador interno inabilitado a expedir o parecer sobre as contas e a publicação a destempo das notas explicativas,* pois conforme manifestações técnicas que instruem os autos evidenciam práticas irregulares.

Diante disso, passo a examinar as eventuais irregularidades que envolvem esta prestação de contas, conforme apontamentos da equipe técnica e Auditoria, em contraponto as justificativas apresentadas pelos atuais gestores.

2.1 Impropriedades apontadas na prestação de contas

2.1.1 Manutenção das disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial.

Em sua defesa, o gestor encaminhou a Lei Municipal n. 242/2006, que segundo ele autoriza o município proceder à movimentação bancária no banco Bradesco, asseverando que acredita não ter praticado impropriedade ao movimentar as contas pelo não oficial, vez que a Lei Municipal encontra-se em vigor não tendo sido revogada ou considerada inconstitucional.

Ocorre que, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 2661/MA, as disponibilidades de caixa dos Estados-membros, dos órgãos ou entidades que os integram e das empresas por eles controladas deverão ser depositadas em instituições financeiras oficiais, cabendo, unicamente, à União, mediante lei de caráter nacional, definir as exceções autorizadas pelo art. 164, § 3º da Constituição da República.

Assim, ainda de acordo com o STF, o Estado-membro **não possui competência normativa**, para, mediante ato legislativo próprio, estabelecer ressalvas à incidência da cláusula geral que lhe impõe a compulsória utilização de instituições financeiras oficiais, para os fins referidos no art. 164, § 3º da Constituição Federal. Sendo que, o desrespeito dessa reserva de competência legislativa, instituída em favor da União Federal, faz instaurar situação de inconstitucionalidade formal, que compromete a validade e a eficácia jurídicas da lei local.

Portanto, assiste razão à equipe técnica, Auditoria e Ministério Público de Contas quanto à irregularidade do ato, uma vez que a Lei Municipal n. 242/2006 apresenta vício de inconstitucionalidade.

Contudo, considerando o decurso de tempo destas contas; que atualmente o município opera as disponibilidades de caixa em instituição financeira oficial, conforme informado pelo atual gestor; e que dentre os diversos critérios de avaliação das contas de gestão essa foi à única questão que apresentou integral incompatibilidade legal, afasto a irregularidade, com vistas aos princípios da razoabilidade e da finalidade, sendo razão de ressalva.

2.1.2 Controlador interno inabilitado a expedir o parecer sobre as contas.

Para que fique clara a questão em exame, a inabilitação do controlador interno para emissão de parecer sobre as contas de gestão levantada pela equipe técnica e Auditoria consubstancia-se no fato de que o *Sr. Anestor Martins de Amorim* foi nomeado para o cargo em 02.02.2016 (f. 233) e assinou o Parecer do Controle Interno sobre as contas do exercício de 2015 em 28.03.2016 (f. 239-240).

É de se perceber que no caso em comento temos duas situações a serem consideras: a primeira de que formalmente esta prestação de contas foi instruída com o documento exigido; a segunda que o parecer assinado por controlador nomeado após o término do exercício financeiro não atende as finalidades constitucionais, uma vez que o controlador interno deve acompanhar a aplicação dos recursos públicos durante a sua execução.

Sobre isso, o gestor alegou que o controlador então nomeado analisou os aspectos formais contábeis de acordo com a legislação em vigor, atendendo a legislação vigente, não devendo prosperar o entendimento de que alguém só possa analisar determinado balanço a partir de sua nomeação, pois caso assim fosse, estaria à gestão pública contrariando o princípio da continuidade.

Com efeito, assiste razão à Auditoria, mas considerando que na época não havia controle instituído e que mediante a nomeação de controlador interno, buscou-se reparar a falha, entendo que a houve o alinhamento da gestão ao atendimento das normas constitucionais, ainda que de maneira imperfeita. Assim é oportuno recomendar a atual gestão, se ainda não o fez, que observe com maior rigor as normas que regem a Administração Pública.

2.1.3 Publicação a destempo das notas explicativas.

Embora não seja esse o motivo que culminou nas manifestações pela irregularidade das contas, tal incorreção deve ser considerada, posto que as Notas Explicativas devam ser publicadas em conjunto as DCASP, por ser parte integrante, conforme previsto no item 11 – letra "a" da Resolução CFC nº 1.133/2008 e MCASP.

Por ocasião disso, cabe a ressalva e recomendação aos atuais gestores para que ao elaborarem as DCASP dos próximos exercícios financeiros, elaborem, publiquem e remetam a este TCE/MS as Notas Explicativas, atentando-se ainda ao modelo/roteiro e rol mínimo previsto no MCASP e nas NBCASP.

3. DA FUNDAMENTAÇÃO

Diante do exposto, restou demonstrado integral atendimento das normas constitucionais e legais atinentes à matéria: Constituição Federal; Lei Federal n. 4.320/1964 (Institui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados e Distrito Federal e dos Municípios); Lei Complementar nº 101/2000 (Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal); e em Normas Regulamentares expedidas pelo TCE/MS, especialmente a Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (Lei Orgânica do TCEMS), Regimento Interno e Manual de Remessa, na época Resolução TCEMS n. 54/2016.

Salvo, art. 164, § 3º da CF/88 em razão da manutenção das disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial; e Resolução CFC nº 1.133/2008 e MCASP, as quais foram cumpridas parcialmente tendo em vista a publicação extemporânea das Notas Explicativas em conjunto com as DCASP.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, deixo de acolher os *r.* pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, e voto:

I. Pelo julgamento da prestação de contas anuais de gestão do **Fundo Municipal de Assistência Social de Alcinópolis**, referente ao exercício financeiro

de 2015, sob a gestão do *Sr. Luziano Furtado de Souza,* Secretário Municipal de Assistência Social à época, como **CONTAS REGULARES COM RESSALVAS**, em face da manutenção das disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial, em desacordo com o art. 164, § 3º da Constituição Federal, e da publicação atemporal das Notas Explicativas junto às DCASP, em desatendimento a Resolução CFC nº 1.133/2008 e MCASP, **dando-se a quitação** ao mencionado gestor, nos termos do art. 59, inciso II e § 1º, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012;

II. Pela **RECOMENDAÇÃO** aos atuais gestores para que se atendem ao cumprimento integral das normas regentes da Administração Pública, especialmente com relação ao controle interno, e que aperfeiçoem o processo de elaboração de Notas Explicativas, atentando-se à obrigatoriedade de elaborar e publicar de forma conjunta as Notas Explicativas que são partes integrantes das DCASP, de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes às verificadas nesta prestação de contas.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar a regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão, dando quitação ao responsável, e emitir recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros; Waldir Neves Barbosa, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

KBV / VAB/dssm