ACÓRDÃO - AC00 - 735/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/23611/2017
PROTOCOLO	: 1855293
TIPO DE PROCESSO	: RELATÓRIO-DESTAQUE - AUDITORIA
ÓRGÃO	: FUNDAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO DE CAMPO GRANDE-MS
JURISDICIONADO	: CLEITON FREITAS FRANCO
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: RELATÓRIO-DESTAQUE – AUDITORIA – FUNDAÇÃO SOCIAL DO TRABALHO – PROGRAMA DE MICROCRÉDITO PRODUTIVO E SOLIDÁRIO – BANCO CANINDÉ (CREDIGENTE) – DANO AO ERÁRIO – CRIAÇÃO DE CARTEIRA DE PERDAS SEM COBRANÇA EM JUÍZO – DÍVIDA ATIVA – IRREGULARIDADE – MULTA – DETERMINAÇAO – INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL.

O achado descrito no relatório-destaque acerca da constatação de dívida ativa (incluindo a carteira de perdas), referente ao programa de Microcrédito Produtivo e Solidário – BANCO CANINDÉ, evidencia ato ilegal e ilegítimo que causou dano ao erário, com a criação de carteira de perdas sem cobrança em juízo, o qual, mesmo extinto, não exime da responsabilidade da dívida ativa que não inscrita ou cobrada judicialmente. A grave infração caracterizada sujeita o responsável à multa.

É cabível a determinação de Instauração de Tomada de Contas Especial com as finalidades de apuração detalhada dos fatos, de verificação da efetiva realização de medidas para ressarcir o dano através de processos judiciais, e de responsabilização pelos atos através de impugnação de valores.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 7 a 10 de junho de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por maioria, nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** dos atos apurados no Relatório Destaque n. 23/2017, oriundo de Auditoria realizada na Fundação Social do Trabalho de Campo Grande-MS, com aplicação de **multa** no valor de **100 (cem) UFERMS** ao Sr. **Cleiton Freitas Franco**, Diretor Presidente da FUNSAT, por grave infração, nos termos do inciso I, do artigo 44, da Lei Complementar n. 160/12; e pela **determinação** de Instauração de Tomada de Contas Especial nos termos do artigo Art. 199, II do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa nº 98/2018 com as seguintes finalidades: apuração detalhada dos fatos, verificar a efetiva realização de medidas para ressarcir o dano através de processos judiciais,

responsabilização pelos atos supracitados através de impugnação de valores, nos termos dos artigos 35 e 38 da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 84 da Lei Federal nº 4320/1964. Tais fatos são considerados graves, sendo imperioso este conhecimento para que esta Corte de Contas possa, com a instrumentalização correta, decidir se deverão ser aplicadas impugnações por motivos de dano ao erário, no valor de R$ 515.917,14 (quinhentos e quinze mil novecentos e dezessete reais e quatorze centavos).

Campo Grande, 10 de junho de 2021.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam-se os autos do Relatório-Destaque nº 23/2017, realizado pela equipe técnica da 3ª Inspetoria de Controle Externo junto a Fundação Social do Trabalho de Campo Grande-MS, referente ao exercício de 2017, gestão sob a responsabilidade do Senhor Cleiton Freitas Franco, Diretor Presidente da Fundação Social do Trabalho de Campo Grande (FUNSAT).

No relatório, a equipe de auditoria concluiu pela irregularidade do programa de Microcrédito Produtivo e Solidário denominado Banco Canindé (CREDIGENTE) da FUNSAT, tais irregularidades demonstram que existem indícios relevantes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, no referido ano e anos anteriores, fls. 4-127. Como :

- A criação e instituição do Programa de Microcrédito Produtivo e Solidário - CREDIGENTE, inicialmente através do Decreto n. 8.534 de 27 de setembro de 2002, e com novas redações dadas por meio dos Decretos n. 8.624, de 06 de março de 2003 e n. 8.727 de 14 de julho de 2003, tem como gestora e executora a Fundação Social do Trabalho. **Verifica-se que os Decretos citados encontram-se em desacordo com o que se estabelece a Resolução BACEN n° 2874, de 26 de julho de 2001**, revogada pela Resolução n° 3567, de 29 de maio de 2008, no que se refere à vedação expressa no Art. 4° do normativo do Banco Central aprovado pelo Conselho Monetário Nacional, na forma do art. 9° da Lei n° 4.595, de 31 de dezembro de 1964;

- **A criação do Banco Canindé - Crédito Social por meio do Decreto n. 12.815, de 29 de janeiro de 2016, está em desacordo com o que dispõe o art. 4° da Resolução BACEN n° 3567**, que veda a participação societária, direta ou indireta, do setor público no capital de sociedades de crédito ao microempreendedor;

- **A Extinção do Banco Canindé possui falhas com relação aos valores apurados através da Carteira de Mutuários, os saldos remanescentes advindos dos empréstimos realizados, a destinação dos recursos disponíveis, assim como créditos a receber dos Mutuários**;

- Nos casos de extinção verifica-se a necessidade de se nomear um “Liquidante" - instituição financeira ou OSCIP constituída de acordo com a Lei n° 9.790, de 23 de março de 1999, através de concurso, estabelecendo regras com relação a apuração da carteira de mutuários ativos com saldos remanescentes e pela manutenção dos ajustes acordados nos contratos firmados;

- e) Faz-se necessário também estabelecer a destinação dos recursos em parceria com a Fundação Social do Trabalho de Campo Grande - FUNSAT, gestora e executora do Programa de Microcrédito Produtivo e Solidário – CREDIGENTE;

O responsável Senhor Cleiton Freitas Franco, Diretor Presidente da Fundação Social do Trabalho de Campo Grande (FUNSAT) e o senhor Marcos Marcello Trad, Prefeito Municipal à época, foram regularmente intimados para se manifestarem sobre

o relatório de auditoria e apresentar defesa e documentação, conforme Termo de Intimação INT – G.JD – 37838 e 37839/2017 (fls. 129/130).

Foram apresentadas as defesas devidamente fundamentadas ou documentos para contestar as razões e fatos apresentados pelo Corpo Instrutivo, às fls. 144/153 pelo senhor Marcelino Pereira dos Santos, Procurador-Geral Adjunto Municipal e às fls. 155/168 pelo senhor Cleiton Freitas Franco.

Os autos foram encaminhados à Equipe Técnica da Coordenadoria de Contas dos Municípios, que proferiu a análise ANA – DFCGG-CCM – 8392/2019 (fls. 175/179), na qual opinou pela manutenção das irregularidades anteriormente detectadas.

Por conseguinte, os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que se manifestou nos seguintes termos:

> "I - pela IRREGULARIDADE dos atos apurados no Relatório Destaque n. 23/2017, oriundo de Auditoria realizada na Fundação Social do Trabalho de Campo Grande-MS, gestão sob a responsabilidade do Senhor Cleiton Freitas Franco, Diretor Presidente da FUNSAT à época; II - pela aplicação de MULTA ao Sr. Cleiton Freitas Franco, Diretor Presidente da FUNSAT, por grave infração ao artigo 110, inciso I "a", da Resolução TC/MS nº 98/2018; artigos 26 e 27 da Lei Complementar nº 101/2002, combinado com os artigos 37, 100 §9º, e simetria no artigo 131 §3º, todos da CF/88, ao artigo 85, 101 e 105, caput, § 1º e § 2º da Lei nº 4.320/64, nos termos do inciso I, do artigo 44, da Lei Complementar n. 160/12; III – pela RECOMENDAÇÃO, conforme proposta de encaminhamento da Equipe de Auditoria, e de acordo com os critérios de conveniência e oportunidade por parte da Divisão responsável, em função da atual pandemia gerada pelo COVID 19, a Instauração da Tomada de Contas Especial com as seguintes finalidades: apuração detalhada dos fatos, verificar a efetiva realização de medidas para ressarcir o dano através de processos judiciais, responsabilização pelos atos supracitados através de impugnação de valores, nos termos dos artigos 35 e 38 da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 84 da Lei Federal nº 4320/1964. Tais fatos são considerados graves, sendo imperioso este conhecimento para que esta Corte de Contas possa, com a instrumentalização correta, decidir se deverão ser aplicadas impugnações por motivos de dano ao erário, no valor de R$ 515.917,14 (quinhentos e quinze mil novecentos e dezessete reais e quatorze centavos), e possível encaminhamento ao Ministério Público Estadual por ato de improbidade administrativa, amparado pela Lei Federal nº 8.429/1992, além da multa tratada neste Parecer; IV - Pela COMUNICAÇÃO do resultado deste julgamento aos interessados, conforme o artigo 50, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012."

É o relatório.

VOTO

Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Conforme relatado há relevantes de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico, no ano de 2017 e anos anteriores na Fundação Social do Trabalho de Campo Grande

(FUNSAT) com a criação e extinção do programa de Microcrédito Produtivo e Solidário denominado Banco Canindé (CREDIGENTE), bem como suas atribuições.

Após a conclusão do Relatório Destaque nº 23/2017 realizado pela Equipe Técnica desta Corte, observa-se que foi respeitado o princípio da ampla defesa e do contraditório onde os responsáveis puderam se manifestar através das irregularidades apontadas no referido relatório.

De posse dos autos e de uma análise detida nos apontamentos dos responsáveis restou demonstrado, em suas respostas, que a Lei Municipal n° 3.956/2002, instituiu o Programa De Microcrédito Produtivo E Solidário – CREDIGENTE, programa de assistência social para o desenvolvimento de microempreendedores por meio da concessão de empréstimos, buscando a geração de trabalho, emprego e renda, para aqueles até então excluídos do mercado de trabalho, como também, sem acesso aos créditos das instituições financeiras, bem como, os bancos convencionais. Que através da iniciativa de se criar o CREDIGENTE, a FUNSAT contribuiu para criação e geração de empregos. Que em 2016 ocorreu à troca do nome para Banco Canindé, através do Decreto 12.815 de 29 de janeiro de 2016, e equivocadamente passou a receber o tratamento de instituição financeira de crédito "BANCO" quando não mudou em nada a natureza e a finalidade do Programa de Microcrédito. Que após o encerramento das atividades do Programa de Microcrédito, a FUNSAT como responsável pela gestão, continuou os recebimentos das parcelas em aberto. Que a extinção do "BANCO", por Decreto, atingiu todas e quaisquer matérias relativas ao assunto que eram disciplinadas por decretos, ou seja, a Lei n° 3.956, de 28 de junho de 2002, que acrescenta dispositivo a Lei n° 3.885/2001 (que criou a FUNSAT). Que não houve intenção de extinguir o programa social direcionado ao microcrédito, conforme se observa no Orçamento de 2018. Ao final concluiu que a Fundação não estava atuando com operações financeiras sem prévia autorização do Banco Central e nunca operou como Banco, que suas atuações eram sociais se baseava na ótica do microcrédito, situação não sujeita à autorização do Banco Central e à Lei nº 4.595/1964.

Nesse ponto concordo com a justificativa e parecer do douto Ministério Público de Contas ao afirmar que a instituição do programa social, sua alteração de denominação e posterior extinção do Banco Canindé são regulares. Isso porque, o artigo 1º do Decreto Municipal nº 8534/2002 informa que o Programa de Microcrédito Produtivo e Solidário – CREDIGENTE tem por finalidade financiar e investir em micro empreendimentos, cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho, em micro e pequenas empresas, prioritariamente aquelas oriundas do PRONAGER, como alternativa de crédito popular para a geração de trabalho, emprego e renda. Já o artigo 4º do Decreto em questão informa que a FUNSAT será a unidade gestora e executora do Programa, sendo responsável integral e exclusivamente pelo risco de crédito e pelo resgate de quaisquer recursos investidos pelo Programa.

Como bem pontuou novamente o douto representante do Ministério Público de Contas e, ressalto novamente aqui, já o artigo 1º do Decreto Municipal nº 12815/2016 institui o Banco Canindé – Crédito Social, do Programa de Microcrédito Produtivo e

Solidário que tem por finalidade financiar e investir em micro empreendimentos, cooperativas ou formas associativas de produção ou de trabalho, em micro e pequenas empresas, como alternativa de crédito social e popular para geração de trabalho, emprego e renda. E o artigo 4º deste mesmo Decreto também informa que a FUNSAT será a unidade gestora e executora do Banco Canindé, sendo responsável integral e exclusivamente pelo risco de crédito e pelo resgate de quaisquer recursos investidos pelo Programa. Avaliando os decretos, percebe-se enorme semelhança entre eles, com a mudança nominal de CREDIGENTE para BANCO CANINDÉ, relacionado a um programa social já existente.

Ademais, a extinção do Banco Canindé atendeu ao Parecer da CGM (fs. 36-41), aos princípios contábeis, orçamentários, financeiros e patrimoniais demonstrados no item 151-153 do balancete de razão analítico da FUNSAT (fls. 146 do TC/2845/2018).

Ocorre, entretanto, ao contrário do que expõe o gestor em sua defesa, a situação de o programa social disponibilizar diretamente à pessoal física ou jurídica créditos e numerários está sujeita aos ditames da Lei Federal nº 4.595/1964 e ao Banco Central, visto que seu artigo 17 determina o seguinte: “Consideram-se instituições financeiras, para os efeitos da legislação em vigor, as pessoas jurídicas públicas ou privadas, que tenham como atividade principal ou acessória a coleta, intermediação ou aplicação de recursos financeiros próprios ou de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira, e a custódia de valor de propriedade de terceiros.”.

Passadas essas considerações acima, saliente, que a Equipe Técnica desta Corte em relatório destaque foi pontual em relação a situação financeira da dívida ativa (incluindo a carteira de perdas), em abril de 2017, era no valor de R$ 942.087,94 (fl. 64) é irregular. Desse modo, o programa de Microcrédito Produtivo e Solidário – BANCO CANINDÉ é irregular por ato ilegal e ilegítimo que causou dano ao erário e esse dano foi demonstrado no referido relatório com a criação de carteira de perdas sem cobrança em juízo, atualmente no valor de R$ 515.917,14. Observa-se, enfim, que o referido programa foi extinto em 17/03/2017 (data da publicação), conforme decreto 13.106, de 13/03/2017 (fls. 473 e 482). Entretanto, tais atos não eximem da responsabilidade da dívida ativa no valor de R$ 515.917,14 que não foi inscrita e cobrada judicialmente.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, considerando as manifestações da Coordenadoria de Contas dos Municípios e as justificativas apresentadas pelos responsáveis, formulo meu voto nos seguintes termos:

1. Pela **IRREGULARIDADE** dos atos apurados no Relatório Destaque n. 23/2017, oriundo de Auditoria realizada na Fundação Social do Trabalho de Campo Grande-MS, gestão sob a responsabilidade do Senhor Cleiton Freitas Franco, Diretor Presidente da FUNSAT à época;

2. Pela aplicação de **MULTA** no valor de 100 (cem**) UFERMS a**o Sr. Cleiton Freitas Franco, Diretor Presidente da FUNSAT, por grave infração, nos termos do inciso I, do artigo 44, da Lei Complementar n. 160/12;

3- Pela **DETERMINAÇÃO** de uma Instauração de Tomada de Contas Especial nos termos do artigo Art. 199, II do Regimento Interno aprovado pela Resolução Normativa nº 98/2018[1]com as seguintes finalidades:

- apuração detalhada dos fatos, verificar a efetiva realização de medidas para ressarcir o dano através de processos judiciais, responsabilização pelos atos supracitados através de impugnação de valores, nos termos dos artigos 35 e 38 da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 84 da Lei Federal nº 4320/1964. Tais fatos são considerados graves, sendo imperioso este conhecimento para que esta Corte de Contas possa, com a instrumentalização correta, decidir se deverão ser aplicadas impugnações por motivos de dano ao erário, no valor de R$ 515.917,14 (quinhentos e quinze mil novecentos e dezessete reais e quatorze centavos);

4 - Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, conforme o artigo 50, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por maioria, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade dos atos apurados no Relatório Destaque, com aplicação de multa, e determinação de instauração de tomada de contas especial.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

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

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid absteve-se de votar.

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

Campo Grande, 10 de junho de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

MSS/dssm

[1] Art. 199. Tomada de Contas Especial é o procedimento instaurado pelo Tribunal, por intermédio do Tribunal Pleno, nas seguintes hipóteses: (...) II - da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao erário.