Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 848/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/6973/2015
PROTOCOLO	: 1591222
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL PARA INVESTIMENTOS SOCIAIS DE SONORA
JURISDICIONADA	: CALINCA LAZZARTTOTO
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL PARA INVESTIMENTOS SOCIAIS – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL – RESULTADOS – REGULARIDADE – NOTAS EXPLICATIVAS – AUSÊNCIA – RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

A ausência das notas explicativas juntamente com as Demonstrações Contábeis, de acordo com a Resolução CFC nº 1.133/2008, que estabelece Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público, é passível de ressalva à regularidade da prestação de contas anual de gestão, que devidamente comprovada, e resulta recomendação ao atual gestor para que cumpra com a obrigatoriedade de elaborá-las e publicá-las nas prestações de contas vindouras.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 17 a 20 de agosto de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **regularidade com ressalva** da Prestação de Contas Anual de Gestão do **Fundo Municipal para Investimentos Sociais de Sonora**, exercício financeiro de **2014**, **dando quitação** à responsável, Sra. **Calinca Lazzartotto**; com **recomendação** ao atual gestor para que cumpra com a obrigatoriedade de elaborar e publicar as Notas Explicativas, que são parte integrante das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, fazendo cumprir as Normas do Conselho Federal de Contabilidade e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

Campo Grande, 20 de agosto de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – Da tramitação processual.

Estes autos foram autuados em razão da remessa a esta Corte da Prestação de Contas de Gestão, exercício financeiro de 2014, do **Fundo Municipal para Investimentos Sociais de Sonora** tendo como ordenadora de despesa a Sr.ª **Calinca Lazzartotto** e Prefeito Municipal o Senhor **Yuri Peixoto Barbosa Valeis.**

1.1 – Das manifestações técnicas.

De posse dos documentos, a 5ª Inspetoria de Controle Externo emitiu a Análise n. 13433/2015 - peça n. 19 – na qual iniciou afirmando a tempestividade na remessa dos documentos obrigatórios, cujo rol apresentou, e após analisar cada uma das etapas das contas – Orçamento Programa – Créditos Adicionais – Balanço Geral – *Orçamentário, Financeiro e Patrimonial,* concluiu afirmando que as Contas Prestadas *apresentam-se de acordo com as normas vigentes e demais normas regimentais desta e. Corte de Contas.*

Os autos foram encaminhados para a Auditoria desta Corte que proferiu o Parecer n.9675/2015 – peça n. 20 -, iniciando pelo relatório da tramitação e a conclusão apresentada pela 5ª Inspetoria.

Prosseguiu afirmando que não foram encaminhados todos os documentos obrigatórios ante a ausência da comprovação da publicação do Anexo 13 - Balanço Financeiro, e Anexo 15 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais, ambos previstos na Lei 4.320/64, em que pese ter encaminhado a publicação do Balanço Patrimonial, fl. 35 e a do Balanço Orçamentário, fl. 33.

Ressaltou que a não remessa dos documentos no prazo sujeita o gestor a multa do art. 46, da Lei Complementar n. 160/2012, destacando ainda a possibilidade de aplicação da cumulação de multas em caso de outras irregularidades, fundamentando.

Destacou ainda o cumprimento parcial da Responsabilidade Fiscal concernente na ausência das mencionadas publicações, representando violação *ao comando do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e, do art. 48, caput, da Lei Complementar 101/2000 – LRF e tal procedimento caracteriza falta de transparência nas contas públicas, conduta infracional tipificada no art. 42, inciso V, punível com multa nos termos do art. 45, I da LO-TCE/MS.*

Ainda nesse sentido afirmou que em acesso ao sitio de internet da Prefeitura Municipal de Sonora *não localizou a publicação, em meio eletrônico, das Demonstrações Contábeis (BO, BF, BP e DVP), dos relatórios exigidos pela LRF (RREO e RGF) e das Leis Orçamentárias (LOA, LDO e PPA)*, o que afronta o art. 48 da Lei Complementar Federal n. 101/00, com a redação dada pela Lei Complementar n. 131/2009.

Prosseguiu asseverando que:

> No caso em questão temos conduta omissiva passível de punição com multa, atribuída à gestora Sr.ª Calinca Lazzarotto, no exercício de 2014, por deixar de cumprir o art. 48 caput da LRF, não divulgando, em meios de acesso público, todos os balanços, os Relatórios de Gestão Fiscal, Planos e orçamentos, caracterizando a conduta de falta de transparência nas contas públicas, conforme prevê o art. 42, inciso V

Diante destas ponderações, opinou pela fixação de um prazo razoável para que a gestora dê cumprimento integral ao art. 48 da LRF, à Lei de Acesso a Informação e a Resolução CFC nº 1.133/2008 sob pena de multa (art. 42, inciso V da LO-TCEMS). Com o objetivo de verificar efetividade desta decisão deverá o TCE-MS valer-se acompanhamento (art. 26 da LOTCEMS).

Ao analisar o orçamento e sua alteração via créditos suplementares observou *que não consta nos autos a justificativa para a abertura desses créditos orçamentários precedendo o decreto. O caput do art. 43 da Lei 4320/64 determina que a abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa,* destacando que mesmo com a autorização contida na Lei Orçamentária com limite de 50% (cinquenta por cento), não foi possível aferir se este foi respeitado ante a ausência de documentos.

Quanto à estimativa de receita e fixação das despesas, entendeu que foram atendidos os ditames contidos no art. 12 da Lei Federal n. 4.320/1964, Portaria n. 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, e apontou que as demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial, atenderam ao que dispõe os artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei n. 4.320/64, da Contabilidade Pública, mas constatou *que o FIS-Sonora não encaminhou juntamente com as Demonstrações as Notas Explicativas (NE) que são parte integrante das mesmas. Neste sentido destacamos a Resolução CFC nº 1.133/2008, que estabelece Normas Brasileiras de Contabilidade aplicáveis ao Setor Público – NBCT*

Assim, opinou pela recomendação ao gestor e ao responsável técnico pelas demonstrações contábeis para que atentem à obrigatoriedade de encaminhar a este TCE as Notas Explicativas, e já sobre as doações de cestas básicas, cobertores e leite, *opinou pela orientação ao gestor para que mantenha em boa ordem e guarda (sem prazo prescricional4) os documentos.*

Apresentou em destaque todas as irregularidades, e em seguida afirmou:

> As irregularidades acima listadas vedam a regularidade das contas conforme preceitua o art. 59, inciso III da LO/TCE/MS. Todavia, reconhecemos que, aplicar a irregularidade das contas, com fundamento apenas na ausência de remessa da publicação do Balanço Financeiro e da Demonstração das Variações Patrimoniais, é medida bastante gravosa ao gestor. Apesar disso entendemos que nossa Lei Orgânica não oferece outro caminho legal.

Concluiu seu parecer opinando por um julgamento pela irregularidade das contas com aplicação de multa, fixação de prazo para adoção de medidas, recomendação e orientação ao Gestor.

1.2 – Da manifestação do Ministério Público de Contas:

O Ministério Público de Contas requereu na peça n. 21, a intimação dos interessados para manifestação quanto ao parecer da auditoria em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

1.3 – Das intimações e das respostas dos Gestores:

Consoante despacho na peça n. 22, determinei a intimação do então Prefeito Municipal de Sonora, Senhor **Yuri Peixoto Barbosa Valeis** e também da Senhora **Calinca Lazzartotto**, Gerente Municipal de Assistência Social, que comparecem com resposta conjunta na peça n. 37, na qual apresentaram as seguintes justificativas com documentos:

> 1. Sobre a ausência de publicação dos balanços, informaram que a mesma foi realizada e que estavam encaminhando as comprovações uma vez que, quando da remessa inicial, podem ter sido extraviadas e que a ausência de publicidade eletrônica, estavam adotando medidas para viabilização e que em 30 dias estaria comprovada;
>
> 2. Que as Notas Explicativas estavam sendo encaminhadas;
>
> 3. Que sobre as doações das cestas básicas, cobertores e leite, afirmaram que os critérios dependem das necessidades e que todas identificam os beneficiários e os documentos estavam em anexo;

Concluíram requerendo a não penalização afirmando tratar-se de um ano atípico pela entrada em vigor da MCASP e que ainda não estavam preparados para cumprir as exigências da PCASP.

1.3 – Da nova manifestação da 5ª Inspetoria.

A 5ª Inspetoria de Controle Externo proferiu a Análise n. 24497/2016, na qual, após relatar a tramitação e analisar a resposta e documentos encaminhados afirmou:

> Analisados os documentos encaminhados entendemos que sanaram parcialmente as recomendações do Corpo Especial – Auditoria, tendo em vista que:
>
> - a confecção das Notas Explicativas, as quais não dispõem sobre o detalhamento dos fatos contábeis (o porquê do lançamento) e sim sobre as especificidades legais, conforme dispõe a NBCT 16.6, itens 39 a 41, aprovada pela Resolução CFC nº 1133/08 c/c o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – volume 5 – item 9.
>
> - não se encontra regularizado o sitio do Município de Sonora, com as publicações dos Demonstrativos Contábeis, conforme determina a Lei da Transparência – Lei nº 131/2009;
>
> Todavia, entendemos que as irregularidades apontadas por aquele Corpo Técnico não são impeditivas para a regularidade da presente prestação de contas de

gestão.

Concluiu mantendo a posição manifesta na peça n. 19, pela regularidade das Contas.

1.4 – Da nova manifestação da Auditoria desta Corte de Contas.

Em seguida a Auditoria desta Corte de Contas apresentou o Parecer n. 176/2017, no qual relatou a tramitação processual, e informou que estaria analisando apenas os pontos controversos que geraram a intimação dos Gestores e apoiado em suas respostas e documentos.

Nesse sentido afirmou que a remessa da publicação dos Anexos 13 (Balanço Financeiro) e 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais) da Lei 4.320/64, sanava a irregularidade o mesmo afirmando quando a alegada ausência de transparência uma vez que em acesso ao sitio de internet da Prefeitura verificou que a partir do exercício de 2015 estão disponíveis os anexos 12, 13, 14 e 15 da lei 4.320/64 referentes ao FMIS de Sonora.

Já quanto ao não encaminhou juntamente com as Demonstrações Contábeis as Notas Explicativas, entendeu que a regularização apenas para atender à intimação não pode ser tida como solução e por esse motivo entendeu pela concessão de prazo para a regularização da elaboração e remessa a esta Corte de Contas.

Por derradeiro, ao analisar a ausência de justificativas para abertura dos créditos suplementares, entendeu que o momento ideal para essa avaliação seria nas Contas de Governo de Sonora.

Concluiu o parecer opinando pela regularidade com ressalva das Contas prestadas e com fixação de prazo para o atendimento as exigências sobre as Notas Explicativas e que se observe nas Contas de Governo as justificativas as aberturas dos créditos adicionais ao orçamento.

1.5 – Do parecer do Ministério Público de Contas.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que proferiu o Parecer n. 13455/2018, no qual apresentou um relatório do andamento processual para em seguida manifestar-se sobre a atualização orçamentária sem as necessárias justificativas, entendendo que somente esse seria o motivo suficiente para comprovar o não cumprimento do artigo 43, caput, da lei nº 4.320/1964, opinando pela irregularidade destas contas, nos termos do art. 42, IX, da Lei Complementar n. 160/2012, e pela aplicação de multa, com recomendação e advertência aos gestores.

1.6 – Da nova intimação dos Gestores.

Diante das novas manifestações técnicas e ainda do parecer do Ministério Público de Contas, determinei nova intimação dos Gestores nos termos do despacho saneador na peça n. 42 e conforme se observa dos autos, após as intimações não houve o comparecimento.

1.7 – Da nova manifestação da Divisão de Fiscalização.

Para complementar a tramitação processual os autos retornaram à Divisão de

Fiscalização que através da Análise n. 10038/2019, informou que ante a ausência de comparecimento dos Gestores, mantinha o mesmo posicionamento apontado na peça n. 39, concluindo:

> Em face do exposto na presente análise, esta Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, com fundamento no art. 110, §§ 4º e 8º, do Regimento Interno desta Corte, considerando os procedimentos realizados, conclui que a prestação de contas está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis.

Considerando que não houve qualquer alteração processual após as intimações, ante a ausência dos intimados, determinei a remessa dos autos diretamente ao Ministério Público de Contas, considerando não ser necessária uma nova manifestação da Auditoria.

1.8 – Do Parecer Conclusivo do Ministério Público de Contas.

Através do Parecer n. 4647/2020, o Ministério Público de Contas assim se manifestou:

> Compulsando os autos, verifica-se que os responsáveis, devidamente intimados, não apresentaram justificativas para a irregularidade apontada, e por isso as condições que provocaram a opinião exarada anteriormente por esse Parquet de Contas se mantiveram inalteradas, **motivo pelo que opina pela ratificação dos termos do PARECER PAR-2ª PRC–13455/2018 (fls. 327/329)** (grifei)

Assim, a conclusão do *Parquet* foi pela irregularidade das contas com aplicação de multa, recomendação e advertência aos gestores.

1.9 – Do encerramento da Instrução.

Assim, com o presente relatório declaro encerrada a instrução processual e passo a apresentar:

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – As razões à proposta de Voto:

Como restou amplamente demonstrado no relatório preambular, os Gestores do **Fundo Municipal para Investimentos Sociais de Sonora**, remeteram a esta Corte de Contas, de forma tempestiva, a Prestação de Contas de Gestão do exercício de 2014, e que os documentos ausentes foram complementados após suas intimações – peça n. 37 -.

Destaque-se ainda que a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, em sua manifestação, primeiro na peça n. 19, depois nas peças ns. 39 e 56, concluiu pela regularidade das Contas prestadas, ao passo que a Auditoria, em seu parecer na peça n. 20, entendeu pela irregularidade nas contas com aplicação de multa aos gestores, o que foi modificado após a vinda aos autos destes com

justificativas e documentos, gerando o novo parecer na peça n. 40, pela regularidade com ressalva, conforme amplamente relatado.

Observa-se que o Ministério Público de Contas, em seu parecer na peça n. 41, diverso do que concluíram as análises técnicas, opinou pela irregularidade das contas, com aplicação de multa, recomendação e advertência aos gestores, conforme se observa das peças ns. 41 e 58.

2.1 – Da divergência entre as análises técnicas – Divisão e Auditoria – e o parecer do Ministério Público.

Assim, ante a divergência instalada através dos pareceres do Ministério Público de Contas e as manifestações da Divisão de Fiscalização e da Auditoria, indispensável apresentar a posição deste Relator como fundamento ao voto condutor da decisão a ser proferida.

Observo que o ponto nevrálgico instalado diz respeito à ausência de remessa por parte dos Gestores, das justificativas aos Decretos Executivos de abertura dos créditos adicionais ao orçamento do Fundo Municipal.

Como é cediço, a Lei Federal n. 4.320/64, em seu art. 42, afirma que *Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo*, e nesse sentido, os autos dão mostras de que a autorização legislativa estava contida na Lei Orçamentária Anual, aprovada pela Lei 670/13, de 03 de Dezembro de 2013, até o limite de 50% (cinquenta por cento), conforme se observa na informação de f. 17.

Já o Decreto n. 124/14 de abertura dos créditos adicionais consta juntado aos autos na peça n. 18, com todos os descritivos de aplicação nas f. 100/103, ou seja, restou atendida a segunda parte do mencionado art. 42 da norma geral de direito financeiro nacional já referida.

Assim postas estas questões, o ponto a ser esclarecido é o que consta do art. 43 da já citada Lei n. 4.320/64, cujo texto é assim expresso:

> Art. 43. A abertura dos créditos suplementare*s e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa* ***e será precedida de exposição justificativa.*** (grifei)

Pois bem. Como se observa da parte legal acima, com nosso grifo, exige a lei que a abertura dos créditos suplementares *será precedida de exposição justificada,* e a posição adotada pelo Ministério Público de Contas para considerar irregular as contas prestadas está fiada nesse ponto: não foram comprovadas as justificativas para a abertura dos créditos suplementares, e o que se questiona é se essa ausência documental é suficiente para uma decisão pela irregularidade das contas prestadas.

Nesse sentido entendo que não, e explico:

Como é cediço, a Lei Orçamentária Anual, seja dos Estados ou dos Municípios ou ainda da União, é uma lei geral que abarca as receitas e as despesas de todos os órgãos da administração, incluindo seus fundos, segundo afirma a Constituição Federal em seu art. 165, § 5º, I, *verbis:*

> Art. 165. (...)
>
> § 5º A lei orçamentária anual compreenderá:
>
> I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, **seus fundos**, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

Nesse sentido restou demonstrado nos autos que a LOA municipal destinou recursos para o Fundo, cujas contas estão sendo aqui analisadas, e não existem dúvidas de que mencionada norma - LOA é objeto de análise por parte desta Corte de Contas quando do encaminhamento das Contas de Governo do Município, e será nesse momento que se estará avaliando sobre a existência ou não, como é o caso dos autos, da exposição justificada para os créditos adicionais abertos no curso do ano fiscal e o resultado final desta análise, será a oferta de um Parecer Prévio, favorável ou contrário à sua aprovação pelo Poder Legislativo.

Assim, tenho que a ausência da exposição justificada para a abertura dos créditos constantes do Decreto n. 124/2014 – peça n. 18 -, não devem servir de motivo ao julgamento pela irregularidade destas contas, uma vez que a aferição de sua existência ou não, será, como já dito, objeto de analise quando das Contas de Governo, como já assentou a Auditoria desta Corte em seu parecer às f. 324:

> Essa Auditoria, contudo, irá deixar de constar a ausência de exposição justificativa no ato de abertura dos créditos suplementares como irregularidade do FMIS de Sonora, por entender, que o momento mais oportuno para verificar se o rito de abertura de créditos adicionais foi seguido é o da apreciação das contas de governo de Sonora.

Pelo exposto, e considerando que esta foi a única motivação apresentada pelo Ministério Público de Contas para fundamentar sua opinião pela irregularidade das contas com aplicação de multa aos gestores, tenho por não a acolher.

2.2 – Da ressalva a ser apresentada.

Considerando que não se mantiveram irregularidades, destaco a indicação de ressalva proposta por parte da Auditoria desta Corte de Contas, consistente na ausência das Notas Explicativas juntamente com as Demonstrações Contábeis, de acordo com a Resolução CFC nº 1.133/2008, que estabelece Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicáveis ao Setor Público – NBCT – 16.6 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS.

2.1 – Da Gestora responsável.

Restou comprovado pelos documentos - f. 11 -, e pela manifestação processual que a Gestora responsável por estas Contas é a Senhora Calinca Lazzartotto – f. 177.

2.2 – Do fundamento constitucional e legal.

Assim, restou claramente demonstrado o atendimento as normas constitucionais e legais atinentes à matéria - Constituição Federal – art. 37, *caput*, art. 164§ 3º*;* Lei Federal nº 4.320/1964 – art. 2º, art. 11, art. 12; art. 42 e arts. 102 a 105; Lei Complementar nº 101/2000 – art. 48, *caput* e art. 43; Portaria Interministerial n. 163,

de 04.05.2001 do MF e MPOG.

DISPOSITIVO

Pelo exposto e acolhendo em parte o parecer do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

I. Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Gestão do **FUNDO MUNICIPAL PARA INVESTIMENTOS SOCIAIS DE SONORA**, exercício financeiro de 2014, **dando quitação** à responsável, Senhora **CALINCA LAZZARTOTTO**, Gerente Municipal de Assistência Social à época, com base no art. 59, inciso II, e § 1º, da Lei Complementar nº 160/2012, sendo a ressalva objeto da recomendação do item seguinte;

II. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que cumpra com a obrigatoriedade de elaborar e publicar as Notas Explicativas, que são parte integrante das DCASP, fazendo cumprir as Normas do CFC e MCASP;

III. Pela **INTIMAÇÃO** dos interessados quanto aos termos deste parecer prévio, na forma prevista no art. 50, I, da Lei Complementar n. 160/2012;

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, com recomendação ao atual responsável.

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 João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 20 de agosto de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

VAB/dssm