ACÓRDÃO - AC00 - 951/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/7783/2015
PROTOCOLO	: 1600163
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADOS	: 1. WANDERLEY BEM HUR DA SILVA 2. CÉSAR ANTÔNIO GONÇALVES AFONSO 3. JOÃO ALBERTO BORGES DOS SANTOS 4. HEITOR PEREIRA DE OLIVEIRA
ADVOGADA	: ROSÂNGELA DAMÍANI OAB/MS 7232
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – AUSENCIA DO CADASTRO DO CONTROLADOR INTERNO – PARECERES DO CONTROLE INTERNO E DO CONSELHO MUNICIPAL – COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DO PARECER DO CONTROLE SOCIAL – JUSTIFICATIVA – CARÁTER OPINATIVO E RESTRITO À ELABORAÇÃO DA PROPOSTA ORÇAMENTÁRIA – NOTAS EXPLICATIVAS PUBLICADAS EM DESACORDO COM A MCASP – REGULARIDADE COM RESSALVA – QUITAÇÃO – RECOMENDAÇÕES.

1. A implantação da Unidade de Controle Interno e a nomeação do Controlador Interno são de competência do Poder Executivo Municipal, cuja ausência constitui irregularidade das contas do Poder Executivo Municipal; mas passível de recomendação para que adote as providências necessárias para que as prestações de contas venham com o cadastro do responsável pelo controle interno, bem como dos pareceres conclusivos do Controle Interno e do Conselho Municipal quanto às contas de gestão.

2. Para a ausência do parecer do Controle Social sobre as contas também é razoável a recomendação ao gestor que adote instância participativa pela administração com fito de estabelecer o controle social, garantindo maior transparência para o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos, uma vez que, conforme justificativa dos responsáveis, o Conselho Municipal de Meio Ambiente possui apenas caráter opinativo e restrito à elaboração da proposta orçamentária, inexistindo a obrigatoriedade de aprovação ou emissão de parecer sobre as contas do FMMA, de acordo com a lei municipal.

3. A não publicação das Notas Explicativas conjuntamente com as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP, ou seja, no encerramento do exercício e publicação dos Anexos da Lei 4.320/64, enseja ressalva ao julgamento regular da prestação de contas de gestão e recomendação ao atual gestor para que tal falha não se repita nas contas futuras.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 27ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 21 a 24 de setembro 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 ressalvas** da Prestação de Contas Anual de Gestão do **Fundo Municipal de Meio Ambiente de Campo Grande/MS,** relativa ao exercício financeiro de **2014**, sob a responsabilidade dos Srs. **Wanderley Bem Hur da Silva**, **César Antônio Gonçalves Afonso**, **João Alberto Borges dos Santos** e **Heitor Pereira de Oliveira**, em face das ausências de cadastro do controlador interno, de pareceres do controle interno e do conselho municipal, bem como de notas explicativas publicadas em desacordo com a MCASP, dando quitação aos mencionados gestores; e emitir **recomendação** ao **atual Gestor**, para que a) adote as providências necessárias para que as prestações de contas venham com o cadastro do responsável pelo controle interno, bem como dos pareceres conclusivos do Controle Interno e do Conselho Municipal quanto às contas de gestão, nos termos do Manual de Remessa Obrigatória, regulamentado pela Resolução n. 88/2018; b) realize adequações na legislação do Fundo, para que seja adotada instância participativa com o objetivo de estabelecer o controle social, garantindo a eficiência e transparência para o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos; e c) 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.

Campo Grande, 24 de setembro de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Tratam os autos da Prestação de Contas de Gestão do **Fundo Municipal de Meio Ambiente de Campo Grande/MS - FMMA,** relativa ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade dos seguintes gestores, de acordo com seus respectivos períodos de gestão: Wanderley Bem Hur da Silva (02/01/2014 – 16/03/2014); César Antônio Gonçalves Afonso (13/03/2014 a 04/04/2014); João Alberto Borges dos Santos (04/04/2014 a 21/11/2014); e Heitor Pereira de Oliveira (21/11/2014 a 31/12/2014).

I – DO RELATÓRIO

I.1 – Das primeiras Manifestações Técnicas e Perecer do Ministério Público de Contas

Diante da remessa de documentos a esta Corte de Contas visando à prestação de contas de contas de gestão do Fundo, referente ao exercício de 2014, a **5ª Inspetoria de Controle Externo**, em razão da constatação de irregularidades, notificou preliminarmente os responsáveis à época para apresentação de documentos e justificativas objetivando complementar a instrução dos autos, conforme termo de intimação n. 19907/2015 (f. 86).

Em resposta à intimação foram carreados os documentos às fls. 90-99, que após sua apreciação, a divisão técnica emitiu a Análise n. 4497/2016 (fls. 100 a 106), concluindo que a Prestação de Contas de Gestão foi elaborada em consonância com as normas dispostas na Lei Complementar nº 101/2000, Lei Federal nº 4.320/64, Portaria STN nº 438/2012 e demais normas regimentais desta Corte de Contas.

Após, os autos foram remetidos à **Auditoria**, que por meio do Parecer n. 4756/2017 (fls. 107-129), manifestou-se pela tempestividade da remessa dos documentos e apontou a ausência dos seguintes documentos: cadastro do controlador interno, parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno, parecer emitido pelo conselho municipal e as notas explicativas às DCASP. Sendo assim, opinou pelo julgamento como contas irregulares, com imposição de multa e recomendações.

Encaminhados os autos ao **Ministério Público de Contas**, o *parquet*, por meio do Despacho n. 13772/2018 (f. 130) requereu à intimação dos responsáveis para ciência quanto aos termos do parecer da Auditoria, objetivando garantir o exercício do contraditório e da ampla defesa.

Acolhendo ao requerimento, determinei à intimação dos gestores listados abaixo:

1. Heitor Pereira de Oliveira– Ex-Secretário (Termo de intimação n. 6279/2018);

2. Valdir João Gomes de Oliveira – Ex-Secretário (Termo de intimação n. 16281/2018);

3. Rui Nunes da Silva Junior– Ex-Secretário (Termo de intimação n. 16283/2018);

4. Gilmar Antunes Olarte - Ex-Prefeito municipal (Termo de intimação n. 16287/2018)

5. Alcides Jesus Peralta Bernal – Ex-Prefeito municipal- (Termo de intimação n. 16320/2018);

6. Marcos Marcelo Trad – atual Prefeito Municipal (Termo de intimação n. 16322/2018);

7. José Marcos da Fonseca – Atual Secretário da SEMADUR (Termo de intimação n. 16321/2018).

Realizadas as intimações, os gestores apresentaram documentos e justificativas, com exceção do *Sr. Valdir João Gomes de Oliveira* e do *Sr. Alcides Jesus Peralta Bernal*, os quais tiveram decretadas suas revelias, conforme Despacho n. 36922/2018 (fl. 242).

I.3 –Das respostas dos Gestores quanto às irregularidades

a) ausência de cadastro e de parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno: nas respostas às intimações (fls. 172/173, 198, 207, 210, 223 e 240) os jurisdicionados informaram que à época o controle interno era executado pela Secretaria de Planejamento, Finanças e Controle – SEPLANFIC. Apenas em 2017 que o Sistema de Controle Interno foi implantado por meio da Lei Municipal n. 5.793/2017, regulamentado pelo Decreto n. 13.144/2017.

b) ausência de parecer emitido pelo conselho municipal: os responsáveis justificaram que o Conselho Municipal de Meio Ambiente possui apenas caráter opinativo e restrito à elaboração da proposta orçamentária, inexistindo a obrigatoriedade de aprovação ou emissão de parecer sobre as contas do FMMA (Art. 14, § único da Lei Municipal 3.612/1999).

c) ausência de notas explicativas às DCASP: nas respostas às intimações, os jurisdicionados elaboraram e remeteram as Notas Explicativas a este Tribunal (fls. 162/169, 174/181, 200/203, 209/212, 221/228, 234/241).

I.4 – Das novas manifestações da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão – Coordenadoria de Contas dos Municípios; Auditoria e Ministério Público.

A **Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão – Coordenadoria de Contas dos Municípios** proferiu a Análise n. 9199/2020 (fls.244-249), na qual, após relatar a tramitação e analisar a resposta e documentos encaminhados concluiu que às irregularidades não foram sanadas, ante a inobservância do princípio básico do controle interno - segregação das funções, e ausência de documentos de remessa obrigatória.

Em seguida a **Auditoria** desta Corte de Contas apresentou o Parecer n. 20.524/2019 (fls.251-259), no qual relatou a tramitação processual e tratou apenas dos pontos controversos nos autos, tendo em vista que já havia emitido a análise conclusiva. Nesse sentido, pronunciou-se, em suma, nos seguintes aspectos:

> 1. **Da Ausência de parecer técnico conclusivo do controle interno sobre as contas**: "constatamos que na prestação de contas foi encaminhado documento intitulado "Nota Explicativa sobre o Parecer do Controle Interno", assinado pelo Sr. André Luiz Scaff Wagner, Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, conforme qualificação contida no próprio Parecer (fl. 16). Assim, a situação encontrada viola o princípio da segregação de funções. [...] Assim, quanto ao Parecer do Controle Interno, entendemos que o gestor deixou de cumprir com a Instrução Normativa n. 35/2011, praticando infração nos termos do art. 42, inciso II e mantemos nossa opinião pela aplicação da multa do art. 45, inciso I da LO-TCE/MS e pela aplicação do disposto no art. 59, inciso III da LO-TCE/MS.
>
> 2. **Da ausência do parecer Conselho Municipal sobre as contas: "**Constatamos, ainda, que não houve o encaminhamento do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as Contas do exercício. A respeito deste apontamento, nas Respostas às Intimações (fls. 160, 173, 233), os responsáveis justificaram que o Conselho Municipal de Meio Ambiente possui apenas caráter opinativo e restrito à elaboração da proposta orçamentária, inexistindo a obrigatoriedade de aprovação ou emissão de parecer sobre as contas do FMMA (Art. 14, § único da Lei Municipal 3.612/1999). Assim, acatamos as justificativas dos gestores e recomendamos que a instância participativa seja adotada pela administração, garantindo maior transparência às ações do fundo."
>
> 3. **Da Ausência de Notas Explicativas às DCASP: "**Verificamos no PAR - GACS PSS - 4756/2017 (fls. 107/129), que as DCASP do Fundo Municipal de Meio Ambiente de Campo Grande/MS foram elaboradas e publicadas sem as Notas Explicativas. Nas respostas às intimações, os jurisdicionados elaboraram e remeteram as Notas Explicativas a este Tribunal (fls. 162/169, 174/181, 200/203, 209/212, 221/228, 234/241). Todavia, a peça não foi publicada conjuntamente com as DCASP, ou seja, por ocasião do encerramento do exercício e publicação dos Anexos da Lei 4.320/64, deveria o gestor ter elaborado e publicado conjuntamente as Notas Explicativas. Assim, opinamos pela recomendação ao gestor e ao responsável técnico pelas demonstrações contábeis para 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."

Sendo assim, concluiu o parecer final opinando pela irregularidade, com aplicação da multa, e recomendações ao atual Prefeito Municipal, gestor, contador e ao controlador interno visando ao atendimento e efetiva aplicação das normas jurídicas e contábeis que regem à Administração Pública.

Após, os autos foram encaminhados ao **Ministério Público de Contas** que

emitiu o Parecer n. 6.481/2020 (fls.260-265), no qual discorreu sobre o andamento processual e em seguida manifestou-se no seguinte sentido:

> "Quanto à **ausência de Parecer do Controle Interno**, restou esclarecido que no exercício de 2014, ainda não tinha sido instituído o Sistema de Controle Interno pelo Poder Executivo de Campo Grande, o que ocorreu posteriormente como justificado, ocasionando a recomendação ao atual Responsável que dê efetividade ao Controle Interno, respeitando o princípio da segregação de funções e dotando o órgão de servidores capacitados e aprovados em concurso público para as atribuições específicas."
>
> "No que se refere ao **Controle Social**, importante é a implantação e a comprovação de participação de todos os membros, possibilitando a demonstração de um Controle Social efetivo e atuante. Neste sentido o Parecer exarado pelo Controle Social deve ser abrangente ao exercício analisado, às ações nele desenvolvidas, à aplicação dos recursos públicos e deve vir assinado por todos os seus membros. [...] Neste ponto, este Ministério Público de Contas não acata a justificativa apresentada pelo Gestor, e reforça que a ausência de remessa do Parecer, elaborado na forma exigida por Resolução desta Corte de Contas, caracteriza as infrações previstas nos incisos IV e IX do artigo 42 da Lei Complementar nº 160/2012."
>
> "Em relação à remessa de **Notas Explicativas** de forma conjunta com as DCASP, o jurisdicionado encaminhou tais documentos após intimação. Logo, tal providência ocorreu de forma tardia, uma vez que estas deveriam ter sido elaboradas e publicadas por ocasião do encerramento do exercício e publicação dos Anexos da Lei Federal nº 4.320/64, e não apenas com o intuito de atender aos questionamentos desta Corte de Contas, não se ocupando da sua função principal que é apresentar juntamente com os demais demonstrativos contábeis às contas do Fundo."

Por último, opinou pela irregularidade das contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Campo Grande/MS, relativas ao exercício de 2014, haja vista a ausência de documentos de remessa obrigatória; pela aplicação de multa aos responsáveis; e pela recomendação ao responsável pelo Órgão que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas verificadas voltem a ocorrer, especialmente, que dê efetividade ao controle social, envie a atualização do cadastro dos responsáveis, e que ao elaborar as demonstrações contábeis relativas aos próximos exercícios financeiros, adote integralmente a atual legislação contábil (MCASP) e ainda elabore e encaminhe a esta Corte de Contas as Notas Explicativas que são partes integrantes às DCASP, conforme disposição contida na Resolução CFC nº 1.133/2008 e no MCASP.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – DAS RAZÕES À PROPOSTA DE VOTO:

Tratam os autos da Prestação de Contas de Gestão do **Fundo Municipal de Meio Ambiente de Campo Grande/MS,** relativa ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade dos seguintes gestores, de acordo com seus respectivos períodos de gestão:

Wanderley Bem Hur da Silva (02/01/2014 – 16/03/2014);

César Antônio Gonçalves Afonso (13/03/2014 a 04/04/2014);

João Alberto Borges dos Santos (04/04/2014 a 21/11/2014); e

Heitor Pereira de Oliveira (21/11/2014 a 31/12/2014).

Insta esclarecer que apesar das intimações também terem sido endereçadas a outros Gestores, a responsabilidade por estas contas são dos supracitados; restando assim os demais intimados afastados dos efeitos da decisão a ser proferida.

II. 1 Da tempestividade da remessa

Os documentos foram encaminhados em 31 de março de 2015, sendo assim, tempestivamente, uma vez que ocorreu dentro do prazo previsto no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011(vigente à época).

III. 2 Das irregularidades observadas

Conforme já explanado na parte do relatório desta proposta de voto, foram constatadas as seguintes irregularidades:

1. ***Ausência de cadastro do responsável pelo controle interno, bem como do seu respectivo Parecer:*** Acompanho o entendimento do Ministério Público de Contas que a implantação da Unidade de Controle Interno e a nomeação do Controlador Interno, são de competência do Poder Executivo Municipal, a quem cabe analisar e emitir parecer sobre as contas de gestão de todas as unidades gestoras dessa esfera, nos termos do art. 74 da Constituição Federal. Desta feita, tal conduta deve ser objeto de irregularidade nas contas do Poder Executivo Municipal; nesse passo, afasto a irregularidade, mas será objeto de recomendação.

2. ***Ausência do parecer do Controle Social sobre as contas:*** considerando que em resposta às intimações os responsáveis justificaram que o Conselho Municipal de Meio Ambiente possui apenas caráter opinativo e restrito à elaboração da proposta orçamentária, inexistindo a obrigatoriedade de aprovação ou emissão de parecer sobre as contas do FMMA (Art. 14, § único da Lei Municipal 3.612/1999). Acolho as justificativas, com recomendação de que seja adotada instância participativa pela administração com fito de estabelecer o controle social, garantindo maior transparência para o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos.

3. Da Ausência de Notas Explicativas às DCASP: nas respostas às

intimações, os jurisdicionados remeteram as Notas Explicativas a este Tribunal. Todavia, conforme verificado pela Auditoria, a peça não foi publicada conjuntamente com as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP, ou seja, no encerramento do exercício e publicação dos Anexos da Lei 4.320/64.

Diante dessa conduta, vale ressaltar que as notas explicativas são informações adicionais as apresentadas nos quadros das DCASP e são consideradas parte integrante das demonstrações, segundo definição constante do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP. Ainda segundo o MCASP, o objetivo das Notas Explicativas é facilitar a compreensão das demonstrações contábeis a seus diversos usuários.

Posto isso, acompanho o entendimento da Auditoria e Ministério Público de Contas quanto à recomendação ao gestor e ao responsável técnico pelas demonstrações contábeis para que aperfeiçoem o processo de elaboração de Notas Explicativas, atentando-se à obrigatoriedade de elaborar e publicar de forma conjunta com as DCASP.

Por essas razões, o julgamento a ser proposto será pela regularidade com ressalvas das contas apresentadas.

III - DA FUNDAMENTAÇÃO

Assim, restou demonstrado por parte dos Gestores do **Fundo Municipal de Meio Ambiente de Campo Grande/MS,** relativa ao exercício financeiro de 2014**,** o atendimento as normas constitucionais e legais atinentes à matéria: Constituição Federal; Lei Federal nº 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); Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) 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 de Obrigatória.

DISPOSITIVO

IV – DO VOTO:

Por todo o exposto, acolho parcialmente a análise técnica apresentada pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo – Coordenadoria de Contas dos Municípios, os *r.* pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas; e proponho o seguinte voto:

I - Pela **REGULARIDADE COM RESSALVAS** da Prestação de Contas de Gestão do **Fundo Municipal de Meio Ambiente de Campo Grande/MS,** relativa ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade dos *Srs. Wanderley Bem Hur da Silva, César Antônio Gonçalves Afonso, João Alberto Borges dos Santos* e *Heitor*

Pereira de Oliveira, pelos seus respectivos períodos de gestão, em face das ausências de cadastro do controlador interno, de pareceres do controle interno e do conselho municipal, bem como de notas explicativas publicadas em desacordo com a MCASP, dando-se quitação aos mencionados gestores, nos termos do art. 59, § 1º, incisos I e II, da Lei Complementar n. 160/2012;

II - Pela **RECOMENDAÇÃO** ao **atual Gestor**, se ainda não o fez, que:

a) adote as providências necessárias para que as prestações de contas venham com o cadastro do responsável pelo controle interno, bem como dos pareceres conclusivos do Controle Interno e do Conselho Municipal quanto às contas de gestão, nos termos do Manual de Remessa Obrigatória, regulamentado pela Resolução n. 88/2018;

b) realize adequações na legislação do Fundo, para que seja adotada instância participativa com o objetivo de estabelecer o controle social, garantindo a eficiência e transparência para o acompanhamento e fiscalização da aplicação dos recursos públicos;

c) 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 **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, inc. I da Lei Complementar Estadual nº 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, dando quitação aos responsáveis e recomendações 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 João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 24 de setembro de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

VAB/DSSM