Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1266/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/2204/2018
PROTOCOLO	**:** 1889755
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE LADARIO
JURISDICIONADO	**:** FABIO PEIXOTO DE ARAUJO GOMES
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – INEXISTÊNCIA DE DISTORÇÕES SIGNIFICATIVAS NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APRESENTADAS – FALHAS NÃO ENSEJADORAS DE REPROVAÇÃO – PARECER TÉCNICO *PRO FORMA* – CONTROLADOR INTERNO – CARGO EM COMISSÃO – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS EM CONJUNTO COM OS RESPECTIVOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS – VALORES REGISTRADOS NO DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS – DIVERGÊNCIAS REGISTRADAS – REPAROS E MANUTENÇÕES DO PRÉDIO – NÃO ALTERAÇÃO DO VALOR PATRIMONIAL DOS BENS IMÓVEIS – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência, com a formulação de recomendação ao gestor.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 30 de outubro a 1º de novembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **I – declarar,** com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, e assim **aprovar**, a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Ladário, referente ao exercício financeiro de 2017**, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência; **II – recomendar,** com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para: **1.** evitar a adoção de pareceres técnicos *pro forma,* orientando os profissionais da unidade de controle interno que emitam pareceres conclusivos e com aprofundamento da análise técnica em relação aos demonstrativos contábeis e as demais questões que permeiam as contas anuais de gestão; **2.**

adequar a estrutura do Controle Interno, realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte; **3.** elaborar e publicar as Notas Explicativas conjuntamente com os Demonstrativos Contábeis, em atenção às disposições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP; **4.** dedicar maior atenção ao correto preenchimento dos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, em consonância com as normas dispostas no MCASP aplicável ao exercício.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Ladário, relativa ao exercício financeiro de 2017, encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo regimental estabelecido.

A Coordenadoria de Contas dos Municípios (DFCGG/CCM) expediu a Análise **ANA DFCGG/CCM 371/2020**, concluindo que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicáveis (pç. 39, fls. 170-192);

O d. Auditor Conselheiro Substituto, Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, examinou os autos e, por meio do Parecer **PAR GACS LLRP 2096/2020**, opinou pela declaração de irregularidade das contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Ladário (pç. 41, fls. 194-217)

O contraditório e a ampla defesa foram garantidos ao Sr. Daniel Benzi, ex-Presidente da Câmara Municipal de Ladário (fls. 220, 225) e ao Sr. Fábio Peixoto de Araújo Gomes, Presidente à época dos fatos (fls. 221, 223), de modo que apresentaram justificativas e documentos para compor a instrução processual, respectivamente às fls. 227-268 e 270-311.

A DFCGG/CCM reavaliou os autos, ocasião em que considerou as irregularidades sanadas e a prestação de contas em conformidade com os aspectos relevantes e os critérios aplicáveis (**ANA DFCGG/CCM 7134/2023** – pç. 55, fls. 313-317).

O membro do Ministério Público de Contas, por sua vez, emitiu o **Parecer PAR 1ª PRC 10808/2023**, opinando pela adoção do seguinte julgamento (pç. 58, fls. 320-326):

> I – julgue como **CONTAS REGULAR COM RESSALVA** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2017, da Câmara Municipal de Ladário-MS, gestão do Sr. Fábio Peixoto de Araújo Gomes, Vereador Presidente, nos termos do Art. 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c Art. 59, inciso II da Lei Complementar nº 160/2012 e Art. 17, inciso II da Resolução TC/MS nº 98/2018, pelos motivos expostos no item V deste parecer, fatos estes que não afetaram o resultado final destas contas de gestão;
>
> II – **RECOMENDAR** ao atual responsável pelo Órgão para que aperfeiçoe o processo de elaboração de Notas Explicativas e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis, seguindo orientações do MCASP e da Resolução CFC n.º 1.133/2008; para que realize lançamentos contábeis conforme determinado no MCASP 7ª edição, Parte I, item 4.6.1.3 e Parte V, Item 5 do PCASP 2017 e para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo

e realize concurso público para o cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão;

III – **RECOMENDAR** ao Controlador Interno para que ao elaborar seu parecer o faça no intuito de efetivamente direcionar o gestor no acompanhamento do planejamento realizado, da garantia de legitimidade frente aos princípios constitucionais, da verificação pela adequação às melhores práticas de gestão e da garantia que os dados contábeis sejam fidedignos;

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento desta prestação de contas, nos termos dos arts. 4º, III, *b*, e 112, III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

DO ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros da unidade gestora foram aprovados pela Lei (municipal) nº 979/2016 (pç. 12, fls. 31-35), a qual autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 2.016.000,00, para operacionalização da Câmara Municipal de Ladário, no exercício de 2017.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais conforme documentos juntados (pç. 13, fls. 36-49), de modo que a despesa autorizada final foi alterada para R$ 2.058.616,56. Nesse sentido, restaram atendidas as determinações dos artigos 42 e 43, §1º, incisos I a III, todos da Lei Federal nº 4.320/64.

DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações são compostas por: Balanço Financeiro (BF) (pç. 14, fls. 50-52), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 15, fls. 53-54), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 16, fls. 55-56), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 17, fl. 57) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 18, fls. 58-59).

Desse modo, os resultados gerais do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em consonância com as prescrições dos art. 101 a 105, da Lei (federal) nº 4.320/64.

DOS ACHADOS

No curso da instrução processual a DFCGG/CCM e a Auditoria identificaram irregularidades na prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Ladário que, após manifestação e documentos aportados pelo jurisdicionado, foram consideradas sanadas pela unidade de auxílio técnico, nos termos da Análise DFCGG/CCM 7134/2023 (pç. 55, fls. 313-317).

No entanto, o representante ministerial aduziu que as contas sob análise carecem de ressalva, haja vista que:

> **1.** o parecer técnico emitido pelo Controle Interno não traz informações quanto ao cumprimento da legislação que rege o órgão, além de não fazer menção a dados relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial da Unidade Gestora (fls. 11-13);
>
> **2.** o Controlador Interno do órgão ocupa cargo em comissão, em descompasso com a orientação prevista no art. 37, II, da Constituição Federal (fl. 246);
>
> **3.** não houve publicação das Notas Explicativas em conjunto com os demonstrativos contábeis, em desacordo com o MCASP e a Resolução CFC 1.133/2008 (fls. 255-268);
>
> **4.** na Demonstração das Variações Patrimoniais, identificou-se que na conta "Serviços", no valor de R$ 645.462,18, foram incorretamente lançados os montantes pagos referentes à Obras e Instalações, no total de R$ 89.709,02 (despesas realizadas no exercício de 2017 – elemento de despesa 4.4.90.51). Em decorrência de tal lançamento incorreto apontado acima, o Resultado Patrimonial do Período apresentado, no valor de R$ 1.138,27, diverge do apurado, que deveria ser um Superávit de R$ 90.847,29 (fls. 55-56).

Tudo considerado, passo ao julgamento da matéria.

Tratando-se do **parecer técnico** elaborado pela unidade de Controle Interno, é cediço que por meio de tal documento o controlador apresenta suas análises a respeito das demonstrações contábeis e resultados da unidade orçamentária, no exercício em referência. Além disso, também cabe a ele fiscalizar questões relacionadas à conformidade com as normas contábeis e regulamentações aplicáveis, bem como aspectos de eficiência na gestão financeira e administrativa.

Avaliando o parecer presente às fls. 11-13 dos autos, tenho que o mesmo se trata de um documento *pro forma*, ou seja, genérico e elaborado apenas para atender determinada exigência contida na norma, eis que inexiste qualquer aprofundamento da análise técnica com relação aos demonstrativos contábeis e as demais questões que permeiam as contas anuais de gestão, gerando risco à efetividade do controle.

Além disso, de fato, o servidor que ocupa **o cargo de Controlador Geral** da Câmara Municipal de Ladário e, inclusive, subscreveu o parecer técnico de fls. 11-13, foi nomeado em comissão pelo Presidente à época dos fatos, nos termos da Portaria nº 25/2017 (pç. 51, fl. 246).

Esse Tribunal já pacificou, no Parecer-C PAC00 – 7/2020[1], que o cargo de Controlador Interno deve ser preenchido por servidor efetivo, visto que este desempenha função essencialmente fiscalizatória, e como tal, refoge das atribuições de direção, chefia ou assessoramento, capazes de justificar a nomeação em comissão, conforme previsto no art. 37, V, da Constituição Federal:

> EMENTA - CONSULTA – CONTROLE INTERNO – INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI – COMPETÊNCIAS PARA ATUAÇÃO – LEGITIMIDADE DO PARECER – REGULAMENTAÇÃO – DECRETO REGULAMENTAR – PODER EXECUTIVO – PORTARIA – PODER LEGISLATIVO – COMPOSIÇÃO – SERVIDORES EFETIVOS – COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL – CONTROLADOR-CHEFE – COMISSÃO DE LICITAÇÃO – INADMISSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO – SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.
>
> 1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.
>
> 2. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.
>
> 3. A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato.
>
> 4. **A composição do Controle Interno deve ser** estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta **apenas por servidores efetivos, de nível superior, com amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal.**
>
> 5. É permitido complementação salarial a título de gratificação, apenas quando se tratar de controlador-chefe, uma vez que estará desempenhando as atividades de controlador interno e as de gerência de equipe, tais como de chefia e de gestão. Ressaltando que tal gratificação (função de confiança ou cargo em comissão) não pode interferir na independência dos trabalhos desenvolvidos pelo controlador interno.
>
> 6. Em respeito ao princípio da moralidade e da segregação de funções, servidor ocupante do cargo de controlador interno não pode participar da comissão de licitação, uma vez que os atos praticados pela comissão devem ser fiscalizados pelo Interno do Órgão. (PARECER C PAC00 7/2020. TC/17/2019. Relator: Cons. Osmar Domingues Jeronymo. Data de publicação: 18/01/2020).

[1] Disponível em: < https://jurisprudencia-api.tce.ms.gov.br/api/Alfresco/NodesContent/a2d3f25b-8552-4788-a61a-468393b3c652/PARECER%20C%20N%C2%BA%2000-0007-2020 > Acesso: 17 de novembro de 2023.

A composição dos membros da unidade de controle interno deve, portanto, ser livre de possíveis interferências do órgão a ser fiscalizado, de modo que a provisão desse tipo de cargo em comissão não contribui para a autonomia e independência que dele se espera, além de contrariar o art. 37, II e V, da CF/88.

Conforme estabelecido no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP, as **Notas Explicativas** representam componentes essenciais das demonstrações contábeis destinadas ao setor público, pois fornecem informações adicionais e esclarecimentos sobre os valores apresentados.

Assim sendo, considerando que no presente caso as Notas Explicativas foram elaboradas, porém, não foram publicadas em conjunto com os respectivos demonstrativos contábeis (fls. 255-268), impõe-se a recomendação ao gestor para que dedique maior atenção ao elaborá-las, em consideração ao Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP.

No referente aos **valores registrados no Demonstrativo das Variações Patrimoniais**, embora o gestor não tenha apresentado a correção da inconsistência apontada pelos órgãos de apoio, logrou êxito em demonstrar que as divergências registradas decorrem, na verdade, de reparos e manutenções do prédio da Câmara Municipal (fls. 249-251), que não alteraram o valor patrimonial dos bens imóveis.

Destarte, considerando a inexistência de distorções significativas nas demonstrações contábeis apresentadas, tenho que as impropriedades identificadas não tem o condão de obstar a aprovação das contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Ladário, de modo que a ressalva e expedição de recomendação ao atual gestor, para que não incorra nas mesmas falhas, é medida suficiente ao presente caso.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho o Parecer do Ministério Público de Contas e **voto** no sentido de:

I **– declarar,** com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, e assim **aprovar**, a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Ladário, referente ao exercício financeiro de 2017**, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

II – recomendar, com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para:

1. evitar a adoção de pareceres técnicos *pro forma,* orientando os profissionais da unidade de controle interno que emitam pareceres conclusivos e com aprofundamento da análise técnica em relação aos demonstrativos contábeis e as demais questões que permeiam as contas anuais de gestão;

2. adequar a estrutura do Controle Interno, realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte;

3. elaborar e publicar as Notas Explicativas conjuntamente com os Demonstrativos Contábeis, em atenção às disposições do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP;

4. dedicar maior atenção ao correto preenchimento dos Demonstrativos das Variações Patrimoniais, em consonância com as normas dispostas no MCASP aplicável ao exercício;

III - intimar o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalva da prestação de contas anuais de gestão, com recomendações ao gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

O Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

LBS/ARP