DELIBERAÇÃO AC00 - 2754/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/6957/2015
PROTOCOLO	: 1592078
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE SONORA
JURISDICIONADO	: CALINCA LAZZAROTTO
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS AUSENTES – RECURSOS DESTINADOS À SUBVENÇÃO SOCIAL – EMPENHO – CONTA DE SERVIÇOS DE TERCEIROS – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – DESRESPEITO – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

O empenho de recursos destinados à subvenção social, na conta de serviços de terceiros, evidencia desobediência à Lei Orçamentária Anual e à Lei de Responsabilidade Fiscal, motivando a declaração de irregularidade da prestação de contas anual de gestão e aplicação de multa ao responsável.

É cabível recomendação ao atual responsável para que observe com maior rigor as normas legais atinentes à gestão administrativo/financeira e contábil.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 25ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 3 de outubro de 2018, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da prestação de contas anual de gestão do **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sonora**, referente ao exercício financeiro de **2014**, sob a responsabilidade do Sra. **Calinca Lazzarotto**, com aplicação de **multa** em valor correspondente a **100 (cem) UFERMS,** decorrente da não remessa de documentos ainda que regularmente intimados para tanto, determinando que a Ordenadora responsável, no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da intimação desta decisão, recolha a multa em favor do FUNTC, e no mesmo prazo compareça nesta Corte de Contas com a comprovação, sob pena de ajuizamento da cobrança, e **recomendação** ao atual Responsável, que observe com maior rigor as normas legais atinentes à gestão administrativo/financeira e contábil, especialmente à Lei de Acesso a Informação e a Resolução n.º 1.133/2008 do Conselho Federal de Contabilidade, bem como evitando que problemas como os apontados nestes autos se repitam.

Campo Grande, 3 de outubro de 2018.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Trata este processo da Prestação de Contas Anual de Gestão do **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sonora/MS** – Balanço Geral - relativo ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade da Senhora **Calinca Lazzarotto**, Gerente Municipal de Assistência Social, que encaminhou os documentos através do ofício de f. 05.

Diante dos documentos encaminhados a 5ª Inspetoria de Controle Externo fez a Análise n. 13427/2015 na qual concluiu pela regularidade das Contas Prestadas, e em seguida manifestou-se a Auditoria desta Corte de Contas através do Parecer n. 9601/2015, no qual relata a tramitação processual e em seguida, apontou ausência de transparência das contas públicas diante da remessa de comprovantes de publicação ilegíveis, e ainda por não cumprir ao disposto no art. 48, *caput*, e inciso II, da Lei de Responsabilidade Fiscal, *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.*

Prosseguiu avaliando o Orçamento do Fundo Municipal quando atestou, *verbis:*

> *Desta forma, no que tange aos créditos adicionais, esta auditoria pode afirmar o seguinte:*
>
> *• Existe autorização legislativa para abertura de créditos suplementares, mas não foi possível aferir o cumprimento do limite estabelecido;*
>
> *• O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa, conforme determina o art. 43, caput da Lei n. 4.320/64;*
>
> *• Restaram comprovadas as alterações efetuadas no orçamento do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sonora. (grifei)*

Ao tratar da Execução orçamentária da receita e despesa, entendeu que houve o cumprimento do disposto nos artigos 11 e 12 da Lei Federal n. 4.320/64, conforme visto nos Anexos 10 e 11, com receita orçada de R$ 1.000,00 (mil reais) e realizada de R$ 18.448,15 (dezoito mil, quatrocentos e quarenta e oito reais e quinze centavos) e a despesa autorizada de R$ 111.700,00 (cento e onze mil e setecentos reais) e a realizada na ordem de R$ 88.000,00 (oitenta e oito mil reais).

Afirmou ainda que as demonstrações contábeis, não foram apresentadas de acordo com as orientações contidas no MCASP, contrariando a Portaria STN n. 634/2013, e que o jurisdicionado não seguiu o modelo determinado pela STN e deixou de apresentar os dados relativos ao exercício anterior, caracterizando escrituração das contas públicas de forma irregular.

Ressaltou *que nenhum dos balanços elaborados pelo FMDCA-Sonora apresentou notas explicativas (NE), que é item de observância obrigatória. É importante destacar o papel das NEs na compreensão e interpretação dos demonstrativos. Vejamos o que determina o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP – Parte V – que também trata da obrigatoriedade de evidenciação e apresentação das Notas Explicativa,* e assim, da análise da execução da despesa constata-se **erro de contabilização**, o que conduz *á desrespeito a Lei Orçamentária Anual, uma vez foi empenhado despesa com subvenção social, quando só havia autorização orçamentária para empenhar despesa outros serviços de terceiros, pessoa jurídica.*

Assim, destacou:

> (...) tanto a modalidade de aplicação, quanto o elemento de despesa, foram registrados de maneira errada na subvenção social relativa à APAE no valor de R$ 71.000,00. Ou seja: não havia crédito orçamentário disponível para empenho da despesa em Subvenção social, mas havia em Serviços de Terceiros. Assim, o gestor realizou despesa com subvenção social quando esta não estava autorizada no orçamento. Destaco que não se trata de mero erro de contabilização e sim de falta de crédito orçamentário disponível. (grifei)

Destacou que a conduta praticada pela gestora, ao ordenar despesas não previstas ou autorizadas na Lei Orçamentária Anual, atrai a aplicação do art. 359-D do Código Penal Brasileiro[1], e concluiu afirmando pela aplicação de multa a gestora e que as contas sejam julgadas como irregulares, remetendo-se os autos ao Ministério Público Estadual, ante o possível enquadramento na conduta do Código Penal já citada.

De posse dos autos o Ministério Público de Contas, através do Parecer n. 18989/2015, requereu a intimação da Gestora para manifestar-se quanto às irregularidades apontadas pela Auditoria, em prestígio aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, o que determinei nos termos do Despacho de f. 143.

Regularmente intimada – f. 144 e 146 -, compareceu a Gestora às f. 149/225, com resposta e documentos que exigiram nova manifestação da 5ª Inspetoria que se perfez pela Análise n. 23914/2016, quando afirmou, *verbis:*

> Em razão de não haver compensações não há lançamentos no quadro respectivo. E ainda, entendemos que *a ausência de Notas Explicativas e por deixar de apresentar os dados relativos ao exercício anterior no Balanço Financeiro* não impede a regularidade da presente prestação de contas de gestão, tendo em vista que se verifica no Anexo 12 – Balanço Orçamentário e Anexo 13 – Balanço Financeiro, que as despesas empenhadas foram totalmente pagas, havendo um déficit orçamentário em razão dos ingressos de R$ 18.448,15. Todavia, em razão da existência de saldo disponível anterior de R$

[1] "Ordenação de despesa não autorizada" (AC) "Art. 359-D. Ordenar despesa não autorizada por lei:" (AC) "Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos." (AC)

> 71.719,50 somados aos ingressos foi possível a quitação total da despesa empenhada. (grifei)

Concluiu sua análise afirmando:

> Diante do exposto, entendemos que a presente prestação de contas de gestão do FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE SONORA, relativa ao exercício de 2014, atendeu aos ditames da Lei 4.320/64 e da Portaria STN nº 438/2012, ressalvando-se o não atendimento à Lei nº 12.257/2011 – Lei da Transparência. (grifei)

Em seu novo Parecer de n. 125/2017, a Auditoria manteve o entendimento apresentado no parecer anterior – f. 112/141 -, sobre o não cumprimento ao disposto no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal[2], e à Lei de Acesso a Informação, entendendo que se deva fixar um prazo para que a gestora cumpra com essas exigências legais sob pena de multa.

Ao rever os demonstrativos contábeis, entendeu que a irregularidade por não atendimento às orientações contidas no MCASP foram sanadas, mas que a gestora seja recomendada a elaborar as Notas Explicativas apenas com informações úteis e relevantes que digam respeito exclusivamente às contas analisadas.

Na reanálise das subvenções sociais, especialmente os recursos transferidos pelo Fundo à APAE, no valor de R$ 71.000,00 (setenta e um mil reais), ratificou integralmente o parecer anterior uma vez que, destoando do posicionamento da 5ª Inspetoria, não havia recursos orçamentários para a concessão da subvenção social e a gestora empenhou o valor de dotação de serviços de terceiros, o que, ainda que não tenha causado danos ao erário, representou uma conduta em violação à Lei Orçamentária.

Concluiu seu parecer mantendo a irregularidade das Contas Anuais de Gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sonora/MS, exercício de 2014, com aplicação de multa, mas afastando a posição anterior de remessa dos autos ao Ministério Público Estadual.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que proferiu o Parecer n. 11716/2018, no qual ratifica o entendimento apresentado pela Auditoria, afirmando:

> Ademais, constata-se que houvera desobediência ao art. 42, VI, da Lei Complementar nº 160/2012 (desobediência, na execução orçamentária, aos limites previstos em lei), pelo empenho da despesa com subvenção social no valor R$ 71.000,00 na conta de serviços de terceiros, em desrespeito à Lei Orçamentária Anual, uma vez que foi empenhado despesa com subvenção social, quando só havia autorização orçamentária para empenhar despesas com

[2] Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

> outros serviços de terceiros de pessoa jurídica.
>
> Face às considerações aduzidas, conforme dispõe o art. 37, da Lei Complementar nº 160/2012, as contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas.
>
> Por conseguinte, o art. 42, caput, e incisos VI e VIII, c/c o art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, preconizam ainda que as prestações de contas serão consideradas irregulares quando incidirem em infração que viole prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como a prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos. (grifei)

Concluiu o *Parquet* opinando que a presente Prestação de Contas seja julgada irregular com aplicação de multa e recomendação ao gestor.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Restou demonstrado através do relatório produzido, que diante dos documentos encaminhados pela Senhora **Calinca Lazzarotto**, Gerente Municipal de Assistência Social do **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sonora/MS**, exercício de 2014, não se revestiu de regularidade consoante à afirmação apresentada pela 5ª Inspetoria de Controle Externo, em sua Análise de f. 227/229, no momento em que não atendeu à Lei de Transparência, enquanto que a Auditoria desta Corte de Contas em seu Parecer de f. 230/238, proferido após a intimação da Gestora e do encaminhamento da resposta e documentos, entendeu que houve comprovação do cumprimento da MCASP, mas que deveria ser mais objetiva na parte relativa às Notas Explicativas, e que, na mesma dicção adotada pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer de f. 239/241, houve desobediência à Lei Orçamentária no momento em que empenhou recursos destinados à subvenção social, na conta de serviços de terceiros.

Destaco que assiste razão à Auditoria desta Corte de Contas no momento em que entendeu que a utilização de recursos orçamentários de rubrica distinta da adequada é irregularidade, especialmente porque caracterizado nos autos a ausência de recursos para a transferência de valores da conta subvenções sociais e que diante desse fato contábil, entendeu a gestora, ao invés de suprir a mencionada rubrica via suplementação, preferiu utilizar-se de recursos destinados a serviços de terceiros.

Ainda que não demonstrado prejuízo ao erário ante a prática entabulada pela gestora, representou ação deliberada de desrespeito à Lei Orçamentária e ainda ao

que dispõe a Lei Federal n. 4.320/64 em seu art. 12:

> Art. 12. [...]
>
> § 2º Classificam-se como Transferências Correntes as dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atender à manutenção de outras entidades de direito público ou privado. (grifo nosso).
>
> § 3º Consideram-se subvenções, para os efeitos desta lei, as transferências destinadas a cobrir despesas de custeio das entidades beneficiadas, distinguindo-se como:
>
> I - subvenções sociais, as que se destinem a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial ou cultural, sem finalidade lucrativa;
>
> II - subvenções econômicas, as que se destinem a empresas públicas ou privadas de caráter industrial, comercial, agrícola ou pastoril (grifei).

Observo ainda que a matéria é prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal (LCF n. 101/00), que em seu art. 16 assevera:

> Art. 16. Fundamentalmente e nos limites das possibilidades financeiras, a concessão de subvenções sociais visará à prestação de serviços essenciais de assistência social, médica e educacional, sempre que a suplementação de recursos de origem privada aplicados a esses objetivos, revelar-se mais econômica.
>
> Parágrafo único. O valor das subvenções, sempre que possível, será calculado com base em unidades de serviços efetivamente prestados ou postos à disposição dos interessados, obedecidos os padrões mínimos de eficiência previamente fixados. (grifei)

DISPOSITIVO

Assim, entendo que as contas padecem de irregularidades que se mantiveram mesmo após a intimação e resposta da Gestora, e nesse sentido foi o entendimento apresentado pelo Ministério Público de Contas em seu Parecer de f. 239/241, que acolho, e nesse sentido, **VOTO:**

1. Pela **IRREGULARIDADE** das Contas de Gestão Anual do **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sonora/MS**, relativa ao exercício financeiro de 2014, gestão da Senhora **Calinca Lazzarotto**, então Gerente Municipal de Assistência Social e ordenador de despesas, nos termos do art. 59, inc. III da Lei Complementar n. 160/2012, em razão das irregularidades apontadas nas razões deste voto, que demonstraram incumprimento artigo 37, *caput*, da Constituição Federal; art. 12 da Lei Federal n. 4.320/64 e art. 16 da Lei Complementar n. 101/2000, nos termos do artigo 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c o artigo 42, incisos IV, V, VI, VIII e IX da Lei Complementar n. 160/2012;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** em desfavor da Senhora **Calinca Lazzarotto**, CPF n° 002.525.031-04, residente e domiciliado a Rua da Justiça, 250, na cidade de Sonora/MS em valor correspondente a **100 (cem) UFERMS,** prevista no art. 45, inc. I, por infringência ao disposto no art. 42, incisos IV, V, VI, VIII e IX, todos da Lei Complementar n. 160/2012, c/c o art. 170, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, decorrente da não remessa de documentos ainda que regularmente intimados para tanto:

3. Pela **DETERMINAÇÃO** a que a Ordenadora identificada no item anterior, **no prazo de 60 (sessenta) dias,** a contar da intimação desta decisão, recolha a multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83 da LC 160/12, c/c o disposto no art. 172, § 1º, incs. I e II, e no mesmo prazo compareça nesta Corte de Contas com a comprovação, sob pena de ajuizamento da cobrança;

4. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Responsável pelo **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Sonora/MS**, que observe com maior rigor as normas legais atinentes à gestão administrativo/financeira e contábil, especialmente à Lei de Acesso a Informação e a Resolução n.º 1.133/2008 do CFC, bem como evitando que problemas como os apontados nestes autos se repitam, nos termos do art. 61, II, 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 irregularidade da prestação de contas anual de gestão, com aplicação de multa a responsável e recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Iran Coelho das Neves, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador Geral de Contas João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 3 de outubro de 2018.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

GAB. TWA
SETAC. VAB/DSSM