ACÓRDÃO - AC00 - 880/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/1566/2013
PROTOCOLO	: 1401230
TIPO DE PROCESSO	: REPRESENTAÇÃO
ÓRGÃO	: FUNDAÇÃO DE CULTURA DE MATO GROSSO DO SUL
JURISDICIONADO	: AMÉRICO FERREIRA CALHEIROS
REPRESENTANTE	: 1. MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL – PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA; 2. JOÃO ALBINO CARDOSO FILHO – PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA; 3. PAULA DA SILVA SANTOS VOLPE – PROMOTORA DE JUSTIÇA EM SUBSTITUIÇÃO LEGAL PERANTE A 49° PROMOTORIA DE JUSTIÇA DO PATRIMÔNIO PÚBLICO, DAS FUNDAÇÕES E ENTIDADES DE INTERESSE SOCIAL.
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: REPRESENTAÇÃO – FUNDAÇÃO DE CULTURA DO ESTADO – SUPOSTAS IRREGULARIDADES – COBRANÇA DE TAXA PARA CADASTRAMENTO E EXPEDIÇÃO DA CARTEIRA ESTADUAL DO ARTESÃO – AUSÊNCIA DE AMPARO LEGAL, REGISTRO CONTÁBIL ESPECÍFICO, TRANSPARÊNCIA E REPASSE DOS VALORES AOS COFRES PÚBLICOS – PRÁTICA POR SERVIDORES DA GERÊNCIA DE ARTESANATO DA FUNDAÇÃO – AUSÊNCIA DE DANO AO ERÁRIO – PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – IMPROCEDÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

1. Embora constatada a cobrança de taxa para a emissão da carteira estadual do artesão sem amparo legal, em desconformidade com o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, a evidência nos autos de que o fato envolveu apenas servidores que não exerciam a função precípua de gestão (em afronta direta ao Estatuto do Servidor Público Civil do Estado de Mato Grosso do Sul - Lei n. 1.102/1990, art. 218, XII c/c art. 219, VIII) e de inexistência de dano ao erário afasta a adoção de medidas por esta Corte.

2. É julgada improcedente a Representação que noticiou possíveis irregularidades na Fundação de Cultura do Estado por cobrança de "taxa" para cadastramento e expedição da Carteira Estadual do Artesão, no período especificado que estaria sem amparo legal, registro contábil específico, transparência e repasse dos valores aos cofres públicos, tendo em vista que os fatos noticiados restringem-se à prática de atos por servidores devidamente apurados em Processo Administrativo Disciplinar, determinando, por consequência, o arquivamento dos autos.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Virtual Reservada do Tribunal Pleno, realizada de 6 a 9 de dezembro de 2021, ACORDAM os

Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **improcedência** da Representação, formulada pelo Sr. João Albino Cardoso Filho, Procurador-Geral de Justiça/MS, em exercício à época da remessa dos documentos, tendo em vista que os fatos noticiados se restringem à pratica de atos por servidores da Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul, já devidamente apurados em Processo Administrativo Disciplinar; e, por consequência, pelo arquivamento do feito, com a **retirada do sigilo** imposto ao presente processo, nos termos do art. 1º, § 2º, da Instrução Normativa PRE/TCEMS n. 12/2019, conforme determinação do **Despacho DSP - G.RC - 10096/2022** (peça 49).

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Trata-se de **REPRESENTAÇÃO** decorrente de expediente - Ofício n. 007/2013/GAB-PGJ, Ofício n. 1501/2012/49ª PJ da 49ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público e Inquérito Civil n. 006/2012 - encaminhado por João Albino Cardoso Filho, *Procurador-Geral de Justiça/MS,* em exercício à época, da remessa dos documentos, noticiando possíveis irregularidades na *Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul*, tendo em vista a cobrança de "taxa" para cadastramento e expedição da Carteira Estadual do Artesão, no período de 2009 a 2012, sem amparo legal, registro contábil específico, transparência e repasse dos valores aos cofres públicos.

O presidente deste Tribunal, em exercício do juízo de admissibilidade, constatou a devida instrução e os pressupostos legais para recebimento da presente representação. Diante disso, encaminhou os autos à Assessoria Jurídica para parecer (f. 3).

A Assessoria Jurídica, por conseguinte, ante os indícios de irregularidades, opinou pela realização de Inspeção na Fundação de Cultura do Estado de Mato Grosso do Sul para apuração dos fatos noticiados, nos termos regimentais, conforme se depreende do Parecer n. 5349/2013 (f. 504-511). De igual maneira, manifestou-se o Ministério Público de Contas às f. 512-513.

Remetido o feito a este Conselheiro, após a resolução de conflito de competência incialmente instalado quanto à relatoria, determinei de início a intimação da Diretora-Presidente em exercício da Fundação de Cultura/MS, *Mara Elisa Navacchi Caseiro*, para prestar esclarecimentos, informações ou justificativas, quanto aos termos da representação (f. 525-526).

Decorrido o prazo e não sendo apresentado qualquer resposta à intimação, acolhi a sugestão da Assessoria Jurídica e do Ministério Público de Contas e determinei a realização de inspeção junto a Fundação para apurar os fatos, identificar os danos e os responsáveis (f. 543).

Realizada à fiscalização *in loco,* a equipe de auditores de controle externo da Coordenadoria de Contas do Estado apresentou o Relatório n. 55/2019 (f. 713-729), no qual detalhou o objetivo, escopo e metodologia, tendo as seguintes questões norteadoras: *a) a cobrança pela emissão da carteira estadual do artesão é devida? Tem caráter público? b) as receitas foram registradas na contabilidade da unidade? c) as despesas foram regularmente executadas? d) foram aplicadas sanções aos responsáveis? e) o ressarcimento foi devidamente contabilizado?*

Partindo dessas indagações, após a devida análise técnica dos documentos e fatos, concluiu os auditores nos seguintes termos:

> Ante o exposto, foram constatadas as seguintes irregularidades:
>
> a) a cobrança pela emissão da carteira estadual do artesão ocorria sem amparo

legal, em ofensa ao princípio da legalidade (art. 150, inciso I da CF);

b) os valores pagos pelos artesãos não foram registrados na contabilidade da entidade, em inobservância aos artigos 56 e 93 da Lei Federal n. 4.320/1964;

c) as despesas realizadas com os valores recolhidos infringiram princípios licitatórios e regras de execução da despesa, nos termos do art. 37, XXI, da CF, do art. 3º da Lei Federal n. 8.666/1993, aos art. 60 e seguintes da Lei Federal n. 4.320/1964;

d) não houve comprovação da aplicação da penalidade de suspensão de 30 (trinta) dias, convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) do vencimento efetivo, à ex-servidora Carmen Lúcia Whitlock, determinada pela Resolução "P"/SEGOV/MS nº 49/2013, em ofensa aos princípios da eficiência e da supremacia do interesse público;

e) o evento de depósito do valor de R$ 9.912,18, relativo à restituição dos valores da cobrança pela expedição da carteira estadual do artesão, teve registro contábil incorreto, além de não conter identificação do depositante, em inobservância ao princípio da oportunidade e da característica da representação fidedigna;

f) a convocação dos artesãos para devolução dos valores indevidamente cobrados não foi clara e transparente, em razão do objeto do edital de convocação apresentar-se de forma genérica, sem sequer informar que se tratava de devolução de valores.

Diante disso, em atendimento aos princípios do contraditório e da ampla defesa, prescritos na Constituição Federal, Lei Orgânica (Lei Complementar n. 160/2012) e Regimento Interno deste Tribunal, determinei à intimação do gestor responsável à época dos fatos, *Américo Ferreira Calheiros*, e da gestora *Mara Elisa Navacchi Caseiro*, Diretora-Presidente no momento da fiscalização *in loco,* conforme Despacho n. 5118/2020 (f. 731-732).

Entretanto, apenas a Diretora-Presidente da Fundação *Mara Elisa Navacchi Caseiro,* em exercício à época da intimação, manifestou-se nos autos às f. 740-748, alegando que não houve dano ao erário e os setores administrativos não tinham conhecimento sobre os fatos. *In verbis*:

a) Não houve prejuízos aos cofres públicos, pois os valores apurados para devolução estão depositados em conta específica. Foi juntado extrato bancário com saldo de R$ 14.101,68 em fevereiro de 2020.

b) Os valores arrecadados não foram registrados na contabilidade da FCMS, em razão de as cobranças serem "realizadas de soslaio pelas servidoras infratoras, porque não havia previsão legal da cobrança da taxa, inclusive sem conhecimento dos setores administrativos contábeis da FCMS".

c) As despesas executadas em desacordo com regras constitucionais e legais de execução de despesas ocorreram por falta de comunicação à Gerência de Administração e Finanças sobre a entrada de recursos, e em razão de as servidoras terem agido de soslaio.

d) A competência para aplicação da penalidade à servidora Carmen Lúcia

Whitlock é da Secretaria de Estado de Governo e Gestão Estratégica, e não da Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul.

e) A classificação contábil do depósito de restituição da penalidade aplicada às servidoras no valor de R$ 9.912,18 foi indevida, pois deveria ter sido classificada como “Depósitos de Terceiros”. Por não haver interesse por parte dos Artesãos, pode permanecer como Receita, sem isentar a responsabilidade de restituição ao artesão solicitante.

f) Nova publicação de convocação de restituição aos artesãos interessados seria feita em março de 2020. Contudo, em virtude de medidas relacionadas à contenção da disseminação do SARS-CoV-2, essa providência foi postergada até que seja autoridades da área da saúde declarem segurança que permita aglomerações de pessoas em órgãos públicos.

g) Os fatos narrados no Processo Administrativo Disciplinar nº 09/600.046/2012 não ocorreram em sua gestão (da Diretora Mara Elisa Navacchi Caseiro), cabendo a ela tão somente a republicação da convocação dos artesãos.

Assim, com a juntada de novos documentos no feito, fez-se necessária a reanálise pelos auditores da Coordenadoria de Contas do Governo.

Analisados aos argumentos e os documentos trazidos pela gestora, a equipe concluiu pela manutenção parcial das irregularidades, conforme Análise n. 10835/2020 (f. 750-754), uma vez que embora alguns achados tenham sido afastados e/ou prejudicados nessa última análise, ainda permaneceram as irregularidades referentes à *cobrança de valores pela expedição da carteira estadual do artesão sem amparo legal ou regulamentar* e *classificação contábil inadequada do recebimento dos valores restituídos pelas servidoras sancionadas*.

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer n. 1035/2021 (f. 756-762), opinou pelo seguinte julgamento da representação:

1) Pela procedência da Representação, por restar constatada a cobrança indevida de taxa pela Fundação de Cultura de MS para a expedição da Carteira de Artesão, sem amparo legal, em ofensa ao princípio da legalidade (art. 150, inciso I da CF);

2) Pela aplicação de multa ao Sr. Américo Ferreira Calheiros, ex-Gestor da Fundação de Cultura de MS:

2.1) Pela ausência de justificativa para as irregularidades constatadas, apesar de intimado, nos termos do art. 42, IV da LC;

2.2) Pela prática de ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos, nos termos do art. 42, IX da LC n. 160/12, em razão:

2.2.1) Do registro inadequado na contabilidade do órgão os valores decorrentes da devolução dos valores indevidamente cobrados;

2.2.2) Dda falta de comprovação da aplicação da penalidade de suspensão de 30 (trinta) dias, convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) do vencimento efetivo, à ex-servidora Carmen Lúcia Whitlock, determinada pela Resolução “P”/SEGOV/MS nº 49/2013;

2.2.3) Da ausência de identificação do depositante da devolução do valor de R$

9.912,18, relativo à restituição dos valores da cobrança pela expedição da carteira estadual do artesão; 2.2.4 - da falha na convocação dos artesãos para devolução dos valores indevidamente cobrados.

3) Pela determinação para que o atual gestor adote, no prazo a ser fixado pelo Relator, as medidas necessárias para:

3.1) corrigir o registro inadequado na contabilidade;

3.2) comprovar a aplicação da penalidade de suspensão de 30 (trinta) dias, convertida em multa, na base de 50% (cinquenta por cento) do vencimento efetivo, à ex-servidora Carmen Lúcia Whitlock, determinada pela Resolução "P"/SEGOV/MS nº 49/2013;

3.3) comprovar a devolução dos valores indevidamente cobrados aos artesãos;

4) Pela determinação para que seja oficiado a PGJ comunicando-se o resultado do julgamento acompanhado com cópia da deliberação;

5) Pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados, na forma regimental.

Por fim, encerrada a instrução, vieram-me os autos para elaboração da proposta de julgamento para submissão ao Tribunal Pleno desta Corte de Contas, em consonância com a competência atribuída ao órgão colegiado, nos termos do art. 17, VI, a, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE n. 98/2018.

É o que cumpre relatar.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

Em exame **REPRESENTAÇÃO** formulada pelo Procurador-Geral de Justiça à época da peça inicial, *João Albino Cardoso Filho*, o qual noticiou a este Tribunal à ocorrência de possíveis irregularidades na *Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul,* relacionadas à cobrança de "taxa" para cadastramento e expedição da Carteira Estadual do Artesão, no valor de R$ 10,00 (dez reais), no período de 2009 a 2012, sem amparo legal, registro contábil específico, transparência e repasse dos valores aos cofres públicos.

Cumpre evidenciar que, admitida à representação, foram adotadas às providências necessárias para a apuração dos fatos e instrução dos autos, notadamente por meio de fiscalização *in loco* e intimação dos gestores responsáveis, tanto do período objeto de fiscalização, no caso o *Sr. Américo Ferreira Calheiros*, que por sua vez não se manifestou, quanto da gestora em exercício à época da fiscalização, *Sra. Mara Elisa Navacchi Caseiro*, a qual apresentou esclarecimentos e documentos sobre os fatos. Portanto, o feito se encontra apto para julgamento.

Pois bem, para melhor clareza da matéria em exame, faz-se necessário apontar o contexto legal e fático das irregularidades.

A Lei Estadual n. 422/1983 autorizou a criação da Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul (FCMS). O Decreto Estadual n.12.905/2009, que aprovou o Estatuto da FCMS, estabeleceu, dentre outras, as competências de fomentar a produção e distribuição de produtos artesanais e de planejar, promover e executar atividades destinadas ao desenvolvimento do artesanato de Mato Grosso do Sul, através de estudos, pesquisas e do fomento de sua produção e comercialização (art. 3º, incisos VI e VII).

Na época dos fatos noticiados (2009 a 2012), o exercício da atividade típica de artesanato conferia tratamento tributário diferenciado, com fundamento no Decreto Estadual n. 10.503/2001, mediante inscrição no Cadastro Especial de Artesãos.

A comprovação da condição de artesão ocorria por meio da carteira estadual do artesão, ou por declaração, ambas expedidas pela FCMS, conforme esclarecimento da Secretaria da Fazenda.

Nesse contexto, fatos relativos à cobrança indevida pelo cadastramento e emissão da carteira estadual do artesão foram noticiados ao Ministério Público de Mato Grosso do Sul (MPE/MS), que, por sua vez, representou neste Tribunal de Contas. Assim, formalizou-se o presente processo de representação nesta Corte de Contas.

Em exame à matéria constata-se que a *cobrança de taxa para a emissão da carteira estadual do artesão* ocorria sem amparo legal, em desconformidade com o art. 5º, inciso II, da Constituição Federal, o qual preceitua que "*ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei",* c/c art. 150, inciso I, também da Lei Maior, que impõe de maneira precisa que, sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça; sendo as demais impropriedades levantadas reflexos da conduta ilegal.

Entretanto, diante da instrução destes autos, percebo que se trata de prática que envolveu apenas servidoras, que não exerciam a função precípua de gestão, as quais em afronta direta ao Estatuto do Servidor Público Civil do Estado de Mato Grosso do Sul - Lei n. 1.102/1990, especificamente art. 218, inciso XII c/c art. 219, inciso VIII, agiram em desconformidade com as normas regentes da administração pública, sob a alegação de prática costumeira na Gerência de Artesanato da Fundação.

No mais, destaco que o órgão competente instaurou Processo Administrativo Disciplinar, sob o n. nº 09/600.046/2012, instrumento legal adequado para fins de proteção dos direitos dos administrados e ao melhor cumprimento dos fins da Administração, conforme preceitua o art. 1º da lei n. 9789/1999, para apuração dos fatos e servidores envolvidos na cobrança; e que houve a devida restituição dos valores à fundação pelas servidoras *Arlene Barbosa Vilela* e *Carmen Lúcia Whitlock,* na quantia de R$ 9.912,18 (nove mil novecentos e doze reais e dezoito centavos), ainda que tenham sido gastos originariamente com despesas da administração,

conforme verificado na inspeção, para fins de devolução aos artesãos, mediante previsão de publicação em edital, aqui considerados os verdadeiros prejudicados com a cobrança ilegal.

No mais, o Ministério Público Estadual promoveu o arquivamento do Inquérito Civil nº 006/2012 da 49ª Promotoria de Justiça do Patrimônio Público, das Fundações e das Entidades de Interesse Social do MP/MS, cujo objeto era justamente apurar possíveis irregularidades quanto à destinação do valor recolhido para emissão da Carteira Estadual do Artesão, pois não restou configurada a prática de ato de improbidade administrativa (f. 555-557).

Diante do exposto, entendo que não merece procedência a presente representação, tem vista que, embora tenha ocorrido a prática de ilícito, não houve dano ao erário e os fatos foram devidamente apurados pela administração (com imposição das devidas sanções às servidoras envolvidas e adotadas a medidas para devolução dos valores aos artesãos), não restante mediadas a ser determinadas por esta Corte de Contas. Portanto, improcedente a representação.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, deixo de acolher o r. parecer do Ministério Público de Contas e voto pela **IMPROCEDÊNCIA** da Representação, formulada pelo Sr. João Albino Cardoso Filho, *Procurador-Geral de Justiça/MS,* em exercício à época da remessa dos documentos, tendo em vista que os fatos noticiados se restringem à pratica de atos por servidores da Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul, já devidamente apurados em Processo Administrativo Disciplinar; e, por consequência, pelo **ARQUIVAMENTO** do feito.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela improcedência da Representação e arquivamento do feito.

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, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel (em Substituição Legal do Conselheiro Marcio Campos Monteiro).

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

Campo Grande, 9 de dezembro de 2021.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

MSS/dssm