ACÓRDÃO - AC00 - 950/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/7730/2015
PROTOCOLO	: 1592665
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE RIO VERDE DE MATO GROSSO
JURISDICIONADO	: MÁRIO ALBERTO KRUGER
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS – CONTROLADOR INTERNO – CARGO DE COMISSÃO – CARGO DE SECRETÁRIO MUNICIPAL – PRINCÍPIO DA SEGREGAÇÃO DAS FUNÇÕES – VIOLAÇÃO – COMPETÊNCIA DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – RECOMENDAÇÃO – REABERTURA DA ESCRITURAÇÃO CONTÁBIL – PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS EM DESACORDO COM A MCASP – REGULARIDADE COM RESSALVA – QUITAÇÃO – RECOMENDAÇÕES.

1. A irregularidade decorrente do fato de o controlador interno à época ser ocupante de cargo de comissão e exercer concomitantemente o cargo de secretário municipal, violando às garantias do controle interno efetivo e ao princípio da segregação das funções, não deve ser apreciada na prestação de contas de gestão, em razão de que a implantação da Unidade de Controle Interno e a nomeação do Controlador Interno são de competência do Poder Executivo Municipal, sendo objeto de recomendação para que se institua controle interno efetivo, com observância ao princípio basilar da segregação de funções e que o cargo seja ocupado por servidor efetivo, aprovado mediante concurso público.

2. A reabertura das DCASP para correção de erros não é admitida, e, conforme as Normas Brasileiras de Contabilidade vigentes à época, o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas. Entretanto, consideradas as justificativas pela Autoridade Responsável e a sua intenção em tentar corrigir o erro, mesmo que de forma incorreta, em função do art. 22,§ 1º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, a qual consagra que devem ser consideradas as dificuldades reais do Gestor e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do agente, aplica-se a ressalva e recomendação ao gestor que observe com maior rigor às normas regentes da escrituração contábil, e não incorra nas mesmas falhas, sob de pena de reprovação das próximas contas.

3. A publicação das Notas Explicativas em desacordo com a MCASP também constitui falha passível de ressalva e recomendação ao atual gestor para que tal falha não se repita nas prestações de 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 ressalva** da Prestação de Contas Anual de Gestão do **Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Rio Verde de**

Mato Grosso/MS, relativa ao exercício financeiro de **2014**, sob a responsabilidade do Sr. **Mário Alberto Kruger**, dando a quitação ao responsável; e **recomendação** ao **Gestor** que institua controle interno efetivo, com observância ao princípio basilar da segregação de funções e que o cargo seja ocupado por servidor efetivo, aprovado mediante concurso público; que observe com maior rigor às normas regentes da escrituração contábil, possibilitando ainda a atualização e capacitação dos contadores e técnicos do quadro de servidores da Prefeitura, de modo que não incorram nessas mesmas falhas, sob de pena de reprovação das próximas contas; e que cumpra com a obrigatoriedade de elaborar e publicar as Notas Explicativas, que são parte integrante das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público, com vistas às suas finalidades, fazendo cumprir as Normas do Conselho Federal de Contabilidade e do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

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 Investimentos Sociais de Rio Verde de Mato Grosso/MS,** relativa ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Mário Alberto Kruger, Prefeito Municipal.

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 o responsável à época para apresentação de documentos e justificativas objetivando complementar a instrução dos autos, conforme termo de intimação n. 1220/2016 (f. 111).

Em resposta à intimação foram carreados os documentos às fls.116 -127, que após sua apreciação, a divisão técnica emitiu a Análise n. 15269/2016 (fls.128-135), 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. 4607/2017 (fls. 136-160), manifestou-se pela tempestividade da remessa dos documentos e apontou as ausências de cadastro do controlador interno e das notas explicativas devidamente publicadas em conjunto com às DCASP. Ademais, observou a irregularidade quanto à escrituração contábil, visto que foi reaberta para correção após a verificação de incompatibilidade feita pela 5ª ICE com relação ao Balanço Patrimonial de 2013, bem como a emissão de parecer controle interno por servidor investido em cargo comissionado. Sendo assim, opinou pelo julgamento como contas irregulares, com imposição de multa e pela fixação de prazo para realização de medidas visando à correção das impropriedades.

Encaminhados os autos ao **Ministério Público de Contas**, o *parquet* pontuou nesse mesmo sentido referente às irregularidades, opinando ainda pela recomendação e advertência ao Gestor, uma vez que a reincidência nas falhas poderá acarretar novamente a irregularidade das contas subsequentes, consoante Parecer n. 325/2019 (fls. 167-169).

I.2 - Do contraditório

Desta feita, em cumprimento aos princípios assegurados constitucionalmente do contraditório e da ampla defesa, determinei à intimação do gestor responsável para apresentação de documentos e/ou justificativas quanto às irregularidades constatadas, conforme Despacho n. 11900/2019 (f.167-169) e Termo de intimação n.

6141/2019 (f. 170), cuja resposta foi juntada às fls. 174 a 190.

I.3 –Da resposta do Gestor quanto às irregularidades

Referente à irregularidade quanto à reabertura de Balanço Patrimonial de exercício já encerrado, para efetuar ajuste decorrente de erro imputável a exercício anterior, apresentou os seguintes argumentos:

> "A proibição de abertura de balanço encerrado sempre foi uma prática utilizada em todo o estado, pois somente em 2017 o tribunal de contas defendeu o posicionamento de não permitir reabertura depois de encerrado o balanço do exercício."
>
> "Quando procedemos às correções não havia impeditivo para o fato, o Tribunal de Contas permitia que fosse reaberto o balanço no ano de origem da divergência e assim o fizemos."

No que tange à ausência de Notas Explicativas às DCASP, encaminhou novamente as Notas junto com suas publicações; e o cadastro dos responsáveis pelo Fundo, inclusive controlador e contador, tendo em vista que não havia sido remetido.

I.4 – Das novas manifestações da Auditoria e do Ministério Público em face da apresentação de defesa pelo Gestor.

A **Auditoria** em análise aos documentos e justificativas demonstradas pela autoridade responsável ponderou os seguintes aspectos:

> 1. Em resposta à intimação, fl. 190, o jurisdicionado encaminhou o cadastro dos responsáveis devidamente preenchido. O referido documento reforça a tese de ausência de segregação de funções no controle interno de Rio Verde, uma vez que, informa que o Sr. Arisoli da Silva Neves também exercia o cargo de Secretário Municipal de Planejamento e Finanças. Assim, consideramos sanada a ausência da referida documentação.
>
> 2. O jurisdicionado não se manifestou em relação ao cargo de Controlador Interno estar sendo ocupado por servidor em cargo em comissão. Diante disso, mantemos a recomendação pronunciada no PAR - GACS PSS - 4607/2017, fl. 157, ao Prefeito Municipal, para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que o mesmo seja efetivo, respeitando o princípio da segregação de funções e dotando o órgão de servidores capacitados e aprovados em concurso público para as atribuições específicas.
>
> 3. Da escrituração de modo irregular: Não assiste razão ao jurisdicionado**.** A aprovação da NBC T 16.5 – que trata do registro contábil foi aprovada pela Resolução CFC n.º 1.132/08 e entrou em vigor em 01/01/2010, a referida norma, no itens 24 e 25, determinam o seguinte: *24. O reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas. 25. Na ausência de norma contábil aplicado ao setor púbico, o profissional da contabilidade deve utilizar, subsidiariamente, e nesta ordem, as normas nacionais e internacionais que tratem de temas similares, evidenciando o procedimento e os impactos em notas explicativas.* Ademais, a reabertura das DCASP para correção de erros, fere de morte, os princípios de

> contabilidade da competência e da oportunidade e todos sabemos que os princípios de uma ciência são vigas mestras que as representam. Além disso, permitir a reabertura põe em risco a confiabilidade e a fidedignidade da informação contábil.
>
> 4. Notas Explicativas em desacordo com a legislação de regência: Na Resposta à Intimação apresentada pelo jurisdicionado às fls. 177/178, não houve a justificativa pelo qual a contabilidade da UG deixou de publicar as Notas Explicativas, limitando-se a reencaminhar as NEs já disponíveis nos autos (fls. 120/121). Desta forma, permanece o apontamento inicial emitido no Parecer PAR - GACS PSS - 4607/2017 no sentido de que o gestor e responsável contábil da Unidade Gestora sejam orientados a aperfeiçoar 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. 683/2020 (fls. 200), no qual discorreu sobre o andamento processual e em seguida manifestou-se nos seguintes termos:

> "Ausência de documento obrigatório, no caso, cadastro do controlador interno, o gestor encaminhou à fl. 190, cadastro do senhor Arisoli da Silva Neves, Controlador Interno, o que sana a irregularidade quanto à ausência do documento."
>
> "Entretanto, foi confirmado que o Controlador, além de ser servidor ocupante de cargo em comissão, ocupava também o cargo de Secretário Municipal de Planejamento e Finanças (fl. 04). É incompatível e incoerente manter na função de Controlador Interno do Município a mesma pessoa que ocupa o cargo de Secretário de Planejamento e Finanças."
>
> Com relação à falha na escrituração contábil, consistente na reabertura de demonstrativo contábil já encerrado, o gestor justificou que quando realizou a correção não havia norma proibindo a reabertura de balanço já encerrado. Como bem pontuado pela Auditoria, a justificativa não merece acolhimento, visto que a NBC T 16.5, item 24, que trata reconhecimento de ajuste ocorrido em anos anteriores foi aprovada pela Resolução CFC nº 1.132/2008 e encontra-se em vigor desde 01/01/2010. Logo, permanece a irregularidade, infração tipificada no art. 42, VIII, da Lei Complementar n 160/2012.
>
> Quanto às notas explicativas, a princípio, o gestor apesar de elaborar e as encaminhar às fls. 120/121, não as publicou de forma conjunta aos demais demonstrativos contábeis. Em resposta, o gestor apresentou a publicação das notas explicativa, à fl. 182, sanando assim a irregularidade.

Por último, opinou pela irregularidade das contas anuais de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Rio Verde de Mato Grosso/MS; pela aplicação de multa e advertência; bem como pela recomendação ao atual gestor visando sanar

às irregularidades atinentes ao controle interno.

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 Investimentos Sociais de Rio Verde Mato Grosso,** relativa ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Mário Alberto Kruger.

II. 1 Da tempestividade da remessa

Os documentos foram encaminhados em 30 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. Controlador interno ocupante de cargo de comissão, além de exercer o cargo de secretário municipal de planejamento e finanças.

Referente ao cadastro do responsável perante esta Corte de Contas, considero a irregularidade sanada, em face da apresentação do documento à folha 190.

Com relação às irregularidades constadas no exercício do controle interno, notadamente pelo fato de o controlador interno à época ser ocupante de cargo de comissão e exercer concomitantemente o cargo de secretário municipal de planejamento e finanças, violando às garantias do controle interno efetivo e ao princípio da segregação das funções, deixo de apreciá-las nesta prestação de contas, em razão de que a implantação da Unidade de Controle Interno e a nomeação do Controlador Interno são de competência do Poder Executivo Municipal, nos termos do art. 74 da Constituição Federal. Desta feita, tal conduta deve ser objeto de irregularidade nas contas do Poder Executivo Municipal; assim, afasto a irregularidade, com proponho recomendação.

2. Da escrituração de modo irregular

A 5ª Inspetoria de Controle Externo em análise preliminar aos documentos encaminhados para prestação de contas constatou as seguintes incompatibilidades contábeis:

> O Patrimônio Líquido no encerramento do exercício foi obtido a partir do Saldo Patrimonial – Ativo Real Líquido do exercício anterior no valor de R$ 2.486,23 (f. 67) o qual, somado ao Resultado do Exercício em análise – Superávit de R$ 5.003,17, consigna o Patrimônio Líquido de R$ 7.489,40, NÃO coincidindo com o registro no Anexo 14 – Balanço Patrimonial/2014 que registra R$ 17.564,54.

> Também não foi demonstrado o valor de R$ 380,00, relativo a Ajustes de Exercícios Anteriores – Cancelamento de Restos a Pagar, na composição do Patrimônio Líquido.

Diante disso, notificou o gestor para apresentação de documentos e/ou justificativas, inclusive com a informação de que às Demonstrações Contábeis que forem alteradas devem ser republicadas, em conformidade com o Art. 48 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), conforme se verifica no Termo de Intimação n. 1220/2016 (f. 111).

Assim, o gestor acreditando ser o correto e com vistas à reparação do erro, corrigiu o Balanço Patrimonial, mesmo sendo de um exercício já encerrado, no caso de 2013. Feito isso, publicou e encaminhou o novo balanço solicitando a substituição nestes autos.

Intimado novamente em relação a essa conduta alegou que "*quando procedeu às correções não havia impeditivo para o fato, pois este Tribunal de Contas permitia que fosse reaberto o balanço no ano de origem da divergência*", encarecendo ainda pela aprovação das contas do Fundo.

Primeiramente, insta destacar que não é este o entendimento desta Corte de contas no que diz respeito a reabertura das DCASP para correção de erros, uma vez que além de violar os princípios de contabilidade da competência e da oportunidade, põe em risco a confiabilidade e a fidedignidade da informação contábil, posto que o objetivo da contabilidade aplicada ao setor público é justamente fornecer aos usuários informações sobre os resultados alcançados e os aspectos de natureza orçamentária, econômica, financeira e física do patrimônio da entidade do setor público e suas mutações, visando dar apoio ao processo de tomada de decisão; a adequada prestação de contas; e o necessário suporte para a instrumentalização do controle social.

Além disso, em que pese a alegação de ausência de impeditivo, à época já se encontrava em plena vigência às Normas Brasileiras de Contabilidade T 16.5 – que trata do registro contábil, itens 24 e 25, aprovada pela Resolução CFC n.º 1.132/08, a qual entrou em vigor em 1º de janeiro de 2010, disciplinado que o reconhecimento de ajustes decorrentes de omissões e erros de registros ocorridos em anos anteriores ou de mudanças de critérios contábeis deve ser realizado à conta do patrimônio líquido e evidenciado em notas explicativas; e na ausência de norma contábil aplicado ao setor púbico, o profissional da contabilidade deve utilizar, subsidiariamente, e nesta ordem, as normas nacionais e internacionais que tratem de temas similares, evidenciando o procedimento e os impactos em notas explicativas.

Entretanto, não posso deixar de lado às justificativas apresentadas pela Autoridade Responsável, a informação constante no termo de intimação e sua intenção em tentar corrigir o erro, mesmo que de forma incorreta, em função do art. 22,§ 1º da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, a qual consagra que devem ser consideradas as dificuldades reais do Gestor e as circunstâncias práticas que condicionaram a ação do agente.

Assim sendo, deixo de declarar a irregularidade das contas, considerando às dificuldades reais do gestor, porém proponho a ressalva de que observe com maior rigor às normas regentes da escrituração contábil, possibilitando ainda a atualização e capacitação dos contadores e técnicos do quadro de servidores da Prefeitura, de modo que venham a estar constantemente capacitados e atualizados e não incorra nas mesmas falhas, sob de pena de reprovação das próximas contas.

3. Da Ausência de Notas Explicativas às DCASP.

Verifica-se que as Notas Explicativas elaboradas e encaminhadas pelo não foram publicadas de forma conjunta as demais demonstrações contábeis. Sendo que, na resposta à intimação, não houve a justificativa pelo qual a contabilidade do município deixou de publicar as Notas Explicativas, limitando-se a reencaminhar as notas já disponíveis nos autos (fls. 120/121), conforme observado pela Auditoria.

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 às 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

Por todo o exposto, acolho parcialmente os *r.* pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas; e proponho o seguinte voto:

I - Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Gestão do **Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Rio Verde de Mato Grosso/MS,** relativa ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Mário Alberto Kruger, Prefeito Municipal, em face da reabertura da escrituração contábil de modo irregular, bem como a publicação das Notas Explicativas em desacordo com a MCASP, dando-se a quitação ao mencionado gestor, nos termos do art. 59, § 1º, incisos I e II, da Lei Complementar n. 160/2012;

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

a) institua controle interno efetivo, com observância ao princípio basilar da segregação de funções e que o cargo seja ocupado por servidor efetivo, aprovado mediante concurso público;

b) observe com maior rigor às normas regentes da escrituração contábil, possibilitando ainda a atualização e capacitação dos contadores e técnicos do quadro de servidores da Prefeitura, de modo que não incorram nessas mesmas falhas, sob de pena de reprovação das próximas contas; e

c) cumpra com a obrigatoriedade de elaborar e publicar as Notas Explicativas, que são parte integrante das DCASP, com vistas às suas finalidades, 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 ao responsável 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