ACÓRDÃO - AC00 - 1173/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/23185/2017
PROTOCOLO	: 1858003
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE DE VICENTINA
JURISDICIONADOS	: 1- HÉLIO TOSHIITI SATO 2- ELENICE BIAGI DE AMORIM BARROS
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DOS DIREITOS DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE – ORÇAMENTO – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – IDENTIFICAÇÃO DE FALHAS QUE NÃO OCASIONARAM PREJUÍZO – AUSÊNCIA DE LEIS QUE AUTORIZAM A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS E DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – PARECER ASSINADO POR MEMBROS DIVERGÊNCIA DO ATO DE NOMEAÇÃO – CONTAS REGULARES COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

É declarada regular com ressalva a prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, em razão do atendimento à legislação aplicável à matéria e da identificação de falhas que não ocasionaram prejuízo à análise e não geraram distorções nas demonstrações contábeis, as quais resultam na recomendação cabível ao responsável; sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 25 de outubro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **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** do **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vicentina, referente ao exercício financeiro de 2016**, sob a responsabilidade da **Sra. Elenice Biagi de Amorim Barros**, ex-Secretária Municipal de Assistência Social, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso

do exercício financeiro em referência; **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: sempre remeter, a esta Corte; **1.** a Lei que Autoriza a Abertura de Créditos Adicionais, acompanhada do respectivo Demonstrativo e cópia dos Decretos de Abertura dos Créditos Adicionais, em atenção ao disposto no Anexo II, item 2.2.1, "B", subitens 12 e 14, da Resolução TC/MS nº 88/2018 (atualmente em vigor); **2.** e o parecer do Conselho Municipal assinado por todos os membros, em consonância com as pessoas relacionadas no respectivo Ato de Nomeação, observado o disposto no Anexo II, item 2.2.1, "B", subitens 31 e 32, da Resolução TC/MS nº 88/2018 (atualmente em vigor); e **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).

Campo Grande, 25 de outubro 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 do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vicentina, relativa ao exercício financeiro de 2016, encaminhada a esta Corte de Contas fora do prazo regimental estabelecido.

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG/CCM) expediu a Análise ANA DFCGG/CCM 2375/2019, concluindo que a prestação de contas anual de gestão em tela não reúne condições favoráveis para obter aprovação (pç. 45, fls. 86-99).

O d. Auditor Conselheiro Substituto, Leandro Lobo Ribeiro Pimentel, por meio do Parecer PAR GACS LLRP 9115/2019, opinou pela declaração de irregularidade da presente prestação de contas anuais de gestão (pç. 47, fls. 101-111).

O contraditório e a ampla defesa foram assegurados aos jurisdicionados (fls. 116-117, 120), que apresentaram justificativas e documentos para compor a instrução processual às fls. 124-228.

Os autos foram reavaliados pela DFCGG/CCM, a qual concluiu que a prestação de contas está em conformidade, com os aspectos relevantes e os critérios aplicados, ressalvados os achados parcialmente sanados (ANA DFCGG/CCM - pç. 71, fls. 230-240).

A Auditoria, por seu turno, divergiu da conclusão exarada pela unidade de auxílio técnico e manteve o entendimento pela irregularidade das contas anuais de gestão (PAR GACS LLRP 2869/2021 – pç. 73, fls. 242-248).

Finalmente os autos foram remetidos ao membro do Ministério Público de Contas que, por meio do Parecer PAR 4ªPRC 5434/2021, opinou pela adoção do seguinte julgamento (pç. 74, fls. 249-252):

> I – pelo proferimento de decisão definitiva pela irregularidade da conta anual de gestão do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vicentina-MS, relativas ao exercício de 2016, prestada pelo senhor Hélio Toshiiti Sato, Prefeito Municipal à época, haja vista o não cumprimento do Artigo 42, caput e inciso VIII, da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – pela aplicação de multa ao responsável, com fulcro no artigo 44, inciso I, e artigo 46, ambos da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> III – pela advertência ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes;
>
> IV – pela recomendação ao atual gestor para que aperfeiçoe o processo de elaboração de notas explicativas e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis; (...)

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 425/2015[1], autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 128.000,00, para operacionalização do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e Adolescente de Vicentina, no exercício de 2016.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais conforme documentos juntados às fls. 198-212, de modo que a despesa autorizada final não foi alterada (fls. 21 e 25-27). 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 Orçamentário (BO) (pç. 17, fls. 25-27), Balanço Financeiro (BF) (pç. 18, fls. 28-30), Balanço Patrimonial (BP) (pç. 19, fls. 31-32), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 20, fls. 33-34), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 21, fl. 35) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 22, fls. 36-37).

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 do Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vicentina, conforme a seguir disposto:

[1] Disponível nas fls. 68-77, do TC/4577/2016.

1. a remessa da Prestação de Contas do Fundo em análise ocorreu de forma intempestiva nos termos da legislação pertinente (Item 2.1 da ANA - DFCGG - 2375/2019 e item 2.1 do PAR-GACS LLRP - 9115/2019);

2. ausência de Leis que autorizam a Abertura de Créditos Adicionais e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais (Item 2.2 da ANA - DFCGG - 2375/2019 e item 2.2.2.a do PAR-GACS LLRP - 9115/2019);

3. ausência de Lei de criação do Fundo (item 2.2.2.b do PAR-GACS LLRP - 9115/2019);

4. ausência do Ato de Nomeação dos Membros do Conselho Municipal do Fundo em análise (Item 2.2 da ANA - DFCGG - 2375/2019 e item 2.2.2.c do PAR-GACS LLRP - 9115/2019);

5. ausência do Demonstrativo Sintético da Movimentação de Bens Patrimoniais (Item 2.2 da ANA - DFCGG - 2375/2019);

6. registros contábeis incorretos, implicando em inconsistência entre os Demonstrativos: Os valores registrados no Balanço Orçamentário não correspondem aos valores constantes no Demonstrativo Balanço Financeiro (Item 4.2.1 da ANA - DFCGG - 2375/2019);

7. registros contábeis incorretos, implicando em inconsistência entre os Demonstrativos: Não foram demonstrados os valores referentes à coluna do exercício anterior (Item 4.2.2 da ANA - DFCGG - 2375/2019);

8. registros contábeis incorretos, implicando em inconsistência entre os Demonstrativos: Ausência de registros contábeis referentes ao exercício anterior do Anexo 18 - Demonstração do Fluxo de caixa (Item 4.2.5 da ANA - DFCGG - 2375/2019 e do PAR-GACS LLRP - 9115/2019).

9. não foi localizada a remessa da prestação de contas do Fundo da Criança e do Adolescente do município de Vicentina referente ao exercício de 2015 (Item 5 da ANA - DFCGG - 2375/2019 e do PAR-GACS LLRP - 9115/2019);

10. deixar de dar ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso ao público, das informações referentes à execução das despesas (Item 8.1.b da ANA - DFCGG - 2375/2019)

Após a documentação aportada nos autos pelo atual gestor (fls. 124-228), a Divisão técnica considerou sanada a maior parte das irregularidades acima descritas, com exceção daquelas indicadas nos itens 1, 2, 4 e 8. No entanto, entende que tais falhas foram parcialmente atendidas e não obstam a aprovação com ressalva das contas de gestão em tela (fls. 230-240).

A Auditoria dessa Corte corroborou em parte o entendimento da unidade de auxílio técnico, pois, no que tange o item 8, argumenta que a irregularidade não foi sa-

nada, visto que a exigência de evidenciação dos saldos na Coluna do Exercício Anterior se faz em razão dos padrões estabelecidos pela NBCASP 16.6 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (Resolução CFC nº 1.133/2008 – item 07) e o MCASP vigente para o exercício (fls. 242-248).

Tudo considerado, passo ao julgamento da matéria.

No referente ao apontamento relacionado no item 2 retro, adoto como razões de decidir as fundamentações dos órgãos de apoio, haja vista que o gestor deixou de encaminhar a Lei que Autoriza a Abertura de Créditos Adicionais ou, ainda, a Lei (municipal) nº 425/2015 (Lei Orçamentária Anual), onde consta a permissão para abertura dos créditos adicionais, em desacordo com o item 3.1, B, subitem 22, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 (vigente à época).

Além disso, concernente ao item 4, embora tenha sido remetido o Ato de Nomeação dos Membros do Conselho Municipal do Fundo (fls. 183-184), de fato há divergência entre os membros que constam nomeados no citado documento e aqueles que assinaram o Parecer do Conselho Municipal (fls. 45-46).

Como exemplo, percebe-se que a Srª Regiane Aparecida Castilho Vasconcelos e a Srª Maria Clarindo da Silva, embora subscritoras do aludido parecer, não foram nomeadas como titulares ou suplentes, no Decreto nº 029/2016, razão pela qual há desconformidade com o item 3.1, B, subitem 23, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 (vigente à época).

Conquanto as contas tenham sido encaminhadas com as falhas acima abordadas, observo que elas não geraram distorções nas demonstrações contábeis apresentadas, razão pela qual entendo pela a expedição de ressalva e recomendação ao gestor responsável.

Prosseguindo ao exame dos registros contábeis, os órgãos de apoio identificaram que no Anexo 18 – Demonstrativo dos Fluxos de Caixa não houve o adequado registro contábil referente ao exercício anterior (fl. 36-37).

Em que pese o referido demonstrativo estar em desacordo com as disposições da NBCASP e MCASP aplicáveis ao exercício (2016), é preciso reconhecer que à época as normas orientadoras com relação aos documentos de remessa obrigatória decorriam das disposições da Instrução Normativa nº 35/2011, que, nos termos do item 3.1, “B”, não exigia a apresentação do Demonstrativo dos Fluxos de Caixa.

Para o caso em comento mostra-se imperioso a aplicação do disposto no art. 24, da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei 4.657/42 – LINDB), que determina que a revisão da validade de ato, no âmbito da esfera administrativa e controladora, deve levar em consideração as orientações gerais da época em que ele foi produzido, como forma de se garantir **segurança jurídica** às condutas praticadas pelos agentes públicos face à mutabilidade de normas e interpretações ao longo do tempo:

> Art. 24. A revisão, nas esferas administrativa, controladora ou judicial, quanto à validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa cuja produção já se houver completado **levará em conta as orientações gerais da época**, sendo vedado que, com base em mudança posterior de orientação geral, se declarem inválidas situações plenamente constituídas.
>
> Parágrafo único. Consideram-se orientações gerais as **interpretações** e especificações contidas em atos públicos de caráter geral **ou em jurisprudência judicial ou administrativa majoritária, e ainda as adotadas por prática administrativa reiterada e de amplo conhecimento público.**

Nessa esteira, a interpretação dada a um dispositivo normativo por jurisprudência majoritária ou por prática administrativa reiterada é considerada orientação geral e, como tal, fixa as regras quanto à deliberação acerca dos atos administrativos que produziram efeitos com base nelas, na forma do art. 24, parágrafo único, da LINDB.

Destarte, entendo não subsistir a irregularidade suscitada pela Auditoria neste tópico, pois, à época dos fatos, não havia imposição formal deste Tribunal quanto ao preenchimento e encaminhamento do Demonstrativo dos Fluxos de Caixa, o qual somente passou a ser exigido após a publicação da Resolução TC/MS nº 54/2016, que entrou em vigor apenas em 1º de janeiro de 2017. Consequentemente, não haveria sequer os dados do exercício anterior (2015) que pudessem ser mencionados na respectiva coluna do demonstrativo do exercício em referência (2016).

Finalmente com relação à remessa intempestiva dos documentos, independentemente do tempo de remessa, entendo que a aplicação da multa correspondente deve ser dispensada, uma vez que a remessa posterior (dos documentos) possibilitou a análise e julgamento das contas, atingindo, portanto, os objetivos constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis ao caso.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, **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** do **Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente de Vicentina, referente ao exercício financeiro de 2016**, sob a responsabilidade da Srª **Elenice Biagi de Amorim Barros**, ex-Secretária Municipal de Assistência Social, 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: sempre remeter, a esta Corte:

1. a Lei que Autoriza a Abertura de Créditos Adicionais, acompanhada do respectivo Demonstrativo e cópia dos Decretos de Abertura dos Créditos Adicionais, em atenção ao disposto no Anexo II, item 2.2.1, “B”, subitens 12 e 14, da Resolução TC/MS nº 88/2018 (atualmente em vigor);

2. o parecer do Conselho Municipal assinado por todos os membros, em consonância com as pessoas relacionadas no respectivo Ato de Nomeação, observado o disposto no Anexo II, item 2.2.1, “B”, subitens 31 e 32, da Resolução TC/MS nº 88/2018 (atualmente em vigor);

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 a prestação de contas anuais de gestão e pela recomendação ao responsável.

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, a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

O Exmo. Sr. 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, 25 de outubro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

MRMAM/PMS