Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 763/2020

PROCESSO TC/MS	**:** TC/4981/2016
PROTOCOLO	**:** 1678036
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO JURISDICIONADA	**:** FUNDO DE APOIO À COMUNIDADE DE CAMPO GRANDE
ADVOGADA	**:** DANIELA LONGUI ARAÚJO
RELATOR	**:** ROSANGELA DAMIANI OAB/MS 7232
	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO DE APOIO À COMUNIDADE – AUSÊNCIA DE INSTITUIÇÃO DE CONTROLE INTERNO – AUSÊNCIA DE PARECER DO CONSELHO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE CONTROLE SOCIAL – NOTAS EXPLICATIVAS EM DESACORDO COM A LEGISLAÇÃO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÕES.

Apresentados os resultados do exercício, que evidenciam o atendimento às normas constitucionais e legais atinentes à matéria, mas verificadas impropriedades que não prejudicam a análise, é declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão, que resulta recomendação à atual gestão acerca da adoção de providências a fim de prevenir a ocorrência futura das mesmas.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 20ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 20 a 23 de julho 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 de Apoio à Comunidade de Campo Grande/MS**, relativa ao exercício financeiro de **2015**, de responsabilidade da Sra. **Daniela Longui Araújo**, dando **quitação** à gestora; bem como emitir **recomendação** ao Prefeito Municipal, caso ainda não tenha corrigido a impropriedade sobre o sistema de Controle Interno, e quanto ao Controle Social, que seja ampliando o rol de participantes do Comitê, a fim de contemplar os cidadãos da Capital, entidades representativas e demais organizações, efetivando, desta forma, o controle social no FAC, e ainda que adote medidas necessárias, de modo a prevenir a ocorrência futura das mesmas ressalvas, e **recomendação** ao contador e ao controlador interno para que, ao elaborarem as Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público dos próximos exercícios financeiros, elaborem publiquem de forma conjunta as Notas Explicativas, que são partes integrantes das Demonstrações Contábeis;

Campo Grande, 23 de julho de 2020.

Conselheiro **Ronaldo Chadid** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

I – Da tramitação processual.

Estes autos foram autuados em razão da remessa a esta Corte de Contas da Prestação de Contas de Gestão do **Fundo de Apoio à Comunidade de Campo Grande/MS**, relativa ao exercício financeiro de 2015, composta dos anexos exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64 e Portaria STN 700/2014, remetida via Ofício de f. 8, pela Ordenadora de Despesas Municipal **Daniela Longui Araújo**, identificada às f. 11.

1.1 – Da manifestação técnica para efeito de intimação.

De posse dos documentos, a 5ª Inspetoria de Controle Externo emitiu os Termos de Intimação nas peças 30 a 32, para que os Responsáveis trouxessem aos autos documentos destinados à complementação da instrução processual.

1.2 – Da intimação dos gestores e suas manifestações.

Após a regular intimação das Senhoras ANDREIA NUNES ZANELATO OLARTE – Ex-presidente de honra; MIRIAN ELZY GONCALVES – Presidente de honra – 28.8.2015 a 31.12.2016 e ainda DANIELA LONGUI ARAÚJO – Ordenadora e despesas – 1º.9.2015 a 31.12.2016, houve o comparecimento somente da segunda acima – peça n. 34 -, em cuja resposta encaminhou documentos e apresentou justificativas, afirmando:

> 1. Que quem responde pelo Controle Interno é o Secretário de Finanças e que o Fundo não tem implantado o mencionado controle e que uma Comissão foi nomeada para essa finalidade, encaminhando o Decreto confirmatório;
>
> 2. Que o balanço encaminhado foi equivocado e que estava encaminhando o correto para substituir;
>
> 3. Que os Empenhos não liquidados em 2015, não compuseram as variações patrimoniais de 2015, não afetando o saldo do patrimônio líquido, uma vez que a despesa não ocorreu e que o saldo está demonstrado de acordo com a Lei n. 4.320/64.

1.3 – Da análise técnica.

Ante a resposta da Gestora, a 5ª Inspetoria de Controle Externo emitiu a Análise n. 8389/2017 - peça n. 41 -, atestando inicialmente a tempestividade na remessa dos documentos obrigatórios, atendendo o prescrito Anexo I, Seção II, item 2.1, letra "A" da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 de 14.11.2011, e suas alterações, cujo rol apresentou.

Após analisar todas as fases das contas prestadas – Orçamento Programa – Créditos Adicionais e Suplementares; Balanço Geral – Financeiro/Demonstrações e Variações Patrimoniais/Patrimonial/Apuração de Saldo – Parecer do Conselho e

Parecer Técnico Conclusivo da Unidade de Controle Interno.

Nesse sentido afirmou que o mencionado parecer de Controle Interno foi emitido pelo Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, e não por um Controlador Interno, não atendendo, desse modo o disposto na IN TC/MS nº 35/2011, apresentando ainda a justificativa apresentada pela Gestora em resposta à intimação como já transcrito acima.

Destacou que as contas do exercício foram demonstradas no Portal da Transparência municipal e em seguida apresentou um relatório sobre a resposta da Gestora em decorrência da intimação, entendendo que só foram sanadas as irregularidades decorrentes do Balanço Patrimonial – Demonstrativo das variações e seu saldo - diante da remessa dos novos documentos.

Concluiu que diante das inconsistências acima relatadas, as contas não foram elaboradas em conformidade com as normas.

1.4 – Da manifestação da Auditoria desta Corte de Contas.

Em seguida a Auditoria desta Corte de Contas apresentou o Parecer n. 9222/2018 – peça n. 42, no qual destacou a conclusão apresentada pela 5ª Inspetoria, atestou a tempestividade na remessa e em seguida afirmou que as contas não foram instruídas com todos os documentos necessários ante as seguintes ausências:

> 3 - Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas;
>
> 4 - Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno;
>
> 23 – Cópia do Parecer emitido pelo Conselho Municipal assinado por todos os membros, sobre as contas do exercício, bem como o ato legal que nomeou seus membros, se houver, na forma estabelecida em lei.

Constatou ainda que *as Notas Explicativas encaminhadas nesta prestação de contas não foram publicadas de forma conjunta com as DCASP*, opinado pela concessão de prazo para cumprimento.

Com esses apontamentos, concluiu a Auditoria apresentando o rol de irregularidade das contas, que impedem sua aprovação por esta Corte de Contas e que devem gerar multa aos Responsáveis:

- A Prestação de Contas do Fundo Municipal de Apoio à Comunidade de Campo Grande não está instruída com a totalidade dos documentos exigidos na IN TCE/MS nº 35/2011, conforme relatado no item 2.2.1 deste parecer;

- Ausência de Controle Interno instituído (Afronta à Constituição Federal – art. 74, à LRF – art. 54, § único e art. 59, à Lei 4.320/64 – artigos 75 a 80, à NBCT 16.8 – Controle Interno – Resolução nº 1.135/2008 e a Resolução ATRICON nº 05/2014, conforme item 2.2.1.1 deste parecer. Infração nos termos do art. 42, caput, da LO-TCE/MS;

- Ausência de Controle Social. Embora instituído pela Lei 3.314/1996, o FAC Campo Grande tem em seu conselho gestor apenas membros representantes da administração municipal. RECOMENDAÇÃO (vide item 2.2.1.2 deste parecer).

- O FAC- Campo Grande/MS não publicou, juntamente com as Demonstrações, as Notas Explicativas (NE) que são parte integrante das mesmas. Afronta a Resolução CFC nº 1.133/2008, que estabelece Normas Brasileiras de Contabilidade aplicáveis ao Setor Público –NBCT –16.6 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTABEIS e ao Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP 6ª edição(conforme item 2.5.1 deste parecer) – **nossa opinião pela irregularidade não está fundamentada neste item sendo objeto de fixação de prazo**;

1.5 – Da manifestação do Ministério Público de Contas.

De posse dos autos o Ministério Público de Contas emitiu o Despacho n. 35170/2018 - peça n. 43 -, requerendo a intimação dos gestores para manifestação quanto às irregularidades apontadas pelas equipes técnicas, oportunizando o exercício do contraditório e da ampla defesa.

1.6 – Da nova intimação e da resposta dos Gestores.

Acolhendo o pleito formulado pelo Ministério Público de Contas, determinei, nos termos do despacho na peça 44, a intimação dos seguintes Gestores:

1. Andreia Nunes Zanelato Olarte – Ex-Presidente de Honra;
2. Daniela Longui Araújo – Ordenadora de Despesas– 1º/9/2015 a 31/12/2016;
3. Mirian Elzy Gonçalves– Ex-Presidente de – 28/8/2015 a 31/12/2016 e
4. Marcos Marcelo Trad, atual Prefeito Municipal de Campo Grande/MS.

Conforme se observa, compareceram na peça n. 62, a Senhora Daniela Longui Araújo; na peça n. 64, a Senhora Andréia Nunes Zanelato Orlate, regularmente representada por advogada – f. 203 e em seguida o Município de Campo Grande representado pelo Procurador-Geral Adjunto – peça n. 66.

A primeira acima identificada afirmou que as contas do Fundo Municipal, eram encaminhadas para a SEGOV ao qual estava ligado em 2015 e que eram realizadas pelos Contadores do Município e que não houve parecer do Controle Interno ante a ausência de movimentação de receita e despesa do FAC e que a recomendação sobre a necessidade de Controle Social deve ser de responsabilidade do atual gestor, e que as Notas Explicativas, igualmente eram de responsabilidade da Contadora da Prefeitura.

A segunda Gestora intimada compareceu para dizer-se Presidente de Honra e que nesse sentido não era a responsável pelas contas do Fundo, estando a cargo da SEGOV, e encaminhou os mesmos argumentos anteriores.

Já o Procurador-Geral-Adjunto encaminhou em sua manifestação uma Nota Técnica emitida pela Secretaria Municipal de Finanças e Planejamento, na qual

consta:

> 1. O Parecer Técnico do Controle Interno foi assinado pelo Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, Sr. Disney de Souza Fernandes, porque a Auditoria-Geral do Município integrava a estrutura desta Secretaria;
>
> 2. O pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno realmente não foi emitido porque não houve movimentação que resultasse no seu preenchimento, conforme declaração e fl. 152 e que tal questionamento procede; e
>
> 3. Quanto ao item 2.5.1 Das Notas Explicativas, foram tomadas providências visando o aperfeiçoamento das mesmas, o que ocorreu nos exercícios de 2016 e 2017, conforme cópias anexas.

1.7 – Da nova análise da Divisão de Fiscalização.

Diante das justificativas e documentos encaminhados, os autos foram encaminhados para a Divisão de Fiscalização das Contas de Governo e de Gestão que proferiu a Análise n. 6322/2019 – peça n. 68, que em reanálise atestou que nenhuma das irregularidades foi sanada com as respostas e documentos encaminhados, ratificando a conclusão anteriormente proferida pela irregularidade nas contas.

1.8 - Do novo parecer da Auditora desta Corte de Contas:

Os autos foram encaminhados diretamente à Auditoria que proferiu o Parecer n. 14732/2019 – peça n. 70 – no qual destacou que somente se manifestaria sobre as respostas e irregularidades e nesse sentido afirmou:

> 1. A respeito da ausência do Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas, constatamos que o documento encaminhado foi assinado pelo Sr. Disney de Souza Fernandes, Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, o que representa segregação de função e a irregularidade se mantinha e que o fato é de que no ano de 2015, o município de Campo Grande não possuía Controle Interno instituído e o documento constante à fl. 20 não representa, materialmente, documento produzido por um CI instituído de fato e atuando efetivamente no acompanhamento dos gastos públicos.
>
> 2. Sobre a ausência do Parecer emitido pelo Conselho Municipal, acolheu a justificativa de a ordenadora de despesas à época, Sra. Daniela Lougui Araujo, a qual relatou que no ano de 2015 o Regimento Interno do FAC não previa a existência de um Conselho Municipal, razão pela qual não foi encaminhado na prestação de contas o referido documento, todavia, o referido conselho foi criado por meio de Regimento Interno aprovado pelo Decreto n. 13.288/2017, ou seja, posteriormente ao exercício financeiro em análise; e
>
> 3. Quanto à ausência das Notas Explicativas, afirmou que a situação em tela demonstra que o documento foi elaborado apenas com o intuito de atender aos questionamentos desta Corte de Contas, não se ocupando da sua função

principal que é apresentar juntamente com os demais demonstrativos contábeis as contas do FAC.

Assim, a Auditoria concluiu pela irregularidade das contas, com aplicação de multa por ausência de documentos – art. 45, I, da Lei Complementar n. 160/2012 - pela recomendação para que o Prefeito institua o Controle Social e que seja fixado prazo para que ao elaborarem as DCASP dos próximos exercícios financeiros, elaborem publiquem de forma conjunta as Notas Explicativas.

1.9 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer n. 3667/2020 – peça n. 71 - no qual inicia relatando toda a tramitação processual, destacando a manifestação técnica da Divisão de Fiscalização e o Parecer da Auditoria, com suas conclusões pela irregularidade nas contas, mesmo após as intimações dos Gestores.

Em seguida emitiu o que chamou de *juízo de valor* sobre o orçamento e da prestação de contas para em seguida afirmar:

> Observa-se que foi dada oportunidade aos jurisdicionados para regularizarem as falhas existentes, o que não foi realizado integralmente, infringindo norma legal e regimental (§ 1º do art. 22 da LCE nº 160/2012).
>
> É de se ressaltar que o Administrador Público no desempenho de sua função deve pautar suas ações estritamente de acordo com os comandos constitucionais e legais, pois assim agindo estará obedecendo ao Princípio da Legalidade expressamente previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Concluiu seu parecer opinando por um julgamento pela irregularidade nas contas, com aplicação de multa, recomendações e determinações.

É o relatório a ser apresentado.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – Das razões à proposta de Voto:

Como restou amplamente demonstrado no relatório preambular, que a Prestação de Contas de Gestão do **Fundo de Apoio à Comunidade de Campo Grande/MS**, relativa ao exercício financeiro de 2015, composta dos anexos exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64 e Portaria STN 700/2014, remetida via Ofício de f. 8, pela Ordenadora de Despesas Municipal **Daniela Longui Araújo**, foi encaminhada de modo tempestivo, mas apresentou em seu bojo irregularidades segundo afirmado pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e ainda pela Auditoria desta Corte de Contas, conforme se observa nas peças ns. 41/42; 68 e 70.

Destaque-se que estas conclusões ocorreram após as duas intimações encaminhadas aos Gestores e de suas respostas, ou seja, respeitando-se em sua plenitude os preceitos constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas através do parecer emitido na peça n. 71, corroborou com as manifestações técnicas e igualmente concluiu pela irregularidade das contas e pela aplicação de multa ao gestor com recomendações.

2.1 – Das alegadas irregularidades mantidas e suas consequências para esta Prestação de Contas.

Como se observa do relatório retro, mesmo após o comparecimento dos Gestores em atendimento às intimações que lhes foram encaminhadas – peças ns. 34; 62; 64 e 66 – a Divisão Técnica e a Auditoria, no que foram acompanhadas pelo Ministério Público de Contas as contas seriam consideradas irregulares pelas seguintes razões:

> 1. *Ausência de instituição de controle interno* por parte do FAC - Em que pesem as justificativas apresentadas pelos jurisdicionados, o fato é de que no ano de 2015, o município de Campo Grande não possuía Controle Interno instituído e o documento constante à fl. 20 não representa, materialmente, documento produzido por um CI instituído de fato e atuando efetivamente no acompanhamento dos gastos públicos;
>
> 2. *Ausência de parecer do Conselho Municipal* – Ausência de Controle Social. Embora instituído pela Lei 3.314/1996, o FAC Campo Grande tem em seu conselho gestor apenas membros representantes da administração municipal. Acatamos a justificativa do gestor, recomendando que a instância participativa seja adotada pela administração, garantindo maior transparência às ações do fundo, bem como que o Poder Executivo Municipal de Campo Grande fizesse a revisão do decreto nº 13.288/2017, ampliando o rol de participantes do Comitê, a fim de contemplar os cidadãos da Capital, entidades representativas e demais organizações, efetivando, desta forma, o controle social no FAC, e
>
> 3. *Notas Explicativas em desacordo com a Legislação de regência* - que o documento foi elaborado apenas com o intuito de atender aos questionamentos desta Corte de Contas, não se ocupando da sua função principal que é apresentar juntamente com os demais demonstrativos contábeis as contas do FAC. Assim, opinamos pela 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 as Notas Explicativas que são partes integrantes das DCASP.

Observando as anotações acima é possível afirmar que, a exceção da primeira, *ausência de controle interno no FAC*, as duas outras não foram indutoras da alegada irregularidade nestas contas, mas apenas objeto de recomendação com fixação de prazo para atendimento.

Já quanto à alegada irregularidade nas contas, pela ausência de controle interno, tenho que não deve ser acolhida, considerando que ficou evidenciado nestes autos

que a instituição e funcionamento, em que pese sua real exigência constitucional e legal - CF/88 – art. 74; • LRF – art. 54, § único e art. 59; • Lei 4.320/64 – artigos 75 a 80; • NBCT 16.8 – Controle Interno – Resolução nº 1.135/2008 –, não era responsabilidade dos Gestores do Fundo de Apoio à Comunidade de Campo Grande – FAC, mas do Chefe do Executivo Municipal que sequer o havia instituído em 2015, exercício relativo a estas contas, e cujas atividades iniciou somente em 2016.

Entendo oportuno igualmente encaminhar recomendação ao Prefeito Municipal de Campo Grande quanto ao quadro que compõe o Comitê de Controle Social, fazendo a inclusão de membros da sociedade civil organizada e não somente servidores públicos, como apontado pela Auditoria desta Corte de Contas.

Por essa razão, tenho que a medida apropriada é uma recomendação ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

2.2 – Dos Gestores e suas responsabilidades:

Observa-se nos autos que apesar das intimações terem sido endereçadas a três Gestores, a responsabilidade por estas contas é da Senhora **Daniela Longui Araújo**, que encaminhou os documentos e que consta como Ordenadora de Despesas conforme se observa às f. 8 e 11, e assim os demais ficam afastados do efeito da decisão a ser proferida.

2.3 – Do fundamento constitucional e legal.

Assim, restou claramente demonstrado por parte da Gestora do Fundo Municipal, o atendimento as normas constitucionais e legais atinentes à matéria - Constituição Federal (ADCT, art. 60), na 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), na Lei Complementar nº 101/2000 (Estabelece normas de Finanças Públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal), e em Normas Regulamentares (Expedidas pelo TCE).

DISPOSITIVO

Pelo exposto e acolhendo em parte os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, **VOTO:**

I. Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Gestão do **Fundo de Apoio à Comunidade de Campo Grande/MS**, relativa ao exercício financeiro de 2015, composta dos anexos exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64 e Portaria STN 700/2014, na responsabilidade da Senhora **Daniela Longui Araújo**, identificada às f. 11, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012;

II. Dar **QUITAÇÃO** à gestora identificada no item anterior, nos termos do inciso I, do § 1º, do art. 59, da Lei Complementar n. 160/2012;

III. RECOMENDAR, nos termos do inciso II, do § 1º, do art. 59, da Lei

Complementar n. 160/2012:

3.1 - Ao Prefeito Municipal de Campo Grande, caso ainda não tenha corrigido a impropriedade sobre o sistema de Controle Interno, e quanto ao Controle Social, que seja ampliando o rol de participantes do Comitê, a fim de contemplar os cidadãos da Capital, entidades representativas e demais organizações, efetivando, desta forma, o controle social no FAC, e ainda que adote medidas necessárias, de modo a prevenir a ocorrência futura das mesmas ressalvas;

3.2 - Ao contador e ao controlador interno para que, ao elaborarem as DCASP dos próximos exercícios financeiros, elaborem publiquem de forma conjunta as Notas Explicativas, que são partes integrantes das Demonstrações Contábeis;

IV. Pela **intimação** dos interessados quanto aos termos desta decisão, na forma prevista no art. 50, I, 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 regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão, dando quitação a responsável e recomendação aos atuais gestores.

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, 23 de julho de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

VAB/dssm