Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 673/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/06963/2017
PROTOCOLO	: 1805718
TIPO DE PROCESSO	: CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDACÃO MUNICIPAL DE CULTURA DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADO	: EMERSON DOS SANTOS BORGES
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDAÇÃO MUNICIPAL DE CULTURA – AUSÊNCIA DE PARECER DO CONTROLE INTERNO – AUSÊNCIA DE REPRESENTANTE DA SOCIEDADE CIVIL NO CONSELHO – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

A constatação de que no tempo em que as contas foram prestadas não havia sido implantado o controle interno municipal, que só ocorreu posteriormente, justifica a ausência de parecer, porém, deve ser razão de ressalva e recomendação, diante da ausência de prejuízos ao erário e por não impedir a análise das contas, quem que presentes todos os documentos orçamentários, financeiros e fiscais.

O Controle Social acerca da prestação de contas é imperativo legal, sendo que a ausência de representantes da sociedade civil no conselho, apesar de inquestionável a emissão do parecer sobre as contas prestadas, é motivo de ressalva e recomendação, mas não de julgamento pela irregularidade.

Verificado que os resultados estão demonstrados em consonância com as normas legais pertinentes é declarada a regularidade da prestação de contas anual de gestão, ressalvadas as impropriedades verificadas, o que implica recomendação ao atual gestor para que adote providências a fim de corrigi-las para que não se repitam nas prestações vindouras.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 16ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno Virtual, realizada de 22 a 25 de junho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, pela **regularidade com ressalva** das Contas Anuais de Gestão da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande, relativa ao exercício financeiro de 2016, na responsabilidade do **Sr. Emerson dos Santos Borges**, Diretor-Presidente; pela **quitação** ao Gestor; pela **recomendação** ao atual Gestor para: que de efetividade ao controle interno, respeitando o princípio da segregação de funções e dotando o órgão de servidores capacitados e aprovados em concurso público para as atribuições específicas; que oportunize a participação da sociedade civil na composição do Conselho Curador da Fundação, e não só de membros do Poder Executivo Municipal.

Campo Grande, 25 de junho 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 das Contas Anuais de Gestão da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande, relativas ao exercício financeiro de 2016, composta dos anexos exigidos pela Lei Federal nº 4.320/64 e Portaria STN 438/2012, remetida via ofício de f. 2/3, por Nilde Clara de Souza Benites Brun, Secretária Municipal, e conforme informa o cadastro na peça n. 4, foi Diretor-Presidente no período o Senhor Emerson dos Santos Borges.

1.1 - Das manifestações técnicas.

1.1.1 – Da Análise da 5ª Inspetoria de Controle Externo.

Manifestou-se a 5ª Inspetoria de Controle Externo através da Análise n.22021/2017, atestando inicialmente a tempestividade na remessa dos documentos obrigatórios, atendendo ao Anexo I, Seção II, item 2.1, letra "A" da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011 de 14.11.2011, e suas alterações.

Após analisar todas as fases das contas prestadas – Orçamento Programa; Balanço Geral – Orçamentário/Financeiro/Variações Patrimoniais/Patrimonial – destacou a regularidade dos lançamentos e informações prestadas, e ressaltou a *ausência documental prevista na Resolução TC/MS 54/2016, que se trata do parecer técnico conclusivo emitido por unidade de Controle Interno*, concluindo:

> Em face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas de Gestão Anual, da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande, referente ao exercício financeiro de 2016, **foi elaborada em consonância com as normas** dispostas na Lei Complementar nº 101/2000, Lei Federal nº 4.320/64, Portarias STN nº 437/2012 e alterações, porém ressalvando-se a ausência documental prevista na Resolução TC/MS 54/2016, que se trata do parecer técnico conclusivo emitido por unidade de Controle Interno, devidamente justificado que, a nosso ver, não impede a regularidade da presente prestação de contas. (grifei)

1.1.2 – Do parecer da Auditoria desta Corte de Contas:

Em seguida a Auditoria desta Corte de Contas apresentou o Parecer n. 7002/2018 – peça n. 37, no qual destacou a conclusão apresentada pela 5ª Inspetoria, atestou a tempestividade na remessa e em seguida apontou a ausência de documentos obrigatórios afirmando o gestor *deixou de apresentar os seguintes documentos, exigidos no Anexo III, CONTAS ANUAIS DE GESTÃO, item 2.1- PODER EXECUTIVO, subitem 2.1.1- ADMINISTRAÇAO DIRETA E INDIRETA, Letra B da Resolução TCE/MS nº 54/2016: • B.3 - Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas.*

Afirmou ainda que *o gestor da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande encaminhou às fls. 10, nota explicativa sobre o Parecer Técnico do Controle Interno, exercício de 2016. A peça foi assinada pelo secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle da Prefeitura Municipal, Sr. Disney de Souza Fernandes e informa que em 2016 foi criada Comissão Especial para a Criação e Implantação do Controle Interno Municipal, entretanto, inexiste nos autos parecer sobre as contas,* o que geraria aplicação de multa ao Gestor prevista no art. 42, II e 46, ambos da Lei Complementar n. 160/2012.

Prosseguiu ainda sobre o assunto, afirmando que o município de Campo Grande *instituiu no ano de 2016, "Comissão Especial para Criação e Implantação do Controle Interno" e no exercício de 2017 criou a Controladoria Geral de Fiscalização e Transparência, por meio da Lei Municipal 5.793/2017. A atuação do órgão foi posteriormente regulamentada pelo Decreto 13.144, de 17 de janeiro de 2017,* entendendo que a atuação da Controladoria de Campo Grande ainda não é efetiva.

Em análise da responsabilidade fiscal, afirmou que houve descumprimento das exigências constitucionais do art. 164, § 3º, porque as disponibilidades de caixa não foram depositadas em bancos oficiais e o que viola ainda o art. 42, *caput* da Lei Complementar n. 160/2012.

Já quanto ao orçamento e sua execução de receita e despesas, atenderam aos dispositivos legais da Lei Federal n. 4.320/64, em seus artigos 2º, 11 e 12.

Quanto às demonstrações contábeis igualmente atestou a regularidade, mas quanto ao Controle Social, afirmou que houve a remessa do parecer do Conselho Curador da Fundação, mas questionou a composição porque todos os membros do conselho são representantes do executivo, inexistindo participação da sociedade, das entidades de classe, dos artistas e intelectuais, apoiando-se no art. 216-A, da Constituição Federal.

Após tecer análise sobre a manifestação da 5ª Inspetoria, apontou as seguintes irregularidades – f. 250:

- A prestação de contas da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande não está instruída com a totalidade dos documentos exigidos no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B, da IN 35/2011(Infração nos termos do art. 42, inciso II da LO-TCE/MS), conforme item 2.2 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 2.3 deste parecer. Infração nos termos do art. 42, caput, da LOTCE/MS;
- Manutenção das Disponibilidades de Caixa em Instituição Financeira não oficial, em desacordo com o art. 164 §3º da Constituição Federal de 1988, conforme demonstrado no item 2.4.1 deste parecer;
- Ausência de Controle Social. O Conselho Curador da Fundac, órgão de

> deliberação superior, inclusive na definição das políticas públicas de cultura e na fiscalização dos gastos públicos, tem entre seus titulares e suplentes apenas membros indicados pelo Poder Executivo, sem a participação da sociedade civil organizada (Constituição Federal, art. 216-A), conforme item 2.7.1 deste parecer;

Concluiu opinando pela irregularidade das contas, com aplicação de multa, recomendação e determinação, com instauração de procedimento de acompanhamento.

1.3 – Da manifestação do Ministério Público de Contas.

De posse dos autos o Ministério Público de Contas emitiu o Despacho n. 6665/2019, sugerindo a intimação dos gestores para manifestação quanto às irregularidades apontadas pela Auditoria, evitando alegação de cerceamento de defesa.

1.4 – Da nova intimação dos Gestores e suas manifestações.

Acolhendo o pleito formulado pelo Ministério Público de Contas, determinei, nos termos do despacho na peça 39, a intimação dos seguintes gestores:

1. Alcides Jesus Peralta Bernal – Prefeito Municipal no período;
2. Disney de Souza Fernandes – Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle no período;
3. Emerson dos Santos Borges – Diretor-Presidente em 2016;
4. Marcos Marcello Trad – Atual Prefeito Municipal de Campo Grande.

Regularmente intimados, os autos demonstram que somente o atual Prefeito de Campo Grande compareceu com resposta e documentos na peça n. 55, sendo que os demais deixaram transcorrer *in albis* o prazo, ainda que Emerson dos Santos Borges tenha requerido dilação de prazo – peça n. 53 -, foi declarada a revelia nos termos do despacho na peça n. 58.

Em sua manifestação o Prefeito Marcos Marcello Trad, através do Procurador-Geral Adjunto do município, encaminhou o que denominou “justificativa técnica” elaborada pela Contadora Geral – f. 276/278, afirmando que as irregularidades apontadas pela Auditoria não poderia permanecer, destacando que não existia controladoria no município e por esse motivo que o parecer foi emitido pelo Secretário Municipal de Planejamento e Controle, e que não existe previsão de multa pela ausência de parecer do Controle Interno.

Já quanto à defesa da intempestividade na remessa, fica claro que houve um lapso por parte da Prefeitura porque a afirmação dos órgãos técnicos é pela tempestividade e não o contrário.

Destacou ainda que a alegação de não utilização de bancos oficiais não se sustenta porque o município se utilizou do Bradesco, após o mesmo ser o vencedor

da licitação, exclusivamente para folha de pagamento dos servidores e consignações, conforme comprovou, afirmando não ter sido descumprida a Constituição Federal e concluiu colocando-se à disposição para outras informações.

1.5 – Do novo parecer da Auditoria desta Corte de Contas:

Os autos foram encaminhados diretamente à Auditoria que proferiu o Parecer n. 18940/2019 – peça n. 59 – momento em que restringiu à reanálise as justificativas encaminhadas pelo Gestor sobre as irregularidades apontadas na peça n. 37.

Nesse sentido, quanto ao Controle Interno afirmou:

> Em que pese à justificativa apresentada pelo jurisdicionado, o fato é que no ano de 2016, o município de Campo Grande não possuía Controle Interno instituído e o documento constante à fl. 10 não representa, materialmente, documento produzido por um CI instituído de fato e atuando efetivamente no acompanhamento dos gastos públicos. Importante mencionar que a finalidade de se exigir um parecer do controle interno sobre as contas é dimensionar a atuação do órgão interno de controle e apoiar-se em suas conclusões e análises para que possamos atuar de forma conjunta.

Entendeu que a irregularidade permaneceu, o mesmo afirmando sobre a justificativa de que somente as folhas de salários e consignados de servidores foram realizados no Bradesco, trazendo posicionamento do TCU sobre a necessidade de licitação com a clara demonstração de vantagens para o ente terceirizado e que não houve prova nos autos.

Manteve a recomendação ao Gestor sobre o fato do Conselho Curador ser composto apenas por membros do Poder Executivo municipal, apesar do não encaminhamento de nenhuma justificativa a respeito pela municipalidade.

Concluiu mantendo o posicionamento anterior, pela irregularidade das contas com aplicação de multa, recomendação e determinação ao gestor.

1.6 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer n. 3330/2020 – peça n. 60 - no qual inicia relatando toda a tramitação processual, destacando a manifestação técnica da 5ª Inspetoria e ainda o Parecer da Auditoria que geraram as intimações dos Gestores e o novo parecer após a resposta e documentos e sua conclusão.

Em seguida tomando por base as informações técnicas afirmou que o Gestor incorreu em quatro impropriedades, todas descritas pela Auditoria e acompanhou o mesmo entendimento pelas irregularidades ante a ausência de parecer do Controle Interno, das disponibilidades de caixa não terem sido movimentadas em banco oficial e a ausência de controle social e afirmou:

> Diante do exposto, esta Procuradoria de Contas acompanha o entendimento emanado pela Auditoria do Corpo Especial e opina pela recomendação ao gestor para que atualize a legislação da FUNDAC, promovendo a democratização dos

processos decisórios e de fiscalização, incluindo entre os membros do conselho curador a sociedade civil, a fim de alcançar os objetivos maiores traçados pela Constituição Federal.

Ressaltou mais uma vez que acompanhava as recomendações formuladas pela Auditoria, e concluiu pela irregularidade das contas, com aplicação de multa, recomendação, determinação e advertência aos gestores.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Ronaldo Chadid – Relator

II – Das razões à proposta de Voto:

Como restou amplamente demonstrado no relatório preambular, a Prestação de Contas de Gestão da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande, relativas ao exercício financeiro de 2016, no dizer da 5ª Inspetoria de Controle Externo, em sua análise na peça n. 36, atendeu as exigências constitucionais e legais, apresentando uma ressalva relativa às ausência de parecer do controle interno.

Já a Auditoria desta Corte de Contas em suas duas manifestações, a primeira na peça n. 37, quando apontou três irregularidades e que motivou a requerimento do Ministério Público de Contas, a intimação dos gestores para ofertarem resposta e documentos, e a segunda, na peça n. 59, após a manifestação do atual Prefeito Municipal de Campo Grande, Marcos Marcello Trad, foram pela irregularidade das contas porque não foram sanadas pendências relativas à ausência de parecer do controle interno; os depósitos financeiros realizados em banco não oficial e ainda o registro de que o parecer do Controle Social, expedido pelo Conselho Curador da Fundação, tinha em sua composição apenas membros do Poder Executivo Municipal, sem a participação da sociedade civil.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas através do parecer emitido na peça n. 60, corroborou integralmente com o parecer da Auditoria, acolhendo todas as irregularidades apontadas por aquela e propondo a mesma conclusão, pela irregularidade das contas, com aplicação de multa, recomendação e determinação ao gestor.

Destaco que a ausência de atendimento às intimações que lhes foram encaminhadas gerou a declaração de revelia dos Gestores cujo rol se encontra na peça n. 58, já que somente o atual Prefeito de Campo Grande atendeu ao chamamento desta Corte consoante se observa na peça n. 55.

Já quanto às irregularidades apontadas pela Auditoria e corroboradas pelo Ministério Público de Contas, tenho que não podem ser vistas como causa à declaração de irregularidade das contas, mas sim ressalvas porque não

representaram prejuízos ao erário e igualmente não impediram que as contas fossem analisadas porque presentes todos os documentos orçamentários, financeiros e fiscais, como já demonstrado.

Pontuo que no tempo em que estas contas foram prestadas como já comprovado, apesar de ser instituído em 2016, não havia sido implantado o Controle Interno municipal que só ocorreu em 2017, com a criação da Controladoria Geral de Fiscalização e Transparência, por meio da Lei Municipal 5.793/2017. A atuação do órgão foi posteriormente regulamentada pelo Decreto 13.144, de 17 de janeiro de 2017.

Ainda assim, e entendendo a importância do citado parecer, foi remetido parecer emitido pelo Secretário Municipal de Finanças e Controle, o que, em meu entender, deve ser razão de recomendação, até porque, em dias de hoje, até onde se sabe, a Controladoria Interna existe e está atuando no município de Campo Grande.

Já sobre os depósitos junto ao Bradesco, observo que restou demonstrada a realização de licitação para escolha do banco com vistas a administrar a folha de pagamento e os consignados dos servidores e não as disponibilidades de caixa da Fundação. Por esse motivo igualmente entendo não ser caso para declaração da irregularidade nas contas prestadas.

Por derradeiro e não menos importante anoto que o Controle Social é imperativo legal, e nesse sentido é inquestionável que houve a emissão do parecer sobre as contas prestadas, ressaltando que a ausência de representantes da sociedade civil nestes Conselhos, mas exclusivamente membros do Poder Executivo é realmente razão para questionamento, e deve ser recomendado por esta Corte, mas não entendo que seja motivo para um julgamento pela irregularidade, como afirmado pela própria Auditoria desta Corte que sugeriu recomendação.

2.3 – Das recomendações motivadoras da ressalva:

Pelo que se observou de todo o processado, as razões motivadoras da ressalva a ser apresentada se referem:

1. A necessidade de efetivação do Controle Interno, respeitando a segregação de função;

2. A regularização na composição do Conselho Curador, inserindo entre seus membros, representantes da sociedade civil;

3. 2.4 – Do fundamento constitucional e legal.

Assim, em que pese a ressalva à regularidade, restou claramente demonstrado o atendimento as normas constitucionais e legais atinentes à matéria - Constituição Federal – art. 37, *caput*, art. 71, IX, art. 74, art. 164; Lei Complementar Federal n. 101/00 – arts. 43 e 48, *caput,* art. 54, § único e art. 59; Lei Federal n. 4.320/64 – arts. 2º, 11 e 12; 75 a 80; § 1º do art. 1º e art. 42, do Manual de Contabilidade Aplicado ao

Setor Público em sua 5ª edição; Portaria STN nº 634/2013 - NBCT – 16.8; Resolução CFC n.º 1.132/2008.

DISPOSITIVO

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

I - **Pela REGULARIDADE COM RESSALVA** das Contas Anuais de Gestão da Fundação Municipal de Cultura de Campo Grande/MS - FAE, relativa ao exercício financeiro de 2016, na responsabilidade do Senhor EMERSON DOS SANTOS BORGES, Diretor-Presidente, apontados na peça n. 2, com base no Art. 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012;

II- Pela **QUITAÇÃO** ao Gestor identificado no item anterior, consoante dispõe o inciso I, do § 1º, do art. 59, da Lei Complementar n. 160/2012;

III- Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor, nos termos do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar n. 160/2012, que se ainda não o fez:

a) Que dê efetividade ao controle interno, respeitando o princípio da segregação de funções e dotando o órgão de servidores capacitados e aprovados em concurso público para as atribuições específicas;

b) Que oportuniza a participação da sociedade civil na composição do Conselho Curador da Fundação, e não só membros do Poder Executivo Municipal;

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, pela regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão, com a quitação do gestor e recomendação ao atual responsável.

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. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, Sr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 25 de junho de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**
Relator

TWA // .AP´T /dssm