Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 641/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/6629/2016
PROTOCOLO	: 1680760
TIPO DE PROCESSO	: CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE CULTURA DE ALCINÓPOLIS
JURISDICIONADOS	: SARA GERALDI ILDOMAR CARNEIRO FERNANDES
ADVOGADOS	: LUCAS HENRIQUE DOS SANTOS CARDOSO OAB/MS 19.344 JOÃO PAES MOMTEIRO OAB/MS 10.849 ISABELLA RODIRGUES DE ALMEIDA ABRÃO OAB/MS 10675 E OUTROS
RELATOR	: CONS. RONALDO CHADID

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE CULTURA – ATENDIMENTO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – NÃO DEPOSITO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA JUNTO A BANCO OFICIAL – NÃO ATENDIMENTO INTEGRAL A TRANSPARÊNCIA NAS NOTAS EXPLICATIVAS – REGULARIDADE COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – QUITAÇÃO.

Demonstrado o atendimento às normas constitucionais e legais atinentes à matéria, exceto quanto ao deposito das disponibilidades de caixa junto a banco não oficial e ao não atendimento integral a transparência nas Notas Explicativas, é declarada a regularidade com ressalva da prestação de contas anual de gestão, e emitida recomendação ao atual gestor para adoção de providências a fim de corrigir e impedir que tais falhas se repitam nos próximos exercícios.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 15 a 18 de junho 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 Cultura de Alcinópolis/MS**, relativas ao exercício financeiro de **2015**, de responsabilidade da Sra. **Sara Geraldi**, em razão do não deposito das disponibilidades de caixa junto a banco oficial e o não atendimento integral a transparência nas Notas Explicativas, dando **quitação** à Gestora, e emitir **recomendação** ao atual gestor, se ainda não o fez, para que mantenha suas disponibilidades de caixa em bancos oficiais, e para que, ao elaborarem as DCASP dos próximos exercícios financeiros, elaborem e publiquem de forma conjunta as Notas Explicativas, que são partes integrantes das Demonstrações Contábeis.

Campo Grande, 18 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 da Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2015, do **Fundo de Municipal de Cultura de Alcinópolis/MS**, encaminhadas pelo então Prefeito Municipal **Ildomar Carneiro Fernandes**, através do ofício de f.6.

1.1 – Da manifestação técnica para efeito de intimação:

De posse dos documentos, a 5ª Inspetoria de Controle Externo emitiu a análise preliminar na peça n. 34, quando sugeriu a intimação do ordenador de despesa para complementação dos documentos encaminhados e informações conforme abaixo:

> 1. Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno sobre as contas;
>
> 2. 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;
>
> 3. Lei de criação do Controle Interno em atendimento ao disposto no artigo 31 e seus §§ e art. 74, incisos I a IV e §§ 1º e 2º, todos da Constituição Federal;
>
> 4. Cópia do ato de nomeação do Controlador Interno, em atendimento ao disposto nos artigos 70, caput, e 71, §§ e incisos respectivos, todos da Constituição Federal;
>
> 5. Portal de acesso à transparência, conforme dispõe a Lei nº 12.527/2011 – Lei da Transparência – com as informações contidas em seu artigo 8º, § 4º.
>
> 6. Justificativa para a abertura dos Decretos Suplementares, conforme estabelecido no artigo 43, in fine, da Lei Federal nº 4.320/1964;
>
> 7. Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, conforme disposto na NBCT 16.6, itens 39 a 41, aprovada pela Resolução CFC nº 1133/08 c/c o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – volume 5 – item 9.
>
> 8. Diferença no Balanço Orçamentário; e
>
> 9. O Anexo 14 – Balanço Patrimonial, não registrou o Resultado de Exercícios anteriores e o Resultado do Exercício.

1.2 – Da intimação e da resposta do Gestor:

Consoante se observa na peça n. 36, reprisada na peça n. 38, em atendimento à intimação que lhe foi endereçada o Prefeito Municipal de Alcinópolis, Ildomar Carneiro Fernandes compareceu representado por advogada regularmente constituída – f. 160, com respostas e documentos, informando a remessa do parecer exarado pelo Controlador Interno; pelo Gestor e também o proferido pelo Conselho

Municipal, com cópia da Lei Complementar n. 50/2015, que criou o cargo de Controlador e ainda a Portaria n. 11/2016, que nomeou o titular do Controle Interno, Anestor Martins de Amorim.

Sobre o Portal da Transparência, afirmou que o mesmo foi regularizado, indicando o endereço eletrônico correspondente, e afirmou que os Créditos Suplementares foram abertos observando a justificativa autorizada pela Lei Federal n. 4.320/64 e que estava encaminhando as Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis.

Informou ainda a correção do Anexo 12 e que o Balanço Patrimonial atendia às instruções da IPC04, versão de 19/06/2015, e concluiu afirmando a certeza de ter atendido às motivações da intimação.

1.3 – Da nova manifestação da 5ª Inspetoria.

Em seguida a resposta do Gestor, a 5ª Inspetoria de Controle Externo proferiu a Análise n. 25119/2016 na qual destacou cada um dos documentos obrigatórios encaminhados e procedeu a análise individuada dos seguintes tópicos: *Orçamento Programa* – Autorização e os Créditos Adicionais e Suplementares; *Balanço Geral* – com Balanço Orçamentário, Financeiro com a demonstração das Variações Patrimoniais aumentativas e diminutivas; *Balanço Patrimonial* – Apuração de Patrimônio Líquido e saldo patrimonial; *Parecer Técnico Conclusivo* – Emitido pelo Controlador Interno e pronunciamento do Gestor, com a lei de criação da Unidade de Controle Interno.

Em seguida analisou cada uma das justificativas encaminhadas pelo Gestor à intimação feita, e concluiu:

> Em face ao exposto, entendemos que **a presente Prestação de Contas de Gestão Anual, do Fundo Municipal de Cultura de Alcinópolis/MS, referente ao exercício financeiro de 2015, foi elaborada em consonância com as normas** dispostas na Lei Complementar nº 101/2000, Lei Federal nº 4.320/64 Portarias STN nº 438/2012 e 700/2014 e demais normas regimentais desta Corte de Contas, com ressalva para o não encaminhamento das Notas Explicativas, às Demonstrações Contábeis, conforme disposto na NBCT 16.6, itens 39 a 41, aprovada pela Resolução CFC nº 1133/08 c/c o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – volume 5 – item 9. (grifei)

1.4 – Da manifestação da Auditoria desta Corte de Contas.

Em seguida os autos foram encaminhados à Auditoria desta Corte de Contas que apresentou o Parecer n. 69/2017, no qual atestou a tempestividade na remessa dos documentos e que foram encaminhados em sua integralidade consoante exigência da Instrução Normativa TCE/MS n. 35/2011 - Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B.

Avaliou a *responsabilidade* prescrita na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Constituição Federal, apontando pela irregularidade dos depósitos bancários feitos em banco não oficial – Bradesco – ferindo o art. 164, § 3º, da Constituição Federal.

Analisou o Orçamento e sua execução de receita e despesas e ressaltou que: não houve o cumprimento *ao item Transparência e Publicidade, quanto à publicização dos Anexos 12, 13, 14, 15, da Lei nº 4.320/64 (fls. 27/37), e não localizamos o comprovante de publicação do Anexo 12/BALANÇO ORÇAMENTÁRIO.*

Já sobre as demonstrações contábeis apontou que em resposta a intimação o Gestor *remeteu a esta Corte de Contas o documento de fls. 215/218, cumprindo formalmente o termo de Intimação. Ocorre que o conteúdo das notas explicativas de fls. 215/218 não está de acordo com a legislação por não conter o rol mínimo de informações previstas no MCASP e por não trazer informação útil, relevante e não suficientemente evidenciada*.

Pontuou que restou demonstrado que não houve o cumprimento as NBCASP 16.6 – DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS (Resolução n.º 1.133/2008 – itens 40 e 41), e que *assim, sem a nota explicativa esta corte de contas fica sem informação adicional RELEVANTE e não SUFICIENTEMENTE EVIDENCIADA nestas Demonstrações. Destaco que, de acordo com o MCASP, as Notas Explicativas devem conter um rol mínimo. De Acordo com o MCASP –6ª Edição.*

Trouxe à colação a conclusão apresentada pela 5ª Inspetoria de Controle Externo, quando ressaltou que não corroborava com o entendimento pela regularidade porque as disponibilidades de caixa depositadas no Bradesco feriam a Constituição Federal, como já fundamentado e concluiu pela irregularidade das contas com aplicação de multa e fixação de prazo para a apresentação das notas explicativas.

1.5 – Do parecer do Ministério Público de Contas.

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que proferiu o Parecer n. 10480/2018, no qual relatou a tramitação processual e destacou as conclusões apresentadas pela 5ª Inspetoria, pela regularidade e pela Auditoria pela irregularidade.

Prosseguiu afirmando que as disponibilidades de caixa, como atestado pela Auditoria desta Corte de Contas, em que pese a Resolução nº 3.859/2010, c/c a Resolução nº 4.434/2015, ambas do Banco Central do Brasil, que permite a atuação de bancos privados, destacou que *o Tribunal de Contas da União possui firme entendimento no sentido de que são instituições financeiras oficiais apenas o Banco do Brasil S/A, a Caixa Econômica Federal,* e os depósitos no Bradesco é conduta que infringe o art. 164, § 3º, da CF/1988.

Ressaltou a ausência de transparência da gestão fiscal no mesmo sentido apresentado pela Auditoria, afirmando que o responsável não atendeu os ditames do art. 48 da LRF.

Já quanto às notas explicativas quando afirmou:

> Como restou evidenciado, o gestor não cumpriu as determinações da NBC T

> 16.6 (R1), com a redação dada pela Resolução CFC nº 1.437/2013, que passou a viger a partir de 22/03/2013, portanto, válida para o prestação de contas do exercício de 2015, uma vez que, apesar do envio das notas explicativas, as informações contidas eram irrelevantes, cumprindo somente o aspecto formal de envio dos documentos nos autos, além de não comprovar publicação das mesmas, como dispõe o item 11 – letra a da Resolução CFC nº 1.133/2008.

Concluiu seu parecer opinando por uma decisão pela irregularidade das contas prestadas, com aplicação de multa, determinação e recomendação aos Gestores.

1.6 – Da nova intimação e das respostas dos Gestores.

De posse dos autos com as manifestações técnicas - 5ª Inspetoria e Auditoria - e com o parecer do Ministério Público de Contas, e diante das irregularidades apontadas, entendi por determinar a intimação não só do Prefeito à época Ildomar Carneiro Fernandes, mas igualmente de seu sucessor, Senhor Dalmy Crisostomo da Silva, para manifestação, consoante despacho na peça n. 44.

Diante das intimações compareceram ambos os Gestores com respostas e documentos nas peças ns. 52 e 57 e 60, e destaco ainda que veio aos autos a Senhora **Sara Geraldi,** na peça n. 62, que apesar de não ter sido intimado trouxe aos autos sua manifestação.

Observo que o Senhor Ildomar Carneiro Fernandes e a Senhora Sara Geraldi vieram aos autos representados por advogados – f. 293; 322 e 447.

Destaco que em seu comparecimento espontâneo da Senhora Sara Geraldi informou em preliminar ser a ordenadora de despesas do Fundo Municipal de Cultura de Alcinópolis, momento em que exercia o cargo de Secretária Municipal de Educação, Cultura e Desportos, conforme se observa na peça n. 29 – f. 12 e 17 – e alegou em preliminar que, ante a ausência de sua intimação teve suprimido o princípio da ampla defesa e do contraditório, fundamentando, para em seguida trazer sua manifestação integral sobre todas as irregularidades apontadas – f. 389/391.

É de se reconhecer que houve um lapso em não proceder à sua intimação, mas à luz do que dispõe o art. 239, caput e seu § 1º, do Código de Processo Civil, aqui aplicado subsidiariamente, c/c o art. 96, inciso II, “b”, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução n. 98/2018, o comparecimento espontâneo do réu, especialmente apresentando defesa supre a ausência de intimação, destacando-se ainda, que após as manifestações dos gestores, novos pareceres seriam requeridos, afastando assim qualquer nulidade afeta ao princípio do contraditório e ao exercício da ampla defesa.

Assim, superada essa fase, de se destacar que em sua manifestação de defesa, o Prefeito Municipal de Alcinópolis Dalmy Crisostomo da Silva, afirmou que as irregularidades apontadas não mais subsistem em sua administração, mantendo-se as irregularidades inalteradas em 2015.

Já o ex-Prefeito Ildomar e a ex-Secretária Sara, trouxeram respostas no mesmo sentido, afirmando que as disponibilidades de caixa foram depositadas no Bradesco ante a autorização legislativa municipal concedida pela Lei 242/2006 e que este Conselheiro Relator, quando do julgamento das Contas de Governo de 2015 do mencionado município atestou que as citadas disponibilidades haviam sido depositadas na Caixa Econômica Federal e no Banco do Brasil além do Bradesco o que afastaria a irregularidade.

Apresentaram ainda a informação de que estavam encaminhando em anexo o Balanço Orçamentário com a sua respectiva publicação e ainda que as Notas explicativas devidamente corrigidas e republicadas juntamente com os Balanços conforme determina a legislação, igualmente estavam sendo encaminhados, concluindo com requerimento de nova análise das contas.

1.7 – Da nova análise técnica da Divisão de Fiscalização e da Auditoria desta Corte de Contas sobre as respostas dos Gestores:

Diante das respostas dos Gestores e dos documentos que a instruíram, determinei a remessa dos autos à Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão que emitiu a Análise n. 6937/2019 – peça n. 63 e em reanálise entendeu por sanada a irregularidade das disponibilidades de caixa depositadas em banco não oficial a partir da informação do atual gestor de que abriu conta junto ao Banco do Brasil – f. 450 – e que a juntada das Notas Explicativas com a resposta, bem como comprovante de publicação (fls.378-447), igualmente afastava a irregularidade e concluiu pela regularidade das contas.

A Auditoria desta Corte de Contas, em seu Parecer n. 15123/2019 – peça n. 65, ao reanalisar as contas a partir das defesas e documentos colacionados pelos gestores, entendeu que com relação a não utilização de banco oficial para as disponibilidades de caixa e ainda *diante da impossibilidade de o Município editar lei excepcionando a regra prevista no §3º, art. 164 da CF/88, uma vez que tais leis padeceriam de vício de inconstitucionalidade por incompetência legislativa do ente que a editou,* a irregularidade se mantinha.

Já com relação ao envio das Notas Explicativas com as defesas, afirmou que *embora tenhamos percebido um avanço na elaboração das Notas Explicativas (...), entendemos 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 FMC.*

Prosseguindo no mesmo tema, opinou *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.*

Concluiu a Auditoria seu parecer pela irregularidade das contas com aplicação

de multa, em razão das disponibilidades de caixa não terem sido mantidas em bancos oficiais como determina a Constituição Federal, com recomendação ao contador e ao controlador interno para que, ao elaborarem as DCASP dos próximos exercícios financeiros, elaborem e publiquem as Notas Explicativas de forma conjunta com as DCASP a que se referirem.

1.8 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer n. 1185/2020 - peça n. 66 - no qual inicia relatando toda a tramitação processual para em seguida corroborar integralmente com o parecer da Auditoria na peça n. 65, concordando com a mantença da irregularidade dos depósitos em bancos não oficiais e com as recomendações quanto as Notas Explicativas, concluindo pela irregularidade nas contas com aplicação de multa, advertência e recomendação ao gestor.

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, a Prestação de Contas de Gestão do exercício de 2015 do **Fundo de Municipal de Cultura de Alcinópolis/MS** foi remetida tempestivamente a esta Corte de Contas, e que os Gestores, ainda que regularmente intimados e que tenham encaminhado respostas e documentos como se observa das peças ns. 52; 54; 57; 60 e 62, segundo apontado pela Auditoria e corroborado pelo Ministério Público de Contas, nas peças ns. 42/43 e 65/66, não obtiveram êxito em afastar na integralidade as irregularidades.

De outro vértice a Divisão de Fiscalização, em suas análises nas peças ns. 41 e 64, concluiu que as contas atenderam às exigências por isso as acolheu como regulares.

2.1 – Das alegadas irregularidades mantidas:

Consoante afirmado pela Auditoria desta Corte de Contas, e corroborado pelo Ministério Público de Contas, as contas seriam irregulares em decorrência do depósito das disponibilidades de caixa do Fundo Municipal ter sido mantida junto ao Bradesco e não em bancos oficiais - Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal -, como determina o art. 164, § 3º da Constituição Federal, e ressaltou ainda que quando as demais irregularidades anteriormente apontadas – Controle Interno; Notas Explicativas e Publicação dos Balanços – ante as justificativas gerariam apenas recomendações.

2.1.1 – Da conversão da irregularidade em ressalva.

Considerando que em suas defesas os gestores trouxeram à colação Parecer Prévio Favorável emitido por esta Corte de Contas nos autos TC/MS n. 6070/2016 – Contas de Governo do Município de Alcinópolis/MS, do exercício de 2015, cujo voto condutor foi deste Relator, no qual afastei a irregularidade alegada pela Auditoria desta Corte e pelo Ministério Público de Contas quanto ao depósito de disponibilidades de caixa em bancos não oficiais e por esse motivo nestes autos igualmente tal irregularidade não poderia persistir, importa destacar:

1. Nas Contas Anuais de Governo do citado município, restou comprovado às f. 420 em diante, movimentação financeira junto ao Banco do Brasil, e a partir das f. 439, a ocorrência desta junto à Caixa Econômica Federal, em que pese haver demonstração, ainda que bem reduzida, de movimento junto ao Bradesco – f. 449, e esta situação permitiu atestar o cumprimento, ainda que não de forma plena, da exigência contida no art. 164, § 3º da Constituição Federal;

2. Já nestes autos, conforme se observa às f. 111/113, ainda que o movimento financeiro do Fundo Municipal de Cultura de Alcinópolis tenha sido feito junto ao Bradesco, tenho por considerar cabível uma ressalva, especialmente porque ficou demonstrado que no ano seguinte o município se utilizou de banco oficial para sua movimentação financeira.

2.2 – Do fundamento constitucional e legal.

Assim, restou claramente demonstrado o atendimento ainda que parcial das 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), exceção ao não atendimento ao disposto no § 3º, do art. 164, da Constituição Federal.

2.3 – Da identificação do Gestor responsável:

Diante do comparecimento da Senhora **Sara Geraldi** afirmando sua condição de Ordenadora de Despesas do citado Fundo Municipal – peça n. 62 -, na condição de Secretária Municipal de Educação, Cultura e Desporto, e compulsando os autos, especialmente às f. 12 e 17, a conclusão que se chega é a de reconhecer essa condição.

DISPOSITIVO

Pelo exposto e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, VOTO:

I. Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** das **Contas Anuais de Gestão** do **Fundo Municipal de Cultura de Alcinópolis/MS**, relativas ao exercício

financeiro de 2015, sendo Ordenadora de Despesas e Gestora a Senhora **SARA GERALDI**, com base no Art. 59, inciso II, da Lei Complementar nº 160/2012, em razão do não deposito das disponibilidades de caixa junto a banco oficial como determina o § 3º, do art. 164, da Constituição Federal, e o não atendimento integral a transparência nas Notas Explicativas, que será razão de recomendação a seguir;

II. Pela QUITAÇÃO à Gestora identificada 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, se ainda não o fez:

1. Para que mantenha suas disponibilidades de caixa em bancos oficiais – fazendo cumprir o art. 164, §3º da CF/88;

2. Para que, ao elaborarem as DCASP dos próximos exercícios financeiros, elaborem e publiquem de forma conjunta as Notas Explicativas, que são partes integrantes das Demonstrações Contábeis, fazendo cumprir as Normas do CFC e MCASP;

IV. Pela **intimação** dos interessados quanto aos termos desta decisão, inclusive através dos advogados identificados às f. 293, 322 e 447, 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, com quitação a responsável e recomendação 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, 18 de junho de 2020.

Conselheiro **RONALDO CHADID**

Relator

VAB/dssm