Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 595/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/6165/2016
PROTOCOLO	: 1680589
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS DE CORONEL SAPUCAIA
JURISDICIONADAS	: 1. NILCEIA ALVES DE SOUZA 2. MARINALVA VIEIRA
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTOS SOCIAIS – AQUISIÇÃO DE CESTA BÁSICAS SEM COMPROVAÇÃO DE DISTRIBUIÇÃO – FALTA DE COMPROVAÇÃO DO ATENDIMENTO DO CRITÉRIO LEGAL PARA ENQUADRAMENTO NO PROGRAMA E DE CONTROLE EFETIVO DA DISTRIBUIÇÃO – FRAGILIDADE NOS CONTROLES INTERNOS – CONTAS IRREGULARES – MULTAS – IMPUGNAÇÃO.

1. A verificação de infrações à prescrição constitucional, legal ou regulamentar, na prestação de contas de gestão fundamenta o julgamento das contas como irregulares, com fulcro no art. 59, III, c/c o art. 60, ambos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período, e a aplicação de multa as responsáveis, em razão das irregularidades previstas no art. 42, *caput* e I, da LCE n. 160/2012.

2. A aquisição de cesta básicas sem comprovação de distribuição resulta na impugnação do valor, para que seja devolvido aos cofres públicos, com fulcro no art. 61, I, da LCE n. 160/2012.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 6ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 28 a 31 de agosto de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** da **prestação de contas anual de gestão**, do **Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Coronel Sapucaia/MS**, relativas ao exercício de **2015**, sob a responsabilidade das Sras. **Nilceia Alves de Souza**, prefeita à época, e **Marinalva Vieira**, secretária municipal de assistência social à época, com fundamento no art. 59, III, c/c o art. 60, ambos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, sem

prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; pela **aplicação da multa** no valor de **30 (trinta) UFERMS** à Sra. **Nilceia Alves de Souza**, prefeita à época, em razão das irregularidades previstas no art. 42, caput e inciso I, da LCE n. 160/2012; pela **aplicação da multa** no valor de **30 (trinta) UFERMS** à Sra. **Marinalva Vieira**, secretária municipal de assistência social à época, em razão das irregularidades previstas no art. 42, caput e inciso I, da LCE n. 160/2012; e pela **impugnação**, com fulcro no inciso I, artigo 61 da LCE n. 160/2012, do montante de R$ 63.145,53 (sessenta e três mil, cento e quarenta e cinco reais e cinquenta e três centavos), concernentes à aquisição de 1017 cestas básicas sem comprovação de distribuição, devendo o valor ser devolvido aos cofres públicos pelas Sras. **Nilceia Alves de Souza**, prefeita à época, e **Marinalva Vieira**, secretária municipal de assistência social à época, sendo a responsabilidade solidária.

Campo Grande, 31 de agosto de 2023.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Trata o presente processo da prestação de contas anual de gestão do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Coronel Sapucaia/MS, referente ao exercício de 2015, encaminhada a esta Corte de Contas, em conformidade com a Instrução Normativa n. 35/2011, Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, vigente à época.

A 4ª Inspetoria de Controle Externo, em análise (ANA - 4ICE - 14707/2016, fls. 180/199) opinou pela regularidade das contas. A seguir, a Auditoria, no PAR - GACS PSS - 15144/2016 (fls. 200/234), se absteve de opinar conclusivamente e opinou por uma fiscalização *in loco*.

Foi realizada a inspeção *in loco* (Auto de Fiscalização n. 65/2017, fls. 239/1321), cujo relatório apontou irregularidades. A gestora, Sra. Nilcéia Alves de Souza, foi intimada para prestar esclarecimentos e apresentar documentos para solucionar as pendências relatadas no processo, no entanto, não houve manifestação.

O Conselheiro Relator encaminhou os autos ao MPC, que requereu o retorno dos autos à Auditoria, para manifestação, em face de novos documentos juntados pela equipe que realizou a inspeção.

Após análise, a Auditoria opinou pela irregularidade das contas, pela devolução dos valores referentes a 1.031 cestas básicas (R$ 64.014,79) e aplicação de multa ao gestor (Parecer PAR - GACS PSS - 1039/2019, fls. 1329/1349).

As interessadas Ivone Paetzold Soares – Secretária Municipal e Marinalva Vieira – Ex-Secretária Municipal foram intimadas. A Senhora Marinalva Vieira apresentou justificativas e documentos (fls. 1367/1541) com o objetivo de sanar as irregularidades apontadas.

Os documentos foram analisados e concluídos os trabalhos, as equipes técnicas e a Procuradoria de Contas opinaram pela irregularidade das contas (ANA - DFCGG/CCM - 2507/2020, fls. 1543/1556; PAR - GACS PSS - 7123/2021, fls. 1558/1568 e PAR - 4ª PRC - 7902/2021, fls. 1569/1576).

Passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Considerando as manifestações das equipes técnicas do Tribunal e da

Procuradoria de Contas, o voto considerará os pontos controversos das seguintes peças:

- PAR - GACS PSS - 15144/2016 (fls. 200/234);
- Auto de Fiscalização n. 65/2017 (fls. 239/1321);
- PAR - GACS PSS - 1039/2019, fls. 1329/1349);
- Resposta à intimação (fls. 1367/1541);
- ANA - DFCGG/CCM - 2507/2020 (fls. 1543/1556);
- PAR - GACS PSS - 7123/2021 (fls. 1558/1568); e
- PAR - 4ª PRC - 7902/2021 (fls. 1569/1576).

Inicialmente, a Auditoria constatou que 99,88% da despesa empenhada do Fundo Municipal (R$ 106.298,90) foi utilizada com material de distribuição gratuita, no caso, cestas básicas a pessoas carentes (fls. 215/230), apontados os seguintes indícios de irregularidades: que apenas 690 cestas foram distribuídas, sendo que foram adquiridas mais de 1.500 cestas; que os documentos não possuem comprovação de efetivo recebimento; os controles internos demonstram fragilidade no sistema de distribuição, uma vez que, se a totalidade das cestas não foi distribuída, as mesmas deveriam estar registradas no estoque do FMIS-Coronel Sapucaia.

Após inspeção *in loco*, a equipe técnica constatou:

- As cestas básicas foram adquiridas por intermédio do Pregão Presencial n. 64/2014 e Contrato n. 180/2014 (contratadas 2.400 cestas para entrega parcelada); Pregão Presencial n. 45/2015 e Contrato n. 157/1015 (contratada 800 cestas para entrega parcelada) e Pregão Presencial n. 55/2015 (licitadas 400 cestas para entrega no 17/12/2015). Ou seja, licitou-se um total de 3.600 cestas básicas, que, de acordo com as cláusulas de dotações orçamentárias, também foram adquiridas por meio da Secretária de Assistência Social e do Fundo Municipal de Assistência Social;

- Quanto aos servidores que receberam cestas básicas: a senhora Rozeleide Aparecida Dias teve seu desligamento em 17/03/2015 e recebeu cesta básica a partir de abril/2016, ou seja, após o seu desligamento; a senhora Zilda Pereira teve seu desligamento em 01/12/2014, portanto, antes do período das concessões das cestas básicas; a senhora Orlanda Trindade teve seu desligamento em 16/04/2015 e recebeu cestas básicas a partir de maio/2015, ou seja, após o seu desligamento; o senhor Ramão Flores Carpes teve seu desligamento em 16/04/2015 e foi readmitido em 13/08/2015, tendo recebido cestas básicas em maio/2015, portanto, após o seu desligamento;

- Na controladoria interna não existe relatórios de acompanhamento de distribuição das cestas básicas;

- No almoxarifado não possui registros de controle de entrada e saída das cestas básicas adquiridas;

- Quanto à documentação de comprovação das famílias aptas a receber, e da confirmação da entrega das cestas básicas, foram apresentadas apenas uma Ficha de Encaminhamento do Serviço Social e a Ficha de Declaração de Recebimento da Cesta Básica, não sendo apresentada a ficha de avaliação da família beneficiada. Foram constatadas diversas irregularidades na documentação, dentre elas a ausência de documento de identidade, endereço e assinatura dos beneficiados e ausência de comprovação da visita domiciliar de um técnico da assistência social.

Em resposta (fls. 1367/1394), a gestora justificou ser impossível definir critérios objetivos quanto à ordem de preferência de famílias em detrimento de outras, por ser a vulnerabilidade conceito extremamente complexo e subjetivo e apresentou os seguintes documentos: cópia da Lei Municipal n. 1130/2013, que regulamenta o Programa de Direito Alimentar do Município (fls. 1395/1397); documentos referentes ao cadastro nacional da pessoa jurídica (fls. 1398/1401); cópia de documentos do CRAS (fls. 1418/1541). Ressalta-se que os documentos apresentados às fls. 1383/1388 estão ilegíveis.

A DFCGG, após análise das justificativas apresentadas, concluiu:

- A distribuição de cestas básicas no município de Coronel Sapucaia está ancorada na Lei Municipal n. 1.130/2013, portanto, do ponto de vista jurídico, a distribuição de cestas básicas está fundamentada em critérios legais;

- Foi aberto o Edital de Pregão Presencial n. 064/2014 (fl. 315/326), datado em 25/09/2014, cujo objetivo era a aquisição de 2400 cestas básicas de 1ª linha, para atendimento do Programa de Direito Alimentar – DIAL, instituído pela Lei Municipal n. 1.130/2013, a serem fornecidas de forma parcelada, por seis meses;

- Foi efetivado o Contrato n. 180/2014 (fl. 332/336), datado de 23/10/2014, com a Empresa Elizier Geraldelli – ME, para o fornecimento das cestas básicas. Contudo, o referido contrato sofreu a alteração através de termos aditivos. Ao final o valor total é de R$142.532,87, referente a 2400 cestas básicas;

- Ainda na vigência do Contrato n. 180/2014, a Prefeitura publicou novo edital de Pregão Presencial n. 045/2015 (fls. 341/352), tendo como objeto a aquisição de cestas básicas de 1ª linha para entrega parcelada, por um período de 6 meses. A vencedora do certame foi a Empresa Elizier Geradelli-ME. O Contrato n. 157/2015 (fls. 357/361), datado de 06/11/2015, refere-se à aquisição de 800 (oitocentas) cestas básicas com valor unitário de R$ 68,99, totalizando o montante de R$ 55.192,00;

- Novamente, a Prefeitura de Coronel Sapucaia publicou o edital de Pregão Presencial n. 055/2015 (fls. 364/373), datado de 23/11/2015, tendo como objeto a aquisição de cestas natalinas para atender 400 (quatrocentas) famílias, com entrega até 17/12/2015. O vencedor do certame foi a Empresa Elizier Geradelli ME, conforme Nota de Empenho n. 07 (fl. 380), com valor total de R$16.832,00.

A DFCGG realizou minuciosa pesquisa junto ao Sicom para verificar a quantidade de cestas entregues, assim como verificou os termos aditivos do Contrato n. 180/2014 (fl. 332/336) - Primeiro Termo Aditivo (fls. 337/338); Segundo Termo Aditivo (fls. 339/340), o Contrato n. 157/2015 (fl. 357/361) e o Pregão Presencial n. 055/2015 (fl. 364/373), todos referentes à aquisição de cestas básicas.

A equipe técnica do TCE/MS apresentou a quantidade de cestas básicas entregues, os itens que a compunham, assim como os valores de cada cesta e as Notas Fiscais (fls. 1549/1551), em formas de tabelas que fundamentaram a conclusão (fls. 1555/1556):

1 – Porque não foram entregues pelo fornecedor todas as cestas básicas adquiridas através do Contrato n. 180/2014;

2 – A ausência de controle de entrada e saída de cestas básicas, através de um almoxarifado (fato inclusive constatado em loco pela Inspeção), tendo em vista que o atestado de recebimento das mesmas era efetuado pela própria Secretária de Assistência Social, conforme assinatura e carimbo constantes no verso das Notas Fiscais;

3 – Porque foi aberto o Edital de Pregão Presencial n.º 055/2015 para aquisição de cestas básicas, tendo em vista que o fornecimento previsto no Contrato n. 180/2014 foi estendido até 31/12/2015, ou seja, havia gêneros alimentícios a serem entregues pelo fornecedor;

4 – No Relatório de Inspeção estão relacionadas 875 (nomes) entregas de cestas básicas (fl. 251/307), com base nos documentos anexos (Declaração e Ficha de Encaminhamento Serviço Social, mesmo contando com aqueles que não têm assinatura do beneficiado) ao Processo de Inspeção (fl. 482/1321). Ou seja, tais documentos não expressam nem a metade das 1.892 cestas entregues pelo fornecedor à Secretaria de Assistência Social;

5 – Como demonstrado em Tabela acima, o cronograma de entregas de cestas básicas pelo fornecedor não atende o prescrito no artigo 2º da Lei Municipal n.º 1.130/2013, que define como meta o atendimento de 400 famílias mensais. Além disso, o relatório do CRAS, apresentado pela gestora (fl. 1418/1541), não evidencia os critérios para entrega de cestas básicas determinados no artigo 3º, parágrafo único, da respectiva Lei. Inclusive, muitos atendimentos, lá relacionados, referem-se a outras ações, como INSS, concessão de fotos, auxílio funeral, entre outras;

6 – Quais critérios foram utilizados para distribuir as cestas básicas? Não houve regularidade no fornecimento das cestas, pois há uma variação muito grande entre um mês e outro. Por exemplo, no mês de fevereiro/2015 o fornecedor entregou 208 cestas. No mês de março/2015 somente 60 cestas. Assim, a gestora precisa elucidar porque as demais famílias, neste período, não foram contempladas com as doações;

7 – A gestora apresentou algumas fotos (fl. 1374/1381) de residência de supostos beneficiados de cestas básicas, com o objetivo de demonstrar a carência daqueles

beneficiados. Entretanto, tais fotos se tornam inconsistentes como provas, uma vez que as mesmas foram apresentadas sem as respectivas legendas informando nomes e endereços completos;

8 - Por fim, vale mencionar que o Comitê de Fiscalização do FMIS, na Ata n. 08 (fl. 86), por ocasião da aprovação das contas, não fez nenhuma referência à cesta básica, causando estranhamento, tendo em vista que a única atividade do FMIS de Coronel Sapucaia, no exercício de 2015, foi a aquisição e distribuição de cestas básicas a pessoas carentes. Assim, tal omissão não favorece a gestora, uma vez que o acompanhamento dessas ações pelo Comitê seria um ponto importante para elucidar os fatos.

Os argumentos trazidos pela ex-gestora, de que o programa DIAL, instituído no exercício financeiro de 2013, teve suas contas, relativas aos exercícios de 2013 e 2014, aprovadas, logo tal fato condicionaria a aprovação destas contas também, não merece prosperar (vide fls. 1369/1371). O fato é que, se a fiscalização *in loco* tivesse seu escopo ampliado para outros exercícios financeiros, é provável que a falta de controle detectada nestes autos, fato que ocasionou as irregularidades aqui analisadas, também seria estendida a exercícios anteriores.

Quanto ao quantitativo de cestas adquiridas e negativa da prestação de informações por parte da atual administração (vide fls. 1390/1391), entendo que estão sanadas e devidamente comprovadas, em face dos seguintes atos realizados pelos auditores de controle externo desta Corte de Contas: primeiro, o quantitativo de cestas, comprovadamente distribuídas, foi obtido mediante fiscalização *in loco,* realizada na sede da UG, razão pela qual entende-se que foi disponibilizada aos servidores da equipe de inspeção a totalidade dos documentos comprobatórios existentes; segundo, o levantamento detalhado, realizado pela DFCGG às fls. 1549/1555, fundamentados nos contratos e notas fiscais, apurou o quantitativo de 1.892 cestas básicas adquiridas. O quantitativo de 1.892 cestas básicas adquiridas em 2015 está amparado em NF, dados contábeis e contratuais, todos eles documentos oficiais da UG. Quanto ao quantitativo efetivamente entregue (comprovadamente), concordo com a DFCCG (item 4 – fl. 1555) que restou demonstrada, ainda que de forma precária, a distribuição de 875 cestas. Portanto, pendente de comprovação a distribuição de 1.017 cestas básicas (1.892 cestas adquiridas – 875 distribuídas = 1.017 cestas).

O valor referente às cestas básicas pendentes de comprovação de distribuição deve ser ressarcido aos cofres públicos. Adotando-se a fórmula da Auditoria, à fl. 1347, (número de cestas sem comprovação de entrega x média simples do custo unitário das cestas adquiridas) chega-se ao montante de R$ 63.145,53 (sessenta e três mil cento e quarenta e cinco reais e cinquenta e três centavos).

Isso porque, conforme parágrafo único do Art. 70 da Constituição Federal, qualquer pessoa física ou jurídica que gerencie ou administre dinheiro, bens ou valores públicos deverá prestar contas. Ademais, a comprovação do regular emprego dos recursos públicos cabe ao gestor, sobre quem pesa o princípio da legalidade e os

demais princípios esculpidos no art. 37 da CF/88. Aliás, acrescente-se o disposto no art. 93 do Decreto-Lei n. 200/1967:

> "Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes".

Frisa-se, portanto, que a correta prestação de contas das cestas básicas adquiridas não se trata de excesso de formalismo, trata-se de elemento de essencial importância na análise da regular destinação dos recursos públicos.

De todo o exposto, conclui-se que mais da metade das cestas básicas adquiridas não tem comprovação de distribuição, também não restou comprovado o atendimento do critério legal para enquadramento no programa (artigo 3º da Lei Municipal n. 1130/2013), não há controle efetivo da distribuição da cesta básica e denota-se fragilidade nos controles internos, tanto na aquisição (dois contratos vigentes) quanto na distribuição. Desse modo, com fundamento no Relatório de Inspeção n. 291/2017, a irregularidade da prestação de contas de gestão está fundamentada no art. 42, *caput* e inciso I, da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho o entendimento das equipes técnicas e da Procuradoria de Contas, e **VOTO**:

1. pela **irregularidade** das contas anual de gestão, do Fundo Municipal de Investimentos Sociais de Coronel Sapucaia/MS, relativas ao exercício de 2015, sob a responsabilidade das Sras. Nilceia Alves de Souza, prefeita à época, e Marinalva Vieira, secretária municipal de assistência social à época, com fundamento no art. 59, III, c/c o art. 60, ambos da Lei Complementar Estadual (LCE) n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

2. pela **aplicação da multa** no valor de 30 (trinta) UFERMS à Sra. Nilceia Alves de Souza, prefeita à época, em razão das irregularidades previstas no art. 42, *caput* e inciso I, da LCE n. 160/2012;

3. pela **aplicação da multa** no valor de 30 (trinta) UFERMS à Sra. Marinalva Vieira, secretária municipal de assistência social à época, em razão das irregularidades previstas no art. 42, *caput* e inciso I, da LCE n. 160/2012;

4. pela **impugnação**, com fulcro no inciso I, artigo 61 da LCE n. 160/2012, do montante de R$ 63.145,53 (sessenta e três mil, cento e quarenta e cinco reais e cinquenta e três centavos), concernentes à aquisição de 1017 cestas básicas sem

comprovação de distribuição, devendo o valor ser devolvido aos cofres públicos pelas Sras. Nilceia Alves de Souza, prefeita à época, e Marinalva Vieira, secretária municipal de assistência social à época, sendo a responsabilidade solidária;

3. pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade da prestação de contas anual de gestão, pela aplicação de multas às responsáveis e pela impugnação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento o Exmo. Sr. Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos declarou-se impedida de votar.

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

Campo Grande, 31 de agosto de 2023.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

TST/MFGM