ACÓRDÃO - AC00 - 856/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/15015/2015/001
PROTOCOLO	: 2079706
TIPO DE PROCESSO	: RECURSO ORDINÁRIO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE BELA VISTA
RECORRENTE	: JAIR BISPO EVANGELISTA
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: RECURSO ORDINÁRIO – CÂMARA MUNICIPAL – AUDITORIA – AUSÊNCIA DE SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES NO CONTROLE INTERNO – IRREGULARIDADE DOS ATOS DE GESTÃO – MULTA – REGULARIDADE COM RESSALVA – EXCLUSÃO DA MULTA – QUITAÇÃO – PROVIMENTO.

1. Para o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução n. 1.212/2009 e na Resolução n. NBC TA 315 (R1), segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos. A inexistência da segregação de funções fragiliza o controle interno.

2. Em que pese a necessidade de aperfeiçoamento no controle interno, a criação do Sistema sem a observância do princípio da segregação de funções, que deu ensejo à irregularidade dos atos de gestão apontados no Relatório de Auditoria, constitui fato passível de ressalva, conforme precedentes desta Corte, sem a imposição de multa.

3. Provimento do recurso interposto para o fim de excluir a multa aplicada ao recorrente e declarar regular, com ressalvas, o fato apontado no Relatório de Auditoria, dando a devida quitação ao recorrente.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de setembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por **unanimidade**, nos termos do voto do Relator pelo **conhecimento** e **provimento** do recurso ordinário interposto pelo **Sr. Jair Bispo Evangelista**, presidente da Câmara Municipal à época, contra o teor do **AC00 - 2047/2019,** proferido no TC/15015/2015, no sentido de excluir a multa de 50 (cinquenta) UFERMS e declarar regular, com ressalvas, com base nos motivos expostos nas razões deste voto, o fato apontado no Relatório de Auditoria n. 01/2014, decorrente de Auditoria realizada na Câmara Municipal de Bela Vista, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, dando a devida quitação ao recorrente.

Campo Grande, 14 de setembro de 2023.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Trata o processo de recurso ordinário contra o teor do AC00 - 2047/2019, proferido no TC/15015/2015, às fls. 327/332, que aplicou multa no valor de 50 (cinquenta) UFERMS ao Sr. Jair Bispo Evangelista, ex-presidente da Câmara Municipal de Bela Vista, e decidiu pela irregularidade dos atos de gestão em razão de fato apontado no Relatório de Auditoria n. 1/2014, que abrangeu o período de janeiro a dezembro de 2013.

O Sr. Jair Bispo Evangelista, inconformado com o referido acórdão, interpôs o presente recurso (fls. 2/8), pleiteando a modificação da decisão.

A Divisão de Fiscalização das Contas de Governo e Gestão (DFCGG) e a Procuradoria de Contas, após análises, manifestaram-se pelo não provimento do recurso (ANA - DFCGG/CCM - 7400/2021, fls. 13/19; e PAR - 2ª PRC - 10080/2021, fls. 21/23).

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Considerando o AC00 - 2047/2019 (TC/15015/2015, fls. 327/332), os argumentos do presente recurso ordinário (fls. 2/8), a ANA - DFCGG/CCM - 7400/2021 (fls. 13/19) e o PAR - 2ª PRC - 10080/2021 (fls. 21/23), passo ao mérito.

O Acórdão AC00 - 2047/2019 deliberou pela irregularidade dos atos de gestão, em razão da ausência de segregação de funções no controle interno, apurado no Relatório de Auditoria n. 1/2014.

No presente recurso, o recorrente apresentou os seguintes argumentos:

- Não houve violação ao princípio da segregação de função, em razão de que o Legislativo Municipal de Bela Vista possui poucos servidores em seu quadro efetivo (fl. 5);
- Utilizou do princípio da razoabilidade, tendo em vista que o servidor mais capacitado para exercer a função naquela época era o servidor Fátimo Trindades Mendes, que tinha capacidade e pleno conhecimento quanto à legislação em vigor (fl. 5);
- Foi em sua legislatura que implantou a Lei de Controle Interno (Lei Municipal n. 1.724/2014) (fl. 5);

- As legislaturas anteriores utilizaram os mesmos servidores para a Comissão do Controle Interno, e as contas das mesmas encontram-se aprovadas, como se pode observar nos julgamentos já realizados e arquivados por este Egrégio Tribunal (fl. 5);

Concordo com a manifestação da DFCGG, no seguinte sentido:

- **Da composição do Controle Interno sem observância do princípio da segregação de função**

Nos termos do Relatório de Auditoria 001/2014(TC/15015/2015, fls. 2-230), constatou-se que referida comissão, à época da auditoria, era presidida pelo profissional contábil responsável pela elaboração dos registros contábeis do legislativo municipal, configurando o descumprimento do princípio da segregação de função.

O princípio da segregação de funções se origina nos princípios da legalidade, da moralidade e da eficiência da Administração Pública, previstos no *Caput* do art. 37 do texto da Constituição da República de 1988 e tem como objetivo a redução de riscos deliberados ou propositais quando o exercício de funções administrativas se mostra conflitante.

Para o Conselho Federal de Contabilidade, na Resolução n. 1.212/2009 e na Resolução n. NBC TA 315 (R1), segregação de funções significa atribuir a pessoas diferentes as responsabilidades de autorizar e registrar transações e manter a custódia dos ativos.

Nesse contexto, verifica-se que a segregação de funções consiste na separação das funções de autorização, aprovação, execução, controle e contabilização.

A inexistência da segregação de funções fragiliza o controle interno, possibilitando a ocorrência de erros (intencionais ou não). Logo, para evitar essas irregularidades, é necessário que os atos praticados por um colaborador sejam conferidos ou aprovados por outro.

- **Da alegação equivocada do princípio da razoabilidade.**

O recorrente afirma que se valeu do princípio da razoabilidade ao utilizar o mesmo servidor público para realização dos serviços contábeis e de controle interno, o qual, segundo ele, era o único com capacidade e pleno conhecimento da legislação em vigor.

O princípio da segregação de funções, na esfera da administração pública, persegue os seguintes objetivos: 1) a materialização do controle interno de legalidade dos atos da Administração Pública (autotutela administrativa); 2) evitar excesso de poder ou desvios de finalidades, diante da concentração de poder em apenas um agente público; 3) eficiência na atuação administrativa, pela especialização interna de funções administrativas, por meio da desconcentração administrativa, dentre outros.

Assim, é possível notar que a segregação de funções, quando devidamente aplicada, corrobora com os princípios da Administração Pública. Portanto, entendo que houve uma interpretação errônea do princípio da razoabilidade.

- **Da ausência de Controle Interno em exercícios anteriores.**

Em que pese o recorrente argumentar que "as legislaturas anteriores utilizaram o mesmo servidor para comissão do Controle Interno e as contas das mesmas encontram-se aprovadas", em visita ao sistema e-TCE foi possível identificar que na prestação de contas de 2012 (TC/5384/2013, exercício de 2012, fls. 122-129 e 174-182) o corpo técnico desta Corte de Contas alertou acerca da inexistência de controle interno; e o gestor, em resposta à intimação, comprometeu-se a implantar o controle interno, restando comprovada a inexistência de controle interno nos exercícios anteriores.

No exercício em análise houve a criação do Sistema de Controle Interno sem a observância do princípio da segregação de funções, o que deu ensejo à irregularidade destacada no Relatório 001/2014.

Do julgamento das contas de gestão do exercício de 2013

Ao consultar o TC/810/2014, referente à prestação de contas de gestão da Câmara Municipal de Bela Vista, do exercício de 2013, ou seja, o mesmo exercício objeto do Relatório de Auditoria n. 1/2014, especificamente o AC00 - G.MJMS - 578/2015 (fl. 177/182), observei que o mesmo fato foi analisado e fundamentado, veja-se:

O Sr. Jair Bispo Evangelista, compareceu aos autos encaminhando documentos, peça nº 34, os quais analisados pela equipe técnica da 6ª ICE através da análise ANA-6ICE-19919/2014, peça nº 36, opinou que a prestação de contas NÃO OFERECE CONDIÇÕES À SUA APROVAÇÃO, uma vez que o Parecer Técnico Conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno sobre as contas, foi assinado pelo Profissional Contábil responsável pela elaboração das contas, portanto, não possui valor legal.

Fonte: fl. 178 do TC/810/2014

A despeito da irregularidade acima citada, deve-se considerar o fato de que o órgão em questão possui uma estrutura de controle interno, naturalmente que pendente de ajustes. Desta feita, entendo que o caso não comporta a reprovação das contas, mas sim mera ressalva com recomendação.

Fonte: fl. 181 do TC/810/2014

Ao final, está corte de contas decidiu:

IV – A DECISÃO

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos, na 15ª Sessão Ordinária do **TRIBUNAL PLENO**, proferida no dia 12 de agosto de 2015, em conformidade com a ata de julgamento, por unanimidade de votos e acolhendo o parecer do Ministério Público de Contas, **ACORDAM,** os Senhores Conselheiros, nos termos do relatório e voto da Conselheira Relatora:

I – Que as contas da Câmara Municipal de Bela Vista/MS, referente ao exercício financeiro de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Jair Bispo Evangelista, Presidente da Câmara Municipal, CPF nº 283.579.656-87, sejam julgadas como "CONTAS REGULARES COM RESSALVA", com fulcro no Inciso II, do Art. 59 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, sem prejuízos das cominações, anteriores ou posteriores, impostas em julgamentos de outros processos.

Fonte: fl. 181 do TC/810/2014

Embora entenda que a estrutura do controle interno precise de aperfeiçoamento, entendo, também, que o fato foi analisado nas contas de gestão e foi objeto de ressalva por parte desta Corte de Contas e não de irregularidade. Assim, julgar improcedente o presente recurso seria contrário ao posicionamento deste TCE/MS, além de afrontar o princípio da segurança jurídica.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, com fulcro no art. 164 do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, deixo de acolher o posicionamento da DFCGG e da Procuradoria Jurídica, e **VOTO**:

1. pelo **conhecimento e provimento** do recurso ordinário interposto pelo Sr. Jair Bispo Evangelista, presidente da Câmara Municipal à época, no sentido de excluir a multa de 50 (cinquenta) UFERMS e declarar regular, com ressalvas, com base nos motivos expostos nas razões deste voto, o fato apontado no Relatório de Auditoria n. 01/2014, decorrente de Auditoria realizada na Câmara Municipal de Bela Vista, abrangendo o período de janeiro a dezembro de 2013, dando a devida quitação ao recorrente;

2. pela **intimação** do resultado deste julgamento ao recorrente e às demais autoridades administrativas competentes, na forma do art. 50 da LCE n. 160, de 2 de janeiro de 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 pelo conhecimento e provimento do recurso ordinário.

O Exmo. Sr. Conselheiro Vice-Presidente Flávio Kayatt em exercício da Presidência.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiro Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 14 de setembro de 2023.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator

MRLOS/ARP