Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1088/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/06248/2017
PROTOCOLO	: 1802693
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE PARAÍSO DAS ÁGUAS
JURISDICIONADO	: ROBERTO CARLOS DA SILVA
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA NAS CONTAS PÚBLICAS – ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DE MODO IRREGULAR – EXECUÇÃO DE DESPESAS NÃO PREVISTA NA LOA – IMPROPRIEDADES NA ELABORAÇÃO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS – CONTAS IRREGULARES – MULTA.

As violações à prescrição legal e regulamentar que verificadas na prestação de contas anuais de gestão analisada, pela falta de transparência nas contas públicas, pela escrituração de modo irregular (Execução de Despesas não prevista na LOA), bem como impropriedades na elaboração dos demonstrativos contábeis, ensejam a declaração das contas como irregulares, nos termos do artigo 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, letra “a”, item 1 do Regimento Interno - TCE/MS, e a aplicação de multa ao responsável, nos termos do art. 42, caput e incisos V, VIII e IX, art. 44, inciso I, e art. 45, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 172, inciso I, alínea “b”, do Regimento Interno - TCE/MS.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 25 de maio de 2022, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da **Prestação de Contas da Câmara Municipal de Paraíso das Águas/MS**, referente ao exercício de **2016**, gestão do Sr. **Roberto Carlos da Silva**, Presidente da Câmara - à época, como **contas irregulares**, nos termos do artigo 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, letra “a”, item 1 do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **aplicação de multa** no valor de **70 (setenta) UFERMS**, ao responsável, Sr. **Roberto Carlos da Silva**, pela falta de transparência nas contas públicas, pela escrituração das contas públicas de modo irregular (Execução de Despesas não prevista na LOA), bem como impropriedades na elaboração dos demonstrativos contábeis, nos termos do art. 42, *caput* e incisos V, VIII e IX, art. 44, inciso I, e art. 45, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 172, inciso I, alínea “b”, do Regimento Interno - TCE/MS; e pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 185, parágrafo 1º, incisos I e II do Regimento Interno - TCE/MS.

Campo Grande, 25 de maio de 2022.

Conselheiro **Jerson Domingos**-Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

O presente processo trata da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Paraíso das Águas/MS, referente ao exercício de 2016, gestão do Sr. Roberto Carlos da Silva, Presidente da Câmara - à época, conforme Pronunciamento do Gestor sobre as Contas (fl. 13).

Após os devidos trâmites regimentais, os autos foram encaminhados para apreciação do corpo técnico da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (ANA - DFCGG - 6892/2020, fls. 250/270) que se manifestou nos seguintes termos:

> "Em face do exposto na presente análise, esta Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, com fundamento no art. 110, §§ 4º e 8º, do Regimento Interno desta Corte, considerando os procedimentos realizados, conclui que a prestação de contas **não está em conformidade**, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis." (grifo conforme o original)

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS CLO - 4767/2021 (fls. 272/290), opinando da seguinte forma:

> "**3.1)** Pela **irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 42, *caput*, V e VIII, combinado com o art. 59, III, da LO-TCE/MS; **3.2)** Pela **aplicação das multas** previstas no art. 44, I, parágrafo único, da LO-TCE/MS, observadas as disposições do art. 45, *caput* e §3º, devido às irregularidades apuradas e apresentadas no item 2.2.8 desse parecer; **3.3)** Pela **recomendação** ao gestor e ao contador para que observe com maior rigor a legislação sobre elaboração dos demonstrativos contábeis, apresentando os demonstrativos na forma determinada pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC's) e normas contábeis vigentes, de forma a evitar possíveis impropriedades no futuro, conforme subitem 2.2.5." (grifo conforme o original)

O Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 3ª PRC - 2441/2022, fls. 291/295):

> "**I –** pelo proferimento de decisão definitiva pela **irregularidade** da conta anual de gestão da **Câmara Municipal de Paraíso das Águas-MS**, relativas ao exercício de 2016, prestadas pelo senhor Roberto Carlos da Silva, Vereador Presidente à época, haja vista o não cumprimento dos Artigos 37 e 42, caput e incisos V e VIII, da Lei Complementar nº 160/2012;**II –** pela aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro nos artigos 44, inciso I, e 46, ambos da Lei Complementar nº 160/2012; **III –** pela **advertência** ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar

novamente as irregularidades das contas subsequentes; **IV –** pela **recomendação** ao atual gestor para que aperfeiçoe o processo de elaboração de notas explicativas, seguindo orientações do MCASP, e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis; **V –** pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal/88." (grifado conforme o original)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Paraíso das Águas/MS, referente ao exercício de 2016, gestão do Sr. Roberto Carlos da Silva, Presidente da Câmara - à época.

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de gestão ocorreu em 19/04/2017 (data de autuação do sistema e-Contas), portanto, fora do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução Normativa TCE/MS nº 54/2016, vigente à época (Anexo III, Item 2.2, Subitem 2.2.1, letra "A"), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme o recibo de protocolo (fl. 02). Entretanto, para fins de esclarecimento, **excepcionalmente**[1], o prazo legal para envio de remessa do exercício de 2016 foi prorrogado para 30/04/2017.

Concomitantemente, as mesmas, apresentaram-se parcialmente instruídas com os documentos exigidos no (Anexo III, Item 2.2, Subitem 2.2.1, letra "B"), da Resolução - TCE/MS nº 54/2016, vigente à época.

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Paraíso das Águas/MS, relativo ao exercício de 2016, foi concedida através da Lei Municipal nº 190/2015, na qual foi prevista a receita no valor de R$ 1.580.000,00 (Um milhão, quinhentos e oitenta mil reais) e fixada despesa em igual valor para a operacionalização da Câmara Municipal.

No decorrer do exercício financeiro verificou-se que os decretos de abertura de créditos adicionais que se encontram nos autos do processo comprovaram a redução no orçamento da Câmara Municipal epigrafada em R$ 114.377,82. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 1.580.000,00, foi alterado para R$ 1.465.622,18 compatível com a importância registrada no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 40) e com os Decretos apresentados (fls. 133/145).

[1] Fonte: http://ww2.tce.ms.gov.br/econtas/modelo2/prazos_entrega.tcms.

A execução orçamentária da despesa atendeu à disposição do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 40), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 1.465.622,18 e empenhada na ordem de R$ 1.465.622,18.

Neste ponto, em uma análise pormenorizada dos autos, cumpre destacar a apuração da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão (fl. 253/254) e mencionada pela d.Auditoria *in verbis (fls. 276/279)*:

> "Em consulta aos Demonstrativos Contábeis e ao SICOM (Sistema de Controle de Contas Municipais), verificou-se que houve o pagamento de "contribuição" para a União das Câmaras dos Vereadores de Mato Grosso do Sul – UCV/MS, no montante de R$ 3.500,00. Sobre tal pagamento, tem-se a considerar que na Lei Orçamentária Anual nº 190/2015 não consta dotação orçamentária que possibilitasse o empenho da referida despesa já que mesma deveria ser empenhada no elemento 3.3.50.41, conforme o disposto no Parecer-C nº 00/0004/03, de 21/05/2003, desta Corte de Contas. (...) No tocante ao pagamento de "contribuição" para a União das Câmaras dos Vereadores de Mato Grosso do Sul – UCV/MS, no montante de R$ 3.500,00 (Nota de Empenho nº 14), o empenho foi realizado no elemento 3.3.90.39 – Outros Serviços de Terceiros Pessoa Jurídica. No entanto, consoante as normas contábeis vigentes, as regras estabelecidas na Portaria Interministerial STN/SOF nº 163, de 04/05/2001, bem como o Parecer-C nº 00/0004/03, de 21/05/2003, desta Corte de Contas, a referida despesa deveria ser empenhada no elemento 3.3.50.41."

Referida situação conforme bem analisada pela d.Auditoria, tratou-se de empenho de despesa no **elemento 3.3.90.39** para contribuição à UCVMS (R$ 4.200,00), e ainda sem previsão na lei orçamentária, o que contraria o entendimento deste Tribunal, de que **é legítima a contribuição para associações representativas desde que preenchidos alguns requisitos e registrado no elemento de despesa 3.3.50.41**, conforme transcrevo abaixo um trecho do parecer da d.Auditoria *in verbis:*

> "É legítima a contribuição das entidades públicas para as respectivas associações, mediante assinatura do termo de adesão ou instrumento congênere, desde que preenchidos os requisitos: a) em caso de Câmara Municipal, autorização por Resolução específica, e, em se tratando de Municípios por lei específica; b) atender as condições estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO); e c) estar prevista na Lei Orçamentária Anual (LOA). (TCE/**MSParecer-C n. 9/18**).
>
> É lícita e legítima a contribuição de qualquer dos Órgãos dos Poderes do Estado a Institutos, Colegiados, Associações e Agremiações representativos de seus titulares e dirigentes, condicionado o procedimento à previsão em suas respectivas leis orgânicas, estatutos ou regimentos internos, à dotação orçamentária pa-

> ra tal, à obediência às normas legais e contábeis e às regras de classificação para o empenhamento e realização da respectiva despesa. (...) Em caso afirmativo, em qual elemento de despesa deverá ser empenhada a referida contribuição? Resposta: No elemento 335041-00. (TCE/MS-**Parecer-C n. 4/03**). (g.n.)" (grifo conforme o original)

Portanto, o Gestor Público incidiu nas infrações previstas no art. 42, "caput" e VIII, da LCE nº 160/2012 (LOTCE/MS).

Os Balanços Financeiro (Anexo 13, fls. 45/47); o Patrimonial (Anexo 14, fls. 48/49), a Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15, fls. 50/51) e a Demonstração dos Fluxos de Caixa (Anexo 18, fls. 53/54) foram elaborados conforme explicitada nos artigos 103 ao 105, todos da Lei nº 4.320/1964 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público - vigente à época.

Concomitantemente, constatou-se que alguns demonstrativos contábeis **foram inicialmente elaborados com inconsistências**, conforme transcrevo abaixo:

- ✓ No caso, verifica-se irregularidade na DFC (peça nº 20), pois foi registrado o total de R$ 1.626.606,00 a título de "Outros Ingressos Operacionais", o que diverge do montante apurado de R$ 1.757.180,09 pela soma das "Transferências Financeiras Recebidas" (R$ 1.626.606,00) e dos "Recebimentos Extraorçamentários" (R$ 130.574,06 referente a consignações), conforme Balanço Financeiro (peça nº 16);
- ✓ Na mesma sorte, o valor lançado no DFC a título de "Pessoal e demais despesas" (R$ 1.257.989,89, f. 53) diverge do valor pago R$ 1.454.522,18 que se extrai pelas informações dos outros demonstrativos2 e não foram apresentadas notas explicativas para esclarecer e detalhar o montante registrado;
- ✓ Verifica-se, ainda, que o Gestor não registrou no DFC os valores referentes às transferências concedidas e pagamentos extraorçamentários registrados no Balanço Financeiro (peça n. 16); e
- ✓ Ausência de Nota Explicativa juntamente com as Demonstrações Contábeis, evento que descumprem as normas regulamentares da RESOLUÇÃO CFC nº 1.133/08, que aprovou a NBC.T 16.6.

Tais fatos caracterizam a escrituração das contas públicas de **modo irregular**, conduta infracional tipificada no art. 42, inciso VIII da LO/TCE/MS.

As despesas realizadas encontram-se dentro do limite de 7% (previstos para Municípios com população de até 100.000 habitantes) estipulado no inciso I do art. 29-A da Constituição Federal, alterada pela Emenda Constitucional nº 58/2009, o qual estabelece que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal incluso os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar aquele percentual.

Quanto ao quesito **Transparência e Publicidade** (CF/88, art. 37, caput e LRF, art. 48, caput), constato em análise dos autos o Gestor Público deixou de dar plena

transparência a gestão pública da Câmara Municipal, violando desta forma os comandos das normas supracitadas, e, concomitantemente, incorrendo em infração prevista no art. 42, inciso V da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCEMS).

Em análise da Prestação de Contas em epígrafe, a extinta 3ª Inspetoria de Controle Externo (3ª ICE) constatou algumas irregularidades, o que ocorreu pela ausência de documentos de remessa obrigatória, bem como informações que não constam dos autos conforme exigido no Anexo III, Item 2.2, subitem 2.2.1 da Resolução TCE/MS nº 54/2016 (vigente à época) e artigo 40, § 1º do Regimento Interno.

Devidamente intimados nos termos Regimentais (INT - 3ICE - nº 16571 e 16572/2018), o Sr. Roberto Carlos da Silva (Presidente da Câmara - à época) e o Sr. Anísio Sobrinho de Andrade (Presidente da Câmara - Gestão 2017/2018) compareceram ao processo através dos Ofícios nº 355 e 366/2018 (fls. 158 e 205), dentro do prazo estabelecido no Art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, promovendo a juntada de documentos e justificativas que julgaram necessárias para sanar as irregularidades inicialmente apontadas (fls. 158/202 e fls. 205/249).

Após o exame da documentação acostada nos autos, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) expos em sua análise os seguintes achados (ANA - DFCGG/CCM - 68921/2019, fls. 250/270):

Item da Análise	Achados	Situação encontrada	Critério	Evidências
3.1.2.1.a	Realização de despesa sem previsão na Lei Orçamentária Anual	Pagamento de "contribuição" para UCV/MS sem previsão na LOA.	Lei Federal nº 4.320/64, Arts. 4° e 15; Parecer-C nº 00/0004/03, de 21/05/2003 (TCE/MS)	SICOM e QDD da Lei Orçamentária Anual n° 190/2015
3.1.2.1.b	Classificação de despesa em elemento inadequado	Pagamento de contribuições para UCV/MS cujos empenhos foram realizados no elemento 3.3.90.39, sendo que a referida despesa deveria ser empenhada no elemento 3.3.50.41.	Lei Federal nº 4.320/1964, Art. 13; Portaria Interministerial STN/SOF nº 163/2001 e Parecer-C nº 00/0004/03, de 21/05/2003 (TCE/MS)	Anexo 11 e SICOM
3.2.4.1.a	Ausência de divulgação das informações em meio eletrônico	Não publicação dos Demonstrativos Contábeis em meios eletrônicos	Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), Arts. 48 e 48-A	Portal da transparência do Órgão
3.3.4.1.a	Inconsistência nos saldos das contas contábeis da Demonstração dos Fluxos de Caixa	Preenchimento incorreto da Demonstração dos Fluxos de Caixa, no que se refere ao montante do desembolso com "Pessoal e demais despesas", bem como os saldos apresentados em Outros Ingressos e Outros Desembolsos Operacionais	MCASP – 6 ª edição, Parte V, item 6; IPC 08	Anexo 11 (fl. 40), Anexo 13 (fls. 45-47 e 168-171), Anexo 17 (fl. 52) e Anexo 18 (fls. 53-54)

3.3.6	Ausência comprovante de publicação das Notas Explicativas	As Notas Explicativa das demonstrações contábeis apresentadas (fls. 160-164) não estão acompanhadas do comprovante de publicação	NBC T 16.6 (R1); MCASP – 6ª edição, Parte V; Resolução TCE/MS nº 54/2016, Art. 40, § único.	Prestação de Contas encaminhada

Diante do exposto acima, a DFCGG, opinou que as Contas Anuais de Gestão em epigrafe, **não reúne condições favoráveis** para serem consideradas regulares.

A d.Auditoria em seu parecer (PAR - GACS CLO - 4767/2021, fls. 272/290) **ratificou na totalidade o posicionamento defendido** pela equipe técnica da DFCGG, opinando pela **irregularidade das contas em epígrafe**, tendo em vista, que as mesmas **não estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos**, e nem em conformidade com as exigências contidas na Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e Resolução - TCE/MS nº 54/2016 (vigente à época).

O representante do Ministério Público de Contas, após analisar os documentos acostados nos autos, emitiu seu parecer (PAR - 3ª PRC - 2441/2022, fls. 291/295) e também corroborou com o posicionamento das equipes técnicas da DFCGG e da d.Auditoria, opinando pela **irregularidade das contas em epígrafe**, tendo em vista, que as mesmas **não estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos**, e nem em conformidade com as exigências contidas na Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e Resolução - TCE/MS nº 54/2016 (vigente à época).

No ensejo, as irregularidades identificadas acima caracterizam a infração prevista nos artigos 37, 42, *caput*, V e VIII e art. 59, III, todos, da Lei Complementar 160/2012, com as seguintes redações:

> "Art. 37. As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas".
>
> Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:
>
> (...)
>
> V - a falta de transparência nas contas públicas;
>
> (...)
>
> VIII - a escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular;
>
> IX - a prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.
>
> Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:
>
> (...)

> III - **irregulares**, quando for comprovada a prática de infração, nos termos do disposto no art. 42". (grifo nosso)

Assim, apesar de oportunizado ao responsável Sr. Roberto Carlos da Silva (Presidente da Câmara - à época) para que regularizasse as falhas existentes com a juntada de documentos/justificativas, verifico que, tanto a DFCGG, a d.Auditoria e o i.Ministério Público de Contas, entenderam, que persistem sem correção as falhas elencadas, devendo as contas no caso em tela serem emitidas **sem a possibilidade de aprovação**.

Ressalto ainda, que o **Administrador Público**, no desempenho de suas funções, 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.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e nos pareceres ofertados pela d.Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pelo julgamento da Prestação de Contas da Câmara Municipal de Paraíso das Águas/MS, referente ao exercício de 2016, gestão do Sr. Roberto Carlos da Silva, Presidente da Câmara - à época, como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do artigo 21, inciso II c/c o artigo 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, letra "a", item 1 do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de 70 (setenta) UFERMS, ao responsável, Sr. Roberto Carlos da Silva, pela **falta de transparência nas contas públicas**, pela **escrituração das contas públicas de modo irregular (Execução de Despesas não prevista na LOA)**, **bem como impropriedades na elaboração dos demonstrativos contábeis**, nos termos do art. 42, *caput* e incisos V, VIII e IX, art. 44, inciso I, e art. 45, inciso I da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 172, inciso I, alínea "b", do Regimento Interno - TCE/MS;

3. Pela **CONCESSÃO DO PRAZO** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, conforme o disposto no art. 83 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 185, parágrafo 1º, incisos I e II do Regimento Interno - TCE/MS; e

4. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade da prestação de contas anual de gestão, com aplicação de multa ao jurisdicionado.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 25 de maio de 2022.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

BFJV/MSS/dssm