ACÓRDÃO - AC00 - CORAC - 1915/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/06454/2017
PROTOCOLO	: 1803512
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: CÂMARA MUNICIPAL DE FIGUEIRÃO
JURISDICIONADO	: ANTÔNIO AZEVEDO NABHAN
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. DISPONIBILIDADE DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL. MUNICÍPIO DESPROVIDO DE AGÊNCIA DE BANCO OFICIAL. NECESSIDADE DE ENCAMINHAMENTO DA FORMALIZAÇÃO LEGAL PARA CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO NÃO OFICIAL. INCONSISTÊNCIA NO PREENCHIMENTO DA DEMONSTRAÇÃO DO FLUXO DE CAIXA. ERRO QUE NÃO CAUSOU PREJUÍZO PARA APURAÇÃO DO RESULTADO DA DFC. NECESSIDADE DE ATENDER RIGOROSAMENTE AS NORMAS DE CONTABILIDADE PÚBLICO NO REGISTRO DO DEMONSTRATIVO. TERCEIRIZAÇÃO DE ATIVIDADE FIM. ATIVIDADES JURÍDICAS E CONTÁBEIS. NECESSIDADE DE PROVIMENTO DE CARGO POR MEIO DE CONCURSO PÚBLICO (CF, ART. 37). CONTAS REGULARES COM RESSALVAS. REMESSA INTEMPESTIVA DOS DEMONSTRATIVOS FISCAIS. PARECER DO CONTROLE INTERNO COM CONCEITOS GENÉRICOS. RECOMENDAÇÃO. QUITAÇÃO.

É declarada a regularidade com ressalvas das contas anuais de gestão, nos termos do art. 59, II, da LCE n. 160/2012, diante da necessidade de encaminhar a formalização legal para contratação de instituição não oficial, de atender rigorosamente as normas de contabilidade público, no que tange ao registro no Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC), e, na hipótese de criação de cargo com funções técnicas e contínuas, observar a necessidade de provimento por meio de concurso público, o que enseja a recomendação ao gestor.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 22ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 30 de outubro de 2024, ACORDAM os senhores conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do relator, julgar a prestação de contas de gestão da **Câmara Municipal de Figueirão**, exercício financeiro de **2016**, responsabilidade do Senhor **Antônio Azevedo Nabhan**, Presidente à época, como **contas regulares com ressalvas**, nos termos do art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012, diante da necessidade de: **a)** encaminhar a formalização legal para contratação de instituição não oficial; **b)** atender rigorosamente as normas de contabilidade público, no que tange ao registro no

Demonstrativo dos Fluxos de Caixa – DFC; e **c)** na hipótese de criação de cargo com funções técnicas e contínuas, observe-se a necessidade de provimento por meio de concurso público; expedir a **recomendação** ao atual gestor da Câmara Municipal de Figueirão para que observe, com maior rigor, as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que os apontamentos aqui noticiados se repitam em prestações de contas futuras; dar **quitação** ao ordenador de despesas, Senhor **Antônio Azevedo Nabhan**, quanto às contas de gestão do exercício de 2016 da Câmara Municipal de Figueirão, nos termos do art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar n. 160/2012; e determinar a **comunicação** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, para os fins do artigo 5º, LV, da Carta Magna.

Campo Grande, 30 de outubro de 2024.

Conselheiro Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1. RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Figueirão, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Antônio Azevedo Nabhan, Presidente da Câmara Municipal à época, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas, por meio do ofício de f. 2, dentro do prazo regimental e autuado em 25/04/2017[1].

1.1 – Da manifestação técnica:

A 5ª Inspetoria de Controle Externo elaborou a Análise n. 20027/2018 (f. 190/204) e concluiu que esta prestação de contas não está em conformidade com os aspectos relevantes e os critérios aplicados, em razão do seguinte achado:

> **11.1** - O valor constante na conta Caixa e Equivalentes de Caixa do Ativo Circulante do Balanço Patrimonial (item 4.3) e o saldo das disponibilidades financeiras (conforme relatado no item 4.1.2 desta análise) não estão coincidentes com o valor constante nos extratos bancários de f. 69-71 e, constam na conciliação bancária como “Entradas não identificadas”.

1.2 – Da intimação do Gestor:

Devido aos fatos relatados, foi determinado a intimação do Senhor Antônio Azevedo Nabhan, Presidente à época, para conhecimento das irregularidades constatadas e o encaminhamento das justificativas e/ou documentos que entendessem necessários ao saneamento das irregularidades, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa – Despacho n. 31426/2018 (f. 205). Em consequência foi emitida a intimação (Termo de Intimação n. 24276/2018), conforme f. 206.

1.3 – Da nova análise da Divisão:

Com a juntada de novos documentos, o processo retornou à equipe técnica da DFCGG/CCM (Análise n. 2970/2019, f. 217/232), que concluiu pela regularidade com ressalva dos seguintes achados:

> - Quanto às inconsistências no preenchimento da Demonstração dos Fluxos de Caixa, tendo em vista que o erro, neste caso, não causou prejuízo para apuração do resultado da DFC, que, de igual modo, seria uma geração líquida de R$ -

[1] Prorrogado para 30/04/2017, conforme consulta ao site: https://www.tce.ms.gov.br/portaljurisdicionado/prazos

118.469,67, entendemos que essa irregularidade pode ser ressalvada. Sugerimos, ainda, a recomendação ao responsável para que siga atentamente aos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC's), de modo a cumprir às normas contábeis vigentes e para que não incorra em futuras irregularidades". (f. 230):

- Remessa da prestação de contas anuais ocorreu intempestivamente, não sendo observado o prazo estabelecido;
- Remessa dos Demonstrativos Fiscais (RGF) ocorreu de forma intempestiva, não sendo observado o prazo estabelecido;
- Preenchimento incorreto da Demonstração do Fluxo de Caixa.

1.4 – Do parecer da Auditoria:

Na sequência, os autos foram encaminhados à Auditoria desta Corte de Contas, que proferiu o Parecer n. 646/2020 (f. 234/265), atestou a tempestividade (diante da prorrogação do prazo até 30/04/2017) da remessa dos documentos a esta Corte de Contas e observou que os responsáveis incorreram nas seguintes irregularidades:

- Remessa dos Demonstrativos Fiscais (RGF) ocorreu de forma intempestiva, não sendo observado o prazo estabelecido;
- Preenchimento incorreto da Demonstração do Fluxo de Caixa;
- No caso ora em análise, observa-se que o referido parecer (controle interno) não faz menção suficiente ao cumprimento do plexo normativo a que está submetida a Câmara Municipal de Figueirão/MS bem como traz conceitos genéricos (Recomendação);
- Durante o exercício financeiro de 2016, a Câmara Municipal de Figueirão manteve disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial (fls. 115/975), o que configura desrespeito ao art. 164 § 3º da CF/1988;
- Terceirização da Atividade Fim da Câmara Municipal. Evidência de Burla ao Princípio do Concurso Público (art. 37 da Constituição Federal de 1988).

Soma-se a isso, a Auditoria levantou que, do gasto geral, a Câmara Municipal de Figueirão efetivou empenhos significativos relativos em Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (3.3.90.39.00), o que entendeu ser pertinente a "verificação dos contratos" celebrados com a empresa Quality Sistemas.

Em consequência, a conclusão apresentada pela Auditoria foi pela irregularidade das contas, aplicação de multa e recomendação.

1.5 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Após, o Ministério Público de Contas emitiu despacho n. 20599/2020 e sugeriu a intimação dos responsáveis para manifestação, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (f. 266/268).

1.6 – Da nova análise da Divisão:

Com a juntada de novos documentos, o processo retornou a equipe técnica da DFCGG/CCM (Análise n. 5218/2023, f. 278/281) que concluiu que a prestação de contas está em conformidade, exceto pelos achados abaixo listados (f. 280):

- Remessa dos Demonstrativos Fiscais (RGF) ocorreu de forma intempestiva;
- Distorção no Demonstração do Fluxo de Caixa.

1.7 - Do parecer do Ministério Público de Contas:

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas, o *parquet* emitiu o Parecer n. 9191/2023 (f. 284/293) e opinou pelo julgamento irregular das contas, aplicação de multa ao responsável e recomendação, tendo em vista: a) inconsistências nos registros contábeis acarretando a escrituração das contas públicas de modo irregular; b) comprovação de manutenção de disponibilidade de caixa em Instituição Financeira não Oficial; c) verificação de gastos públicos em terceirização da atividade fim da Câmara Municipal, em flagrante afronta à regra do concurso público (art. 37 da CF/88) e d) Parecer do Controle Interno meramente formal.

Assim, destacou o Ministério Público de Contas que tais fatos afrontam os comandos constitucionais, legais e regimentais, LRF e MCASP, o que caracteriza as infrações previstas nos incisos VIII e IX, do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012.

Encerrada a fase para instrução, os autos vieram para formular a proposta de julgamento.

É o relatório e, nada restando a sanear, passo a apresentar:

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2 – DAS RAZÕES À PROPOSTA DE VOTO

Como relatado, este processo foi autuado em decorrência da apresentação da Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Figueirão, exercício de 2016,

tendo como responsável pela prestação destas contas o Senhor Antônio Azevedo Nabhan, Presidente da Câmara à época.

No que tange aos apontamentos feitos pela Divisão e pela Auditoria, os quais foram acompanhados pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

2.1. Remessa intempestiva dos Demonstrativos Fiscais (RGF) – o gestor justificou que "por um lapso tal situação ocorreu", mas que foram prestadas todas as informações necessárias para apreciação do caso em análise.

A despeito da intempestividade da remessa, tais documentos não comprometeram o exame da prestação de contas. Assim, tal achado merece ser objeto de *recomendação*.

2.2. O parecer do controle interno apresenta conceitos genéricos, sem atender ao complexo normativo a que está submetida a Câmara Municipal – como noticiado pela Auditoria (fl.238/239), o parecer do controle interno foi assinado por servidor efetivo, investido no cargo de controlador interno, todavia sem mencionar informações relevantes voltadas ao cumprimento da legislação, execução orçamentária, financeira e patrimonial da Unidade Gestora.

Nesse sentido, *recomenda-se* ao Controlador interno para que, nas próximas prestações de contas, utilize o rol exemplificativo de atividades proposto por esta Corte de Contas[2], para subsidiar os trabalhos da Unidade de Controle Interno na elaboração do respectivo Parecer.

2.3. Preenchimento incorreto da Demonstração do Fluxo de Caixa – conforme análise da Equipe Técnica (fl. 227-228), apesar de ter apurado inconsistências no Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC), concluiu-se o seguinte:

> Apesar das inconsistências, e tendo em vista que o erro, neste caso, não causou prejuízo para apuração o do resultado da DFC, que, de igual modo, seria uma geração líquida negativa de R$ -118.469,67, entendemos que essa irregularidade pode ser ressalvada. Sugerimos, ainda, a recomendação ao responsável para que siga atentamente aos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC's), de modo a cumprir às normas contábeis vigentes e para que não incorra em futuras irregularidades.

Desse modo, o achado deve ser objeto de *ressalva e recomenda-se* ao gestor, para que observe com mais atenção as instruções de procedimentos contábeis e o MCASP, para que nas próximas prestações de contas seja evidenciada de forma correta os valores apresentados nos fluxos, garantindo, assim, a fidedignidade à DCASP.

[2] http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2021/09/anexo_portaria_tipoUg_modelo_1846620210920093554.docx

2.4. Terceirização de atividade fim da Câmara Municipal - burla ao Concurso Público (CF, art. 37) – consignou a Auditoria que as atividades jurídicas e contábeis da Câmara Municipal de Figueirão vêm sendo desenvolvidas com auxílio de pessoal terceirizado, em clara burla ao princípio do concurso público (violação ao art. 37 da Constituição Federal). A jurisprudência do STF e dos Tribunais de Contas revelam que os serviços de caráter técnico e contínuo não podem ser objeto de terceirização, sob pena de burla ao princípio do concurso público e da aplicação do disposto no § 1º do art. 18 da LRF (f. 255).

É compreensível a dificuldade que os Municípios têm para realizar concurso público para os cargos de contadores e advogados, todavia, não se pode olvidar que, a não realização do certame, contraria o disposto no art. 37, inciso II, da CF/88, que determina a realização de concurso público.

Ocorre que, nestes casos, as atividades dos terceirizados, poderiam, em tese, ser realizada pelos recursos humanos da própria Administração Pública. A terceirização deve ser restrita à atividade não coincidente com as atribuições de cargos e empregos públicos e que não diga respeito às questões institucionais e estratégicas ou ao exercício de poderes extroversos.

Logo, se o legislador criou cargo ou emprego público, atribuindo-lhe determinada atividade, essa atividade deve ser desempenhada pelo ocupante do respectivo cargo ou emprego público e não transferida a terceiros.

Dessa forma, o achado deve ser objeto de *ressalva e recomendação* ao Gestor advertido para que, na hipótese de criação de cargo com funções técnicas e contínuas (contadores e advogados), observe-se a necessidade de provimento por meio de concurso público, na forma como dispõe o artigo 37, inciso II, da CF/88.

2.5. Durante o exercício financeiro de 2016, a Câmara Municipal de Figueirão manteve disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial – a despeito de constar nos autos a Lei n. 230/2010, que tem previsão de autorizar o Município de Figueirão a manutenção de conta corrente no Banco Bradesco, para arrecadação de tributos municipais e pagamentos de servidores e fornecedores, e ainda receber transferências de recursos federais, estaduais e municipais (f. 152), em detida análise da movimentação bancária do jurisdicionado, pode-se concluir que a conta bancária foi utilizada para outros fins, quais sejam: pagamentos de água, luz, telefone, fornecedores, transferências entre contas e pagamento de assessorias (fl. 69). Confira-se:

	TED INTERNET				
	CONTA DE TELEFONE INTERNET --TELEMS B.TELECOM/MS	5963820		-590,69	82.331,57
	CONTA DE AGUA E ESGOTO INTERNET --SANESUL/MS	5987122		-119,28	82.212,29
21/12/2016	TED-TRANSF ELET DISPON REMET.CAMARA MUNICIPAL DE	1239154	336,84		82.549,13
27/12/2016	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. LCM EDITORA LTDA	4382514		-2.400,00	80.149,13
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. QUALITY SISTEMAS LTD	4384737		-4.300,00	75.849,13
	TED DIF.TITUL.CC H.BANK DEST. FATIMO CANDIDO FERRE	4394039		-3.550,00	72.299,13
	PAGTO ELETRONICO TRIBUTO INTERNET - PESS GPS 2402	5162402		-13.928,00	58.371,13
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE FI	788351		-1.415,54	56.955,59
	TRANSF CC PARA CC PJ ABADIO QUEIROZ BAIRD	788547		-4.587,97	52.367,62
	TRANSF CC PARA CC PJ ASSESCON ASSESSORIA, CON	1537279		-6.108,34	46.259,28
	DOC/TED INTERNET TED INTERNET	4382514		-8,80	46.250,48
	DOC/TED INTERNET TED INTERNET	4384737		-8,80	46.241,68
	DOC/TED INTERNET TED INTERNET	4394039		-8,80	46.232,88
	CONTA DE LUZ INTERNET --ENERSUL/MS	5970161		-727,89	45.504,99
29/12/2016	PAGTO ELETRONICO TRIBUTO INTERNET - PESS GPS 2631	5162631		-6.987,40	38.517,59
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE FI	788124		-6.402,20	32.115,39
	TRANSF CC PARA CC PJ PREFEITURA MUNICIPAL DE FI	788232		-253,11	31.862,28
Total			**89.832,23**	**-175.446,54**	**31.862,28**

Sobre tal contexto, o gestor apresentou a seguinte justificativa (fls. 275):

> A época o município não contava com Agência do Banco do Brasil, sendo de difícil acesso, pois necessitava ir até o município de Camapuã ou de Costa Rica, desta forma o município criou uma Lei sob o nº 230, de 09 de Junho de 2010, autorizando a movimentação no Banco do Bradesco. Hoje a situação se encontra regularizada a conta mencionada no Banco Bradesco foi encerrada e a entidade Câmara Municipal faz suas movimentações bancárias no Banco do Brasil.

Com efeito, em pesquisa realizada no site https://www.bcb.gov.br/fis/info/agencias.asp, o Município de Figueirão, à época, não possuía Agência do Banco do Brasil. A despeito disso, o gestor não encaminhou a formalização legal para contratação de instituição não oficial, ou seja, não comprovou que socorreu ao procedimento licitatório, para contratação da instituição privada.

Assim, o achado deve ser objeto de *ressalva e recomendação* ao Gestor para que se atente quanto à necessidade de encaminhar a formalização legal para contratação de instituição não oficial.

2.6. Da verificação de contratos – a Auditoria apontou (fls. 249/252) que a Câmara Municipal de Figueirão realizou, no exercício de 2016, empenhos significativos relativos a Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Jurídica (3.3.90.39.00), que totalizaram 16,58% (R$ 177.966,62) do empenho da unidade gestora. Destacou-se ainda que, em pesquisa ao sistema SICOM, contatou-se que do total empenhado no elemento 3.3.90.39.00, o valor de R$ 51.600,00, foi pago à empresa Quality Sistemas Ltda - CNPJ 05.373.364/0001-30, referente à prestação de serviços, implementação, treinamento e locação mensal de softwares integrado para necessidades da Câmara, e R$ 74.797,10 pagos à empresa Assercon Assessoria, Contabilidade e Serviços Ltda. - CNPJ 18.776.550/0001-62, referente à prestação de serviços contábil, com acompanhamento e controle da execução orçamentária, financeira e contábil.

Assim, concluiu a Auditoria, no sentido de entender ser *"pertinente realizar a verificação dos contratos celebrados com a empresa Quality Sistemas, tendo em vista as denúncias e investigação em curso realizadas pelo MPE (Ministério Público Estadual)."* (fl. 251).

Ocorre que como a medida de *"verificação dos contratos"* é efetivada por meio de via processual própria nessa Corte de Contas, não é o caso de adentrar-se ao mérito da legalidade da contratação ou de sua execução na presente prestação de contas de gestão.

Por essas razões, o julgamento a ser proposto será pela regularidade com ressalvas das contas apresentadas.

DISPOSITIVO

3 – DO VOTO

Por todo o exposto, acolho, parcialmente, a análise da Divisão, do Ministério Público de Contas e da Auditoria, e voto:

3.1 Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Figueirão, exercício financeiro de 2016, responsabilidade do Senhor Antônio Azevedo Nabhan, Presidente à época, como **CONTAS REGULARES COM RESSALVAS**, termos do art. 59, II, da Lei Complementar n. 160/2012, diante da necessidade de: a) encaminhar a formalização legal para contratação de instituição não oficial; b) atender rigorosamente as normas de contabilidade público, no que tange ao registro no Demonstrativo dos Fluxos de Caixa – DFC; e c) na hipótese de criação de cargo com funções técnicas e contínuas, observe-se a necessidade de provimento por meio de concurso público.

3.2 Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor da Câmara Municipal de Figueirão para que observe, com maior rigor, as normas legais que regem a Administração

Pública, evitando que os apontamentos aqui noticiados se repitam em prestações de contas futuras.

3.3 Pela **QUITAÇÃO** ao ordenador de despesas, Senhor Antônio Azevedo Nabhan, quanto às contas de gestão do exercício de 2016 da Câmara Municipal de Figueirão, nos termos do art. 59, § 1º, I, da Lei Complementar n. 160/2012.

3.4 Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, inc. I da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, para os fins do artigo 5º, inciso LV da Carta Magna.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela regularidade com ressalvas da prestação de contas anuais de gestão, pela recomendação ao atual gestor e pela quitação ao ordenador de despesas.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 30 de outubro de 2024.

Conselheiro Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

LBS/ MRMAM