ACÓRDÃO - AC00 - 1056/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/2767/2018
PROTOCOLO	: 1892300
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTO SOCIAL DE BANDEIRANTES
JURISDICIONADO	: ALVARO NACKLE URT
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE INVESTIMENTO SOCIAL – AUSÊNCIA DE REMESSA DE DOCUMENTOS SOLICITADOS – FALTA DE TRANSPARÊNCIA DAS CONTAS PÚBLICAS – ESCRITURAÇÃO DE MODO IRREGULAR – AUSÊNCIA DE RESPOSTA A INTIMAÇÃO – CONTAS IRREGULARES – MULTA – RECOMENDAÇÃO.

As infrações à prescrição constitucional, legal e regulamentar, que verificadas nas contas de gestão, tais como a ausência de remessa de documentos, a falta de transparência e a escrituração ou registro de forma ou modo irregular, ensejam a declaração das contas de gestão como contas irregulares e a aplicação de multa ao responsável, sanção também imposta em razão da infração decorrente da ausência de resposta injustificada a Termo de Intimação desta Corte, além do cabimento da recomendação ao atual gestor para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas verificadas voltem a ocorrer.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 19ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 19 a 22 de julho de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela declaração da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Investimento Social de Bandeirantes/MS, relativo ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Álvaro Nackle Urt (Gestor do fundo e Prefeito Municipal - à época), como **contas irregulares,** com fulcro no inciso II do art. 21 e o inciso III do art. 59, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, c/c o art. 17, inciso II, “a”, item 4, do Regimento Interno TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **aplicação de multa** no valor de: a) **70 (setenta) UFERMS** ao responsável, Sr. **Álvaro Nackle Urt**, pela ausência de remessa de documentos solicitados, pela falta de transparência das contas públicas e pela escrituração das contas públicas de modo irregular, b) **15 (quinze) UFERMS**, ao Sr. **Álvaro Nackle Urt**, por não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação (INT - G.JD - 7975/2020, fl. 386), pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC; e pela **recomendação**, ao responsável

atual do Órgão que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente as de natureza contábil, e que ao elaborar as demonstrações contábeis relativas aos próximos exercícios financeiros, observe com exatidão as Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público e demais dispositivos contábeis vigentes - MCASP.

Campo Grande, 22 de julho de 2021.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Tratam os autos da análise da prestação de contas anual de gestão do Fundo Municipal de Investimento Social de Bandeirantes/MS, relativo ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Álvaro Nackle Urt, gestor do fundo e Prefeito Municipal - à época.

A Equipe Técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, em exame final da matéria (ANA - DFCGG - 4108/2020, fls. 355/368), manifestou-se nos seguintes termos:

> "Face ao exposto neste relatório, concluiu-se que estas Contas de Gestão **NÃO** reúnem condições **técnicas** para serem consideradas regulares, conforme o tópico **3** ("Achados"), nos termos do caput e § 4º do art. 110 do Regimento Interno, sem prejuízo da apuração de atos ou fatos ocorridos nesse período, por meio de outros instrumentos de fiscalização no âmbito do controle externo, e que não chegaram ao conhecimento deste órgão técnico." (grifo conforme o original)

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS LLRP - 5687/2020 (fls. 370/381), opinando da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I 37, 42, caput, e incisos II, e V, 46, e 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela **irregularidade** destas contas anuais de gestão. Recomenda-se, ainda, **a)** que seja aplicada a multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações previstos na Resolução TCE/MS nº 54/2016, nos termos do item 2.2.2; e, **b)** o uso do instrumento de fiscalização denominado Inspeção (art. 29, LOTCE/MS) com o intuito de averiguar in loco as conciliações demonstradas no documento acostado à fl. 333 e os motivos que impediram a sua regularização, conforme item 2.2.7, deste Parecer." (grifo conforme o original)

O Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 1ª PRC - 4671/2021, fls. 391/397):

> "I – Julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2017, do Fundo Municipal de Investimento Social de Bandeirantes/MS, gestão do Sr. **ALVARO NACKLE URT**, Prefeito Municipal, nos termos do artigo 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c artigo 59, inciso III da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso II, "a", 4, da Resolução TCE/MS nº 98/2018, tendo em vista a ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo, ausência de um Controle Social efetivo, Parecer do Controle Interno inconclusivo, ausência de comprovante de publicação dos Balanços, cancelamento de restos a pagar processados sem a apresentação do ato legal autorizativo e justificado, divergências nos demonstrativos contábeis, acarretando a escrituração das

contas públicas de modo irregular, contrariando a norma legal e as disposições da Resolução TCE/MS nº 54/2016, tipificando as infrações previstas no artigo 42, inciso II, IV, V, VIII e IX, da Lei Complementar nº 160/2012; II – **APLICAR MULTA** ao Sr. **ALVARO NACKLE URT**, Prefeito Municipal, nos termos do artigo 44, inciso I, e artigo 46, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c artigos 17, inciso V e artigo 181, inciso I, ambos da Resolução TCE/MS nº 98/2018, concedendo prazo para comprovação do recolhimento nos autos, sob pena de cobrança pela via executiva; III - **RECOMENDAR** aos responsáveis pelo Órgão que observem com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente as de natureza contábil, a adequação de um Parecer do Controle Social efetivo e atuante, e que nos próximos exercícios financeiros encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos nos moldes da Legislação vigente; IV - Que seja realizada **INSPEÇÃO**, nos termos dos artigos 26 e 29 da Lei Complementar nº 160/2012, para averiguação mais aprofundada dos fatos trazidos pela Equipe Técnica e no Parecer da Auditoria, com intuito de averiguar in loco as conciliações bancárias demonstradas no documento acostado à fl. 333 e os motivos que impediram a sua regularização; V – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.” (grifo conforme o original)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Das razões do voto

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Investimento Social de Bandeirantes/MS, exercício de 2017, de responsabilidade do Sr. Álvaro Nackle Urt (gestor do Fundo e Prefeito Municipal).

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de gestão ocorreu em 02/04/2018 (data de autuação), portanto, fora do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução Normativa TCE/MS nº 54/2016, vigente a época (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2.1, subitem 2.1.1, letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme o recibo de protocolo (fl. 02).

Concomitantemente, no que se refere à remessa obrigatória de informações, dados e documentos, consoante o Manual de Peças Obrigatórias, verifica-se que inicialmente a presente prestação de contas não foi instruída com todos os documentos definidos na Resolução Normativa TCE/MS nº 54/2016, vigente à época (Anexo III, Item 2.1, Subitem 2.1.1, letra B).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Bandeirantes/MS, relativo ao exercício de 2017, foi concedida através da Lei Municipal nº 969/2016 (LOA), sendo destinado o montante de R$ 126.556,00 (Cento e vinte e seis mil e quinhentos e cinquenta e seis reais) para a operacionalização do Fundo Municipal de Investimento Social.

No decorrer do exercício financeiro verificou-se que os decretos de abertura e créditos adicionais que se encontram nos autos do processo comprovaram o aumento no orçamento do Fundo Municipal epigrafado em R$ 6.100,00. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 126.556,00, foi alterado para R$ 132.656,00, sendo, portanto compatível com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 34), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 273/275).

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no conforme visto no Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fl. 33), o qual evidencia receita orçada de R$ 126.556,00 e arrecadada na ordem de R$ 136.092,81.

Outrossim, restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, 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. 34), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 132.656,00 e empenhada na ordem de R$ 93.169,94.

Os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial, a Demonstração das Variações Patrimoniais e a Demonstração dos Fluxos de Caixa foram apresentados como segue: o Anexo 12 (Balanço Orçamentário, fls. 273/275); Anexo 13 (Balanço Financeiro, fls. 276/278); Anexo 14 (Balanço Patrimonial, fls. 279/280); o Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 281/282) e o Anexo 18 - Demonstração do Fluxo de Caixa (fls. 284/285), estando em conformidade com o disposto na Lei nº 4.320/64, na Lei Complementar nº 101/2000 e na Resolução TCE/MS nº 54/2016, vigente à época.

Após o exame da documentação acostada nos autos, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) expos em sua análise (ANA - DFCGG - 4108/2019, fls. 355/368) que as Contas Anuais de Gestão em epigrafe, **não reúne condições técnicas para serem consideradas regulares**, conforme verificado no Tópico 3 (“Achados”) da sua análise, opinando desta feita pela **irregularidade das contas**.

A d.Auditoria em seu parecer (PAR - GACS LLRP - 5687/2020, fls. 370/381) **ratificou parcialmente o posicionamento defendido** pela equipe técnica da DFCGG, fazendo ressalvas em alguns dos Achados elencados na análise da Divisão de Contas. Diante do relatado, constato que a d.Auditoria opinou também, pela **irregularidade** na prestação de contas em análise.

Conforme verificado nos autos, o ilustre representante do *Parquet*, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação dos responsáveis (DESPACHO DSP - 3ª PRC - 27098/2020, fls. 382/384) de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais/contábeis apontadas pelas equipes técnicas desta Corte de Contas (DFCGG e Auditoria).

Devido ao posicionamento relatado e a fim de resguardar as garantias previstas na Lei Maior e em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, determinei (DSP - G.JD - 27343/2020, fl. 385) a intimação do Sr. Álvaro Nackle Urt, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise da DFCGG e no parecer da d.Auditoria, conforme já mencionados.

Devidamente intimado nos termos Regimentais (fl. 386), o Sr. Álvaro Nackle Urt deixou de comparecer ao processo, tendo sido decretada **sua revelia**, conforme certidão expedida pelo meu Gabinete, por meio do Despacho constante nos autos (DSP - G.JD - 35946/2020 (fls. 389/390).

Em exame final da matéria, o Ministério Público de Contas em seu parecer (PAR - 1ª PRC - 4671/2021, fls. 391397), após análise das peças que compõem os autos, **corroborou** com as irregularidades constatadas pela equipe técnica da Divisão de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) e pela d.Auditoria, as quais configuram o descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública.

No ensejo, as irregularidades identificadas acima caracterizam a infração prevista nos artigos 37, 42, *caput*, incisos II, IV, V, VIII e 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:
>
> (...)
>
> II - a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;
>
> (...)
>
> IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas;
>
> V - a falta de transparência nas contas públicas;
>
> (...)
>
> VIII - a escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular;
>
> 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)

No caso em tela, apropriado se faz à citação da Súmula TC/MS nº 10, que dispõe a respeito do assunto, *in verbis:*

> "Súmula TC/MS nº 10: Constituem motivos suficientes para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, **a sua desconformidade com os princípios contábeis e orçamentários aplicáveis à administração pública e a inexatidão de dados numéricos nos balanços**, sendo irrelevante a inexistência de infrações graves à lei e à constituição e a inocorrência de danos ao erário por desvio de dinheiro ou bens públicos." (grifo nosso)

As irregularidades/impropriedades que permaneceram sem justificativa ou esclarecimentos configuram descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública, **evidenciando a desídia do gestor** e sujeitando o jurisdicionado à sanção prevista no art. 44, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012.

O administrador não pode fazer o que bem entender, está sujeito ao princípio da legalidade, ou seja, ele só pode agir segundo a lei, dentro do que ela expressamente autorizar e no silêncio desta está proibido de agir.

O mestre Hely Lopes Meirelles, Direito Administrativo Brasileiro, 30ª Ed. Malheiros, ensina:

> "A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, caput), significa que o administrador público está, em toda sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso."

Na mesma linha, José dos Santos Carvalho Filho, em seu Manual de Direito Administrativo, assim se pronunciou:

> "O princípio da legalidade é certamente a diretriz básica da conduta dos agentes da Administração. Significa que toda e qualquer atividade administrativa deve ser autorizada por lei. Não o sendo, a atividade é ilícita. Tal postulado, consagrado após séculos de evolução política, tem por origem mais próxima a criação do Estado de Direito, ou seja, do Estado que deve respeitar as próprias leis que edita."

Assim, apesar de oportunizado ao responsável para que se manifestasse, restaram ausentes os documentos de apresentação obrigatória elencados, bem como outras impropriedades contábeis levantadas na análise e nos pareceres mencionados, posto isto, entendo que a prestação de contas se encontra **sem possibilidade de aprovação**.

DISPOSITIVO

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

1. Pelo julgamento da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Investimento Social de Bandeirantes/MS, relativo ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Sr. Álvaro Nackle Urt (Gestor do fundo e Prefeito Municipal - à época), como **CONTAS IRREGULARES,** com fulcro no inciso II do art. 21 e o inciso III do art. 59, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, c/c o art. 17, inciso II, "a", item 4, do Regimento Interno TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de:

a) 70 (setenta) UFERMS ao responsável, Sr. Álvaro Nackle Urt (gestor do Fundo e Prefeito Municipal - à época), pela a **ausência de remessa de documentos solicitados,** pela **falta de transparência das contas públicas** e pela **escrituração das contas públicas de modo irregular,** com base nas disposições do art. 42, caput, II, IV, V, VIII e IX, art. 44, inciso I, art. 45, inciso I, da Lei Complementar nº 160/12 c/c art. 181, inciso I, parágrafo 4º, incisos I, II e III, do Regimento Interno do TCE/MS;

b) 15 (quinze) UFERMS, ao Sr. Álvaro Nackle Urt (Ordenador de Despesas - à época) por **não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação (INT - G.JD - 7975/2020, fl. 386)** formalizado pelo meu Gabinete, infringindo, assim, os ditames do art. 42, IV, art. 44, I, § único e art. 45, I todos da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 c/c o art. 185, I, "b", do Regimento Interno do 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;

4. Pela **RECOMENDAÇÃO**, ao responsável atual do Órgão que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente as de natureza contábil, e que ao elaborar as demonstrações contábeis relativas aos próximos exercícios financeiros, observe com exatidão as Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público e demais dispositivos contábeis vigentes - MCASP; e

5. 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, em declarar a irregularidade da prestação de contas anual de gestão, com aplicação de multas ao responsável e recomendação ao atual gestor.

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 22 de julho de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

NCB / VAB/DSSM