ACÓRDÃO - AC00 - 1033/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/06665/2017
PROTOCOLO	: 1804328
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE DE RIBAS DO RIO PARDO
JURISDICIONADO	: JOSE DOMINGUES RAMOS
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE – OMISSÃO TOTAL OU PARCIAL DE PRESTAR CONTAS NO PRAZO ESTABELECIDO – FALTA DE TRANSPARÊNCIA – ESCRITURAÇÃO OU REGISTRO DE FORMA OU MODO IRREGULAR – VALORES CONSTANTES DAS PUBLICAÇÕES DOS ANEXOS 12 15 E 18 DIVERGENTES DOS APRESENTADOS NOS RESPECTIVOS DOCUMENTOS CONTÁBEIS – AUSÊNCIA DO PARECER DO CONSELHO MUNICIPAL SOBRE AS CONTAS DO EXERCÍCIO – ENCAMINHAMENTO DOS BALANCETES MENSAIS DO FUNDO MUNICIPAL DE MEIO AMBIENTE RELATIVOS AO EXERCÍCIO FINANCEIRO FORA DO PRAZO – DIVERGÊNCIAS ENTRE AS INFORMAÇÕES PUBLICADAS NO DIÁRIO OFICIAL E A DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA EM RELAÇÃO AO SALDO DE DISPONIBILIDADES (CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA) NO INÍCIO E FINAL DO EXERCÍCIO – DIVERGÊNCIA ENTRE AS INFORMAÇÕES PUBLICADAS NO DIÁRIO OFICIAL E O DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS JUNTO AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – 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 omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido, a falta de transparência nas contas públicas 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 18ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 12 a 15 de julho de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da Prestação de Contas Anual de Gestão do

Fundo Municipal de Meio Ambiente de Ribas do Rio Pardo/MS, relativo ao exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade do Sr. **José Domingues Ramos**, Gestor do fundo e Prefeito Municipal - à época, como **contas irregulares**, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **aplicação de multa** no valor de: a) **70 (setenta) UFERMS** ao responsável, Sr. **José Domingues Ramos**; b) **15 (quinze) UFERMS**, ao Sr. **José Domingues Ramos,** por **não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação (INT - G.JD - 83/2021, fl. 176)**; 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, 15 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 Meio Ambiente de Ribas do Rio Pardo/MS, relativo ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. José Domingues Ramos, 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 - 7925/2019, fls. 133/145), 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 inciso III do art. 59 da Lei Orgânica, cc. o 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 CLO - 11602/2020 (fls. 147/171), opinando da seguinte forma:

> "**3.1.** Pela **irregularidade** das contas anuais de gestão com base nas disposições dos artigos 37, 42, caput, II, V e VIII, e 59, III, todos da LCE n° 160/2012; **3.2**. Pela **aplicação de multa** prevista no art. 46 da LO-TCE/MS em face do ato infracional previsto no art. 42, II, devido à falta de remessa tempestiva de documentos e omissão parcial no dever de prestar contas, conforme subitens 2.2.2 e 2.2.2.1. **3.3.** Pela **aplicação de multa** prevista no art. 44, I, parágrafo único, da LO-TCE/MS, observadas as disposições do art. 45, caput e § 3º, devido as demais irregularidades apuradas, apresentadas no subitem 2.2.8 desse parecer. **3.4.** Pela **recomendação** ao gestor para que, doravante, faça constar nas prestações de contas encaminhadas a este Tribunal de Contas, além dos Demonstrativos Contábeis, as respectivas Notas Explicativas, visando cumprir na INTEGRA com a obrigatoriedade descrita no MCASP 6ª edição, conforme exposto no subitem 2.2.6." (grifo conforme o original)

O Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 3ª PRC - 3799/2021, fls. 186/192):

"**I –** pelo proferimento de decisão definitiva pela **irregularidade** da conta anual de gestão do **Fundo Municipal de Meio Ambiente de Ribas do Rio Pardo-MS,** relativas ao exercício de 2016, prestadas pelo senhor José Domingues Ramos, Prefeito Municipal à época, haja vista o não cumprimento dos Artigos 37 e 42, caput e incisos II, V e VIII, da Lei Complementar nº 160/2012; **II** – pela aplicação de **multa** aos responsáveis, na medida de suas responsabilidades, com fulcro no Art. 44, inciso I, e 46 da Lei Complementar nº 160/2012; **III** – pela **recomendação** ao atual gestor para que aperfeiçoe o processo de elaboração de notas explicativas e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis; **IV** – pela **advertência** ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes; **V** – pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do inciso LV do artigo 5º da Constituição Federal/88." (grifo conforme o original)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Das razões do voto

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de gestão ocorreu em 28/04/2017 (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). **Contudo**, para fins de esclarecimento, **excepcionalmente**[1], o prazo legal para envio de remessa do exercício de 2016 foi prorrogado para 30/04/2017.

Entretanto, 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 Ribas do Rio Pardo/MS, relativo ao exercício de 2016, foi concedida através da Lei Municipal nº 1060/2015 (LOA), sendo destinado o montante de R$ 586.000,00 (Quinhentos e oitenta e seis mil reais) para a operacionalização do Fundo Municipal de Meio Ambiente.

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

No decorrer do exercício financeiro verificou-se que os decretos de abertura e créditos adicionais que se encontram nos autos do processo comprovaram a diminuição no orçamento do Fundo Municipal epigrafado em R$ 230.310,56. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 586.000,00, foi alterado para R$ 355.689,44,00, sendo, portanto compatível com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 67), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 103/105).

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. 66), o qual evidencia receita orçada de R$ 30.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 1.980,98.

Do mesmo modo, restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a fixação e a realização da despesa orçamentária por classificação funcional e por categorias econômicas, conforme constatado no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 67).

Entretanto, em análise pormenorizada dos autos, constato que a d.Auditoria, destacou seu parecer, que o referido "Anexo 11" apresentava em seu conteúdo os totais de R$ 711.378,88 e R$ 711.353,22, referentes à autorização e realização de despesas. **Tais valores não são condizentes** com as despesas autorizadas (orçamento + créditos adicionais) e realizadas verificadas junto aos demais anexos e demonstrativos que instruem as contas em epígrafe, os quais evidenciam que as citadas despesas deram-se nos valores de R$ 355.689,44 e R$ 355.676,61, respectivamente.

Prossegue ainda, a d.Auditoria que as referidas inconsistências deram-se em razão do registro da conta "Reserva de Contingência", nos valores de R$ 355.689,44 e R$ 355.676,61, respectivamente, não previstos na Lei Orçamentária Anual como integrante do orçamento do Fundo Municipal em epígrafe.

Consequentemente, os totais da despesa autorizada e da despesa empenhada encontram-se irregularmente evidenciados no citado Anexo contábil, haja vista que ambos se encontram acrescidos dos valores irregularmente atribuídos à mencionada "Reserva de Contingência", totalizando, o primeiro, R$ 711.378,88 quando o **valor correto seria R$ 355.689,44**, e o segundo, no valor de R$ 711.353,22, quando **deveria constar R$ 355.676,61**.

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. 103/105); Anexo 13 (Balanço Financeiro, fls. 106/108); Anexo 14 (Balanço Patrimonial, fls. 109/110); o Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais, fls. 111/112) e o Anexo 18 - Demonstração do Fluxo de Caixa (fls. 114/115), entretanto, constato que os mesmos apresentam, inconsistências contábeis, não estando em conformidade com o

disposto na Lei nº 4.320/64, na Lei Complementar nº 101/2000 e na Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente é 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 - 7925/2019, fls. 133/145) 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 CLO - 11602/2020, fls. 147/171) **ratificou o posicionamento defendido** pela equipe técnica da DFCGG, pontuou ainda, irregularidades na prestação de contas como se segue:

> ✓ Constatou-se que alguns valores constantes nas publicações dos Anexos 12, 15 e 18, à peça nº 7, encontram-se divergentes em relação aos respectivos documentos contábeis trazidos aos autos, conforme detalhamento exposto no **subitem 2.2.3** deste Parecer, razões pelas quais esta Auditoria considera não suprida esta exigência instrutiva processual; (grifado conforme o original)
>
> ✓ Observou-se na peça nº 29 que não foi apresentado o Parecer do Conselho Municipal sobre as Contas do exercício, apenas uma declaração de que o Conselho está analisando os balancetes e que após a emissão do Parecer, este será enviado a esta Corte de Contas;
>
> ✓ Constatou-se que o responsável encaminhou a esta Corte de Contas quase todos os balancetes mensais do Fundo Municipal de Meio Ambiente relativos ao exercício financeiro de 2016 **fora do prazo**; (grifo deste relator)
>
> ✓ Divergências entre as informações publicadas no Diário Oficial (fl. 13) e a Demonstração dos Fluxos de Caixa (fl. 114) em relação ao saldo de disponibilidades (caixa e equivalentes de caixa) no início e final do exercício, em desacordo com o modelo e leiaute do Portal do Jurisdicional e-Contas, nos termos do inciso I do parágrafo único do art. 21 da Resolução TCE/MS 54/2016;
>
> ✓ Divergência entre as informações publicadas no Diário Oficial (fl. 50) e o Demonstrativo das Variações Patrimoniais (fls. 111-112), em desacordo com o modelo e leiaute do Portal do Jurisdicional eContas, nos termos do inciso I do parágrafo único do art. 21 da Resolução TCE/MS 54/2016; e
>
> ✓ Ausência de Notas Explicativas, junto as Demonstrações Contábeis.

Deste modo, 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 - 1ª PRC - 857/2021, fls. 172/174) 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 - 1039/2021, fl. 175) a intimação do Sr. José Domingues Ramos, 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. 176), o Sr. José Domingues Ramos 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 - 7219/2021 (fl. 182).

Em reexame final da matéria, o Ministério Público de Contas em seu parecer (PAR - 3ª PRC - 3799/2021, fls. 186/192), 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 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 analise 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 Meio Ambiente de Ribas do Rio Pardo/MS, relativo ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. José Domingues Ramos (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. José Domingues Ramos (gestor do Fundo e Prefeito Municipal - à época), 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. José Domingues Ramos (Ordenador de Despesas - à época) por **não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação (INT - G.JD - 83/2021, fl. 176)** 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 aos gestores atuais.

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 15 de julho de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

NCB / VAB/DSSM