Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 617/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/4667/2013
PROTOCOLO	: 1412892
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO DE CAMPO GRANDE
JURISDICIONADA	: MARTA LÚCIA DA SILVA MARTINEZ
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – INSTITUTO MUNICIPAL DE PLANEJAMENTO URBANO – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – DEMONSTRATIVO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – CÓPIAS DOS DECRETOS AUTORIZADORES DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – MANUTENÇÃO DE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DOS VALORES DE INGRESSO NOS COFRES PÚBLICOS A TÍTULO DE RECEITAS DE ALIENAÇÃO – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÕES.

A ausência de remessa de documentos obrigatórios e a manutenção de disponibilidades financeiras de caixa em instituições financeiras não oficiais ensejam a declaração de irregularidade na prestação de contas anual de gestão e aplicação de multa ao responsável, bem como recomendação ao atual gestor para transferências dos recursos, a fim de que sejam mantidas as disponibilidades de caixa em instituições financeiras oficiais, e correção das falhas identificadas nas prestações vindouras.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 8 a 10 de junho de 2020, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em declarar a **irregularidade** da Prestação de Contas Anual de Gestão do **Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS (PLANURB)**, relativo ao exercício financeiro de **2012**, de responsabilidade da Sra. **Marta Lúcia da Silva Martinez**, com aplicação de **multa** em razão da **ausência documental** e por manter as disponibilidades financeiras de caixa em **instituições financeiras não oficiais**, concedendo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC, e **recomendação** ao atual gestor caso ainda não o tenha feito, de que deixe de manter as disponibilidades de caixa em Instituição Financeira Não Oficial, sob pena de receber nos próximos exercícios parecer contrário a aprovação das contas.

Campo Grande, 10 de junho de 2020.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

O presente processo trata da Prestação de Contas do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS (PLANURB), relativo ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Sra. Marta Lúcia da Silva Martinez (Diretora-Presidente do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS - à época).

A 3ª Inspetoria de Controle Externo, em exame final da matéria (ANA-3ICE-12397/2015, fls. 260/269), manifestou-se nos seguintes termos:

> "Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande – MS, referente ao exercício financeiro de
>
> pela IN-TCE/MS n° 35 Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B, conforme item 2.2.1 deste parecer; b) **Pela aplicação da multa** prevista no art. 42 caput, da LOTCE/MS, pela infração a norma constitucional (art. 164, §3º da CF/88) caracterizada pela manutenção das disponibilidades em bancos não oficiais, conforme item 2.1.2 deste parecer; c) **Pela recomendação** AO 2012, **oferece condições favoráveis para obter aprovação**, ressalvando-se quanto à ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas." (grifo nosso)

A Auditoria emitiu o Parecer PAR-GACS PSS - 5045/2019 (fls. 386/397), 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; 42 caput, inciso II e 59, inciso III, todos da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **IRREGULARIDADE** das Contas Anuais de Gestão do Instituto Municipal de Planejamento Urbano - MS, referente ao exercício de 2012, de responsabilidade da Diretora-Presidente à época Sra. Marta Lúcia da Silva Martinez, com as seguintes recomendações: a) **Pela aplicação da multa** prevista no art. 42, II, da LOTCE/MS, pela ausência de documentos obrigatórios e regularmente solicitados GESTOR, AO CONTADOR e AO CONTROLADOR INTERNO quanto à necessidade de demonstrar, de forma inequívoca o cumprimento do art. 44 da LRF, sempre que forem efetuadas alienações de bens; d) **Pelo Monitoramento** (Art. 31 da LC 160/2012) do efetivo funcionamento do controle interno de Campo Grande, tendo em vista a edição da Lei 5.793/2017, que dispõe sobre a estrutura administrativa do Município de Campo Grande, com instituição da Controladoria Interna. (grifos nossos)

Instado a se manifestar o representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 4ª PRC - 19040/2019, fls. 398/404), conforme abaixo:

"I – Julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício 2012, do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS, gestão da Sra. **MARTA LÚCIA DA SILVA MARTINEZ**, Diretora-Presidente, 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 documentos de remessa obrigatória para instruir o processo, e a existência de disponibilidade de caixa em bancos não oficiais, o que contraria comando do art. 164, § 3º, da CF/88 e o art. 43, da LRF, infringindo norma legal e as disposições da IN TC/MS nº 35/2011, tipificando as infrações previstas no artigo 42, caput, II, IV e IX, da Lei Complementar nº 160/2012; II – **APLICAR MULTA** à gestora Sra. **MARTA LÚCIA DA SILVA MARTINEZ**, Diretora-Presidente, nos termos do artigo 44, inciso I, 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** ao responsável pelo Órgão que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer, especialmente a remessa de dados, informações e documentos obrigatórios na ocasião da prestação das contas públicas, e a existência de disponibilidade de caixa em instituições financeiras não oficiais, e ainda quanto à necessidade de demonstrar, de forma inequívoca o cumprimento do art. 44 da LRF, sempre que forem efetuadas alienações de bens; IV – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal."

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS (PLANURB), relativo ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Sra. Marta Lúcia da Silva Martinez (Diretora-Presidente do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS - à época).

Constata-se que as peças que compõem a prestação de contas ora examinada, foram enviadas tempestivamente, ou seja, dentro do prazo de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro e as mesmas apresentaram-se parcialmente instruídas com os documentos exigidos pelo Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letras A e B, da Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente à época.

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Campo

Grande/MS, relativo ao exercício de 2012, foi concedida através da Lei Municipal nº 5.023/2011 (LOA), sendo destinado o montante de R$ 3.555.000,00 (Três milhões, quinhentos e cinquenta e cinco mil reais) para a operacionalização do Instituto Municipal de Planejamento Urbano (PLANURB).

No decorrer do exercício financeiro verificou-se que foram abertos créditos suplementares os quais comprovaram a diminuição no orçamento do Fundo Municipal epigrafado em R$ 950.000,00. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 3.555.000,00, foi alterado para R$ 2.605.000,00, sendo, portanto compatível com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 62/64), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fl. 66).

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 Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fl. 60), o qual evidencia receita orçada de R$ 1.022.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 24.853,35.

Igualmente, também 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 (fls. 63/64), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 2.605.000,00 e empenhada na ordem de R$ 2.326.356,05.

Os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais estão corretamente elaborados e os valores contábeis neles constantes são consistentes e perfeitamente demonstrados, tudo de 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, segundo os Balanços Orçamentário (Anexo 12, fls. 65/66), Financeiro (Anexo 13, fls. 67/68), Patrimonial (Anexo 14, fls. 69/70) e a Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15, fls. 71/72).

A douta Auditoria verificou que as contas anuais de gestão do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS, relativo ao exercício financeiro de 2012 não estavam instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2, Subitem 2.1, Letra B, conforme abaixo:

- ✓ Ausência do Cadastro do Controlador Interno;
- ✓ Ausência do Parecer Técnico conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno sobre as contas;
- ✓ Ausência do pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno;
- ✓ Ausência do Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais, conforme Subanexo LVI, juntamente com as cópias dos decretos que autorizam a abertura

dos referidos créditos adicionais do próprio Fundo e de outras unidades orçamentárias;

✓ Disponibilidade Financeira de Caixa está em Instituição Financeira Não Oficial (Banco HSBC), afrontando, deste modo o que preconiza o Art. 164, § 3º da CF/88 e Art. 43 da LC 101/2000 (LRF);

✓ Da alienação de bens e da regra prevista no art. 44 da LRF, o gestor não demonstrou os valores que ingressaram nos cofres públicos a título de receitas de alienação – vide fl. 72 (Mutação Patrimonial de Alienação de Bens Móveis) nem a aplicação dos recursos obtidos à finalidade vinculada.

O Ministério Público de Contas quando instado a se manifestar (DESPACHO DSP - 4ª PRC - 13318/2018, fls. 291/293) posicionou-se de modo a intimar o jurisdicionado, haja vista o mesmo não ter tomado ciência das irregularidades apontadas no Parecer PAR - GACS PSS - 5785/2016 (fls. 270/290) e, considerando ainda, a necessidade de se estabelecer o contraditório e a ampla defesa assegurados constitucionalmente, quanto às alegações apontadas no parecer acima mencionado.

Diante de tais irregularidades elencadas acima, a Sra. Berenice Maria Jacob Domingues e a Sra. Marta Lúcia da Silva Martinez foram devidamente intimadas nos termos Regimentais (INT - G.JD - nº 13800 e 13834/2018 - fls. 295/296) e compareceram ao processo dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, solicitando prorrogação de prazo (fls. 302/303) e também solicitação de pedido de vistas com carga (fls. 305/306), a qual foi concedida em 29/05/2018 (fl. 308). Decorrido o prazo regimental a Sra. Berenice Maria Jacob Domingues (Diretora-Presidente atual) compareceu ao processo, juntando documentos e justificativas que julgou necessárias para sanar as irregularidades inicialmente apontadas.

Em reexame final da matéria (PAR - GACS PSS - 5045/2019, fls. 386/397), a douta Auditoria entendeu como parcialmente procedente as justificativas apresentadas quanto aos Itens: a) Ausência do Cadastro do Controlador Interno; b) Do Parecer Técnico conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno sobre as contas; e c) Ausência do pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno, opinando no sentido de que essa Corte de Contas monitore, por meio de instrumento de fiscalização próprio (art. 31 da LO-TCE/MS), a efetividade dos trabalhos do Controle Interno do município de Campo Grande/MS.

No que diz respeito à ausência do demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais juntamente com as cópias dos Decretos que autorizaram a abertura dos referidos créditos adicionais, a i.Auditoria constatou que mesmo intimados a despeito da ausência de tais documentos, os responsáveis pelo Instituto de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS deixaram de encaminhar os documentos, permanecendo, portanto, a irregularidade inicialmente elencada.

Quanto às Disponibilidades de Caixa, a douta Auditoria verificou que as mesmas foram depositadas em instituição financeira não oficial (Banco HSBC), caracterizando desta feita, desobediência ao que dispõe o § 3º do art. 164 da CF/88, vejamos:

> "Art. 164.
>
> (...)
>
> § 3º As disponibilidades de caixa da União serão depositadas no banco central; as dos Estados, do Distrito Federal, **dos Municípios** e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, **em instituições financeiras oficiais**, ressalvados os casos previstos em lei." (grifo nosso)

Conforme entendimento pacificado na jurisprudência, consideram-se instituições financeiras oficiais aquelas controladas pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os Bancos Estaduais ainda não privatizados, portanto, evidenciada a irregularidade na gestão dos recursos do órgão, em função da movimentação e manutenção de recursos em Instituição Financeira Não Oficial.

O próprio Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete maior da Constituição da República, pronunciou-se nos seguintes termos (Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.661-5 (D.J. 23/08/2002):

> A norma constitucional inscrita no art. 164, 3° da Carta Política projetou-se no art. 43, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal constitucional referida, estabelece que 'As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3° do art. 164 da Constituição'". Essa regra legal, bem por isso, mereceu daqueles que estão a examinar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a observação de que 'o caput do artigo reitera norma constitucional, vale dizer, os saldos financeiros da Administração direta, autarquias, fundações (...) serão depositados em instituições financeiras oficiais', assim consideradas aquelas controladas **'pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados'** (FLÁVIO C. TOLEDO JR. e SÉRGIO CIQUERA ROSSI, "Lei de Responsabilidade Fiscal", p 199/200, 2001, Editora NDJ).

No ensejo, a irregularidade identificada acima caracteriza a infração prevista nos artigos 42, caput, II, IV, IX 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;
>
> (...)
>
> 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)

DISPOSITIVO

Ante o exposto, consubstanciado na análise da 3ª Inspetoria de Controle Externo e nos pareceres ofertados pela i.Auditoria (reexame) e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pelo julgamento da Prestação de Contas do Instituto Municipal de Planejamento Urbano de Campo Grande/MS (PLANURB), relativo ao exercício financeiro de 2012, de responsabilidade da Sra. Marta Lúcia da Silva Martinez (Diretora Presidente - 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 4, do Regimento Interno do TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** a Sra. Marta Lúcia da Silva Martinez no valor de 40 (quarenta) UFERMS, em razão da **ausência documental** e por manter as disponibilidades financeiras de caixa em **instituições financeiras não oficiais** (Violação a Prescrição Constitucional e Legal), nos termos do art. 42, caput, II, IV 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;

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 atual gestor caso ainda não o tenha feito, de que deixe de manter as disponibilidades de caixa em Instituição Financeira Não Oficial, tendo em vista o prescrito no Art. 164 § 3º da Constituição Federal, sob pena

de receber nos próximos exercícios parecer contrário a aprovação das contas;

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 multa 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 João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 10 de junho de 2020.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

VAB/dssm