ACÓRDÃO - AC00 - 81/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/06068/2017
PROTOCOLO	**:** 1801065
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO
ÓRGÃO	**:** CÂMARA MUNICIPAL DE APARECIDA DO TABOADO
JURISDICIONADO	**:** LUIZ MARTINIANO DE AQUINO
RELATORA	**:** CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – PAGAMENTO DE SUBSÍDIO EM VALOR SUPERIOR AO LIMITE CONSTITUCIONAL – INFRAÇÃO – NÃO APLICAÇÃO DE MULTA – IMPOSIÇÃO EM RELATÓRIO-DESTAQUE DE AUDITORIA – CONTAS IRREGULARES – ERRO NO PREENCHIMENTO DAS DEMONSTRAÇÕES DOS FLUXOS DE CAIXA – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO PARA APURAÇÃO DO RESULTADO – CONTROLADOR INTERNO – NECESSIDADE DE PROVIMENTO COM CARGO EFETIVO – PARECER-C 07/2020 – RECOMENDAÇÕES – MONITORAMENTO.

1. É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, com fundamento no art. 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o art. 42, *caput* e VI, da mesma lei, em razão do pagamento de subsídio acima do limite constitucional, não sendo, contudo, aplicada a sanção de multa, para que não ocorra *bis in idem*, tendo em vista a apuração do fato e imposição desta em autos diversos.

2. Expede-se a recomendação, que será objeto de monitoramento, ao atual gestor da Câmara Municipal para que providencie, com a maior brevidade possível, a realização de Concurso Público de provas e títulos para o preenchimento de vagas existentes na Controladoria da Câmara Municipal ou, caso já tenha realizado, que nomeie servidor público efetivo, em obediência ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal, bem como 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 as normas contábeis vigentes e para que não incorra em futuras irregularidades.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela **irregularidade** da Prestação de Contas de Gestão, exercício **2016**, da **Câmara Municipal de Aparecida do Taboado - MS**, gestão do Sr. **Luis Martiniano de Aquino**, Presidente e Ordenador de Despesa à época, com fulcro no artigo 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 42, caput e inciso VI, da

mesma lei, consubstanciado no ato de gestão irregular devido ao pagamento de subsidio acima do limite constitucional no exercício de 2016; pela **recomendação** ao atual gestor da Câmara Municipal de Aparecida do Taboado-MS, para que providencie, com a maior brevidade possível, caso ainda não o tenha feito, a realização de Concurso Público de provas e títulos para o preenchimento de vagas existentes na Controladoria da Câmara Municipal ou, caso já tenha realizado, que nomeie servidor público efetivo, em obediência ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal; pela **recomendação** ao atual gestor da Câmara Municipal de Aparecida do Taboado-MS, 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; e pelo **monitoramento** da recomendação nos termos previsto no art. 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 187, §3º, inciso I da Resolução TCE/MS nº 98/2018 (RITCE/MS).

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Trata o presente processo da prestação de contas anual de gestão Câmara Municipal de Aparecida do Tabuado - MS, relativa ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Luiz Martiniano de Aquino, presidente da câmara, e Ordenador de Despesa à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE/MS nº 54, de 14/12/2016, Anexo III, subitem 2.2.1, "A".

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão – DFCGG, em exame final da matéria (ANA - DFCGG/CCM - 1855/2021, fls. 485-498), manifestou-se 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 com os critérios aplicados
>
> É a análise".

Por sua vez a Procuradoria de Contas emitiu seu parecer (PAR - 1ª PRC - 7972/2023, fls.501-507) e opinou:

> "I – julgue como CONTAS REGULAR COM RESSALVA a Prestação de Contas de Gestão, exercício de 2016, da Câmara Municipal de Aparecida do Taboado-MS, gestão do Sr. Luiz Martiniano de Aquino, Vereador Presidente, nos termos do Art. 77, inciso II da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul c/c Art. 59, inciso II da Lei Complementar nº 160/2012 e Art. 17, inciso II da Resolução TC/MS nº 98/2018, pelos motivos expostos no item V deste parecer, fatos estes que não afetaram o resultado final destas contas de gestão;
>
> II – RECOMENDAR ao atual responsável pelo Órgão para que aperfeiçoe o processo de elaboração de Notas Explicativas e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis, seguindo orientações do MCASP e da Resolução CFC n.º 1.133/2008 e para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo e realize concurso público para o cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão;
>
> III – RECOMENDAR ao Controlador Interno para que ao elaborar seu parecer o faça no intuito de efetivamente direcionar o gestor no acompanhamento do planejamento realizado, da garantia de legitimidade frente aos princípios constitucionais, da verificação pela adequação às melhores práticas de gestão e

da garantia que os dados contábeis sejam fidedignos;

IV - COMUNICAR o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do Art. 5º, inciso LV da Constituição Federal. É o Parecer."

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Os autos em tela encontram-se conclusos a esta Relatoria, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (Resolução TCE/MS nº 98/2018) e o primeiro ponto a observar é o fato de que tanto a Divisão de Fiscalização (fls. 245-248) como a Auditoria (fls. 271-276) manifestaram-se pelo cumprimento dos limites constitucionais fixados nos arts. 29, VII; 29-A, inc. I e § 1º, **com exceção do art. 29, inc. VI, b** , todos da CF/88; e pelo cumprimento do art. 20, inc. III da LRF, conforme seguem:

- Subsídio dos Vereadores correspondem a **35,76%** em relação ao subsídio do Deputado Estadual (art. 29, inc. VI, b, da CF/88)[1];
- **0,85%** da receita do Município com a remuneração dos vereadores (art. 29, inc. VII, da CF/88);
- **6,19%** relativo à despesa total da Câmara Municipal (art. 29-A, inc. I, da CF/88);
- **45,66%** da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento (art. 29-A, § 1º, da CF);
- **2,56% (DFCGG)** da despesa total com pessoal e encargos (art. 20, inc. III, "a", da LRF).

Cabe salientar que, conforme registrou a Divisão de Fiscalização (fls. 247), com relação ao exercício de 2016, identificou-se o Relatório Destaque de Auditoria nº 07/2018 - TC/6787/2018, atualmente em tramitação nesta Corte, cuja manifestação técnica abrange, pontos aqui levantados sobre a **fixação e pagamento de subsídio em valor superior ao limite constitucional** (ANA-DFCGG/CCM, fls.497). O relatório trata das seguintes situações:

[1] Lei Estadual nº 3.986/2010 (legislatura 2011-2014), publicada no Diário Oficial do Estado nº 7.849 de 17/12/2010 que fixou o subsídio dos Deputados Estaduais em R$ 20.042,35 e Lei Municipal nº 880/2012 (fixa os subsídios dos Vereadores), peça nº 27.

> • Pagamento do subsídio aos Vereadores em valor superior ao limite constitucional;
>
> • Pagamento de diárias aos Vereadores sem comprovação de atendimento ao interesse público.

Contudo, tendo em vista que no TC/6787/2018 consta decisão (Acórdão 1890/2022 – fls. 2881-2882) que julgou irregular pagamento do subsídio aos Vereadores em valor superior ao limite constitucional (art. 59, III combinado com o artigo 42, caput e inciso VI, da LO/TCE/MS), bem como aplicou multa ao responsável e determinou a glosa dos valores recebidos a maior, deixo de propor a este Egrégio Plenário a aplicação da multa correspondente, para evitar o bis in idem. Contudo, entendo que os atos de gestão irregulares, comprovados no TC/6787/2018, à luz do texto legal previsto no art. 59, incisos I e III c/c art. 42, VI da LO/TCE/MS vedam a regularidade destas Contas de Gestão.

Vejamos o texto legal:

> Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:
>
> I - **regulares**, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis e a **legalidade**, a legitimidade e a economicidade dos **atos de gestão do responsável**;

No caso em tela, o ato de gestão do responsável, ao efetuar o pagamento de subsídio acima do teto constitucional, contrariou a ordem constitucional, tal como exposto pela Douta Auditoria às fls. 273-275. Tal fato fora apurado no exercício financeiro de 2016, conforme demonstrado pela DFCCG (fl. 247). Assim, embora tal fato esteja em apuração no TC/6787/2018, uma vez que a decisão do Acórdão 1890/2022 encontra-se pendente de recurso, o ato de gestão inquinado fora praticado e detectado nestas contas de gestão, caracterizando conduta que veda a regularidade das contas, conforme dispõe o art. 59, III c/c art. 42, inciso VI da LO/TCE/MS, que a seguir reproduzo:

> 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:
>
> (...)
>
> VI - a **desobediência**, na gestão financeira ou orçamentária, aos **limites de qualquer natureza estabelecidos nas Constituições Federal** e Estadual e nas leis pertinentes;

> Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:
>
> III - **irregulares**, quando for comprovada **a prática de infração, nos termos do disposto no art. 42**;

Sendo assim, considerando que o ato de gestão de violação do limite constitucional, ocorrido no exercício financeiro de 2016, é fato comprovado no Relatório Destaque nº 07/2018, entendo que o apurado no Acórdão 1890/2022 reflete nestas contas de gestão e veda a regularidade das contas, conforme determina o art. 59, III c/c art. 42, inciso VI ambos da Lei Orgânica do TCE/MS. Destaco que a multa correspondente, bem com a glosa dos valores já foi objeto de decisão no TC/6787/2018, motivo pelo qual não foram abordadas neste relatório-voto.

Feitas tais considerações passo à análise dos demais apontamentos da área técnica:

1) Publicação intempestiva do RGF

A Divisão de Fiscalização (fl. 497) e a Auditoria (fl. 265-266) apontaram a intempestividade do RGF (2º semestre) conforme se observa nos autos apensos - TC/14309/2016 (peça n. 6).

No entanto, tal apuração deverá ocorrer em procedimento próprio, conforme disposto no art. 27 da Resolução TCE/MS nº 49/2016, como rotineiramente vem ocorrendo nesta Corte de Contas. Desta forma, evita-se a multiplicidade de sanções sob o mesmo ponto de controle, em obediência ao princípio do No Bis In Idem.

2) Do Controle Interno, necessidade de provimento com cargo efetivo

Destaca-se, que a manifestação inicial da Auditoria (fls. 262-263) foi de que a Sra. Fabiana Cristina da Silva, Diretora da Unidade de Controle Interno da Câmara (peça n. 5, fls. 7/8) ocupa cargo em comissão, conforme ato de nomeação (peça nº 3, fl. 04) e, além disso, a mesma assina o Parecer Técnico emitido pela Unidade de Controle Interno. Em resposta à intimação, de forma sintetizada o Jurisdicionado citou a Lei Complementar n. 62, de 21 de fevereiro de 2015 do município de Aparecida do Taboado, que contempla o cargo de **Diretor** da Unidade de Controle Interno da Câmara Municipal, e fundamenta que a referida Lei cumpre a previsão constitucional (art.37, V) de que as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a serem preenchidos por servidores de carreira nos casos, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de **direção, chefia e assessoramento**. Por sua vez a Divisão de Fiscalização entendeu improcedentes as justificativas (fl. 390-392) e foi acompanhado pela Procuradoria de Contas (fl. 505) que fundamentou como segue:

> "...o cargo de "Controlador Interno" não se destina ao exercício de atividades de direção, chefia e assessoramento, **sendo cargo estritamente técnico**, não pode o mesmo ser provido por comissão, conforme o entendimento exposto no Recurso Extraordinário 1264676/SC, sendo necessária, portanto, a observância da orientação prevista no art. 37, II, da Constituição Federal.
>
> Nesse sentido, esta Procuradoria de Contas opina pela recomendação ao gestor para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo e realize concurso público para o cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão.

Neste contexto, acolho o entendimento das áreas técnicas e do Ministério Público de Contas, **reforçando a necessidade de recomendação ao gestor** para que faça cumprir o art. 37, inc. II da CF/88 e elabore concurso público para o cargo de Controlador Interno, pois esta recomendação encontra amparo na jurisprudência pacífica do STF, dos Tribunais de Contas (inclusive do nosso TCE/MS) e ainda de outros TJ's estaduais, haja vista que o provimento do cargo de controlador, além de violar o art. 37, II, da CF/88, viola o princípio da independência, essencial para o adequado exercício da função. Cito, como por exemplo, a decisão do STF, no RE 1.264.676/SC, que reiterou decisões anteriores que já afirmavam a natureza técnica do cargo de controlador interno e a necessidade de concurso público para prover o cargo. O Tribunal de Justiça de São Paulo tem destacado a impossibilidade de aproveitamento dessa ocupação como função de confiança, com base nessa recente decisão do Supremo Tribunal Federal e, tem anulado, uma série de leis municipais de criação de cargos em comissão de controlador geral do município ou de controlador interno, pois o entendimento unânime do colegiado é de que o posto deve ser preenchido mediante concurso público[2], como as decisões nos Processos 2029471 61.20 22.8.26.0000 e 2072419 18.2022.8.26.0000.

Cabe ressaltar a necessidade de concurso público de provas e títulos para o preenchimento das vagas existentes na Controladoria da Câmara Municipal, de modo que a função de controlador interno possa ter a independência para relatar e apontar livremente eventuais irregularidades. **Ainda, é importante destacar que o provimento do cargo de controlador interno, por qualquer outro meio que não seja o vínculo efetivo, contraria orientação expressa desta Corte de Contas consubstanciada no Parecer C-PAC00 07/2020**.

Dadas às considerações antes efetuadas sobre o provimento em comissão do cargo de controlador, e tomando por base a firme jurisprudência do STF, o Parecer C-PAC00 07/2020 e de outros Tribunais neste sentido, acolho o parecer da Auditoria e decido pela recomendação ao gestor para que faça cumprir o art. 37, II da CF/88 e elabore concurso público para provimento do cargo de controlador interno.

[2] Fonte: https://www.conjur.com.br/2022-set-20/cargo-controlador-geral-municipio-nao-co-missionado, acesso em 14/09/2023, às 12h11min.

3) Demonstrações dos Fluxos de Caixa:

Destaca-se, a manifestação inicial da DFCGG (fls. 253-254) que verificou que a DFC não foi devidamente preenchida, tendo em vista a existência de inconsistências em alguns lançamentos, demonstrados a seguir:

a) Consoante orientação contida na IPC 08/2014, Item 20, o montante demonstrado como "Outros ingressos operacionais" deveria corresponder ao somatório dos valores registrados a título de Transferências Financeiras Recebidas (R$ 3.541.352,09, referente ao Duodécimo Recebido) e dos Recebimentos Extraorçamentários (R$ 752.538,72, referente às consignações inscritas), conforme Anexos 13 e 17.

b) Constatamos que o valor de R$ 2.293.226,59, apresentado como "Pessoal e demais despesas", no Anexo 18, diverge do total das correspondentes despesas pagas, no montante de R$ 3.045.765,31, conforme confronto com os demais demonstrativos contábeis.

c) O valor de R$ 411.308,79, referente à Devolução de duodécimo (Transferência Concedida), deveria ter sido apresentado como "Outros Desembolsos Operacionais", conforme orientação da IPC 08/2014, Item 20.

A divisão de fiscalização conclui que, 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 negativa de R$ 964,01, **essa irregularidade pode ser ressalvada**.

Sendo assim, acolho o que sugere a DFCGG (fl. 256), para que se **recomende** ao responsável 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.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento do art. 4º, inc. III, b e 80, §1º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS nº 98, de 5 de dezembro de 2018, acompanho a análise técnica e **VOTO**:

1. Pela **IRREGULARIDADE** da Prestação de Contas de Gestão, exercício 2016, da Câmara Municipal de Aparecida do Taboado - MS, gestão do Sr. Luis Martiniano de Aquino, Presidente e Ordenador de Despesa à época, com fulcro no artigo 59, III, da Lei Complementar nº 160/2012, combinado com o artigo 42, caput e inciso VI, da mesma lei, consubstanciado no ato de gestão irregular devido ao pagamento de subsidio acima do limite constitucional no exercício de 2016;

2. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor da Câmara Municipal de Aparecida do Taboado-MS, para que providencie, com a maior brevidade possível, caso ainda

não o tenha feito, a realização de Concurso Público de provas e títulos para o preenchimento de vagas existentes na Controladoria da Câmara Municipal ou, caso já tenha realizado, que nomeie servidor público efetivo, em obediência ao previsto no art. 37, caput, da Constituição Federal;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor da Câmara Municipal de Aparecida do Taboado-MS, 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.

4. Pelo **MONITORAMENTO** da recomendação nos termos previsto no art. 31 da Lei Complementar nº 160/2012 c/c art. 187, §3º, inciso I da Resolução TCE/MS nº 98/2018 (RITCE/MS);

5. Pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE nº 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DECISÃO

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pela irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, pelas recomendações ao atual gestor e pelo monitoramento.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt, e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

TST/KBV