Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 774/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/2360/2019
PROTOCOLO	: 1963114
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E CIDADANIA
JURISDICIONADO	: ATHAYDE NERY DE FREITAS JÚNIOR
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – SECRETARIA DE ESTADO DE CULTURA E CIDADANIA – AUSÊNCIA DAS LEIS AUTORIZATIVAS DE CRÉDITOS ADICIONAIS – AUSÊNCIA DA CÓPIA DOS DECRETOS QUE AUTORIZAM A ABERTURA DOS CRÉDITOS ADICIONAIS ACOMPANHADA DAS RESPECTIVAS PUBLICAÇÕES EM VEÍCULO OFICIAL DE IMPRENSA – AUSÊNCIA DO ATO LEGAL AUTORIZATIVO DO CANCELAMENTO DOS RESTOS A PAGAR – FALTA DE REMESSA DE EXTRATOS BANCÁRIOS – CONTAS IRREGULARES – NÃO ATENDIMENTO A TERMO DE INTIMAÇÃO – MULTAS – RECOMENDAÇÃO.

1. A infração à prescrição constitucional, legal e regulamentar, decorrente da ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo e da escrituração das contas públicas de modo incorreto, enseja o julgamento da prestação de constas anual de gestão como contas irregulares, e atrai a aplicação de multa ao responsável; assim como, motiva a recomendação para que os gestores atuais, nos próximos exercícios, encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos e nos moldes da Legislação vigente.

2. A ausência de resposta a Termo de Intimação, sem causa justificada, enseja a aplicação de multa ao responsável.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 14 a 17 de junho de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela **irregularidade** da Prestação de Contas Anual de Gestão da **Secretaria de Estado de Cultura e Cidadania de Mato Grosso do Sul**, relativo ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **Athayde Nery de Freitas Júnior**, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **aplicação de multa** no valor de **70 (setenta) UFERMS**, pela a ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo e pela escrituração das contas públicas de modo irregular, e no valor de **15 (quinze) UFERMS**, por não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação nº 5428/2020 (fl. 156); pela **recomendação** para que os gestores atuais, nos próximos exercícios, encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos e nos moldes da Legislação vigente, e pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC.

Campo Grande, 17 de junho de 2021.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

O presente processo trata da Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Cultura e Cidadania de Mato Grosso do Sul (SECC/MS), relativo ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior (Secretário de Estado de Cultura e Cidadania - à época), conforme nomeação através do Decreto "P" nº 1.301/2017 (fl. 04) feita pelo Sr. Reinaldo Azambuja Silva (Governador do Estado - atual).

A equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas do Estado, em exame final da matéria (ANA - DFCGG/CCE - 10821/2020, fls. 160/161), manifestou-se da seguinte forma:

> "Face ao exposto no presente relatório, concluiu-se pela **MANUTENÇÃO** do posicionamento técnico emitido no relatório ANA nº 10570/2019 (fls. 127-138) relativo às contas de gestão da **Secretaria de Cultura e Cidadania de Mato Grosso de Sul**, exercício financeiro de **2018**, nos termos do § 2º do art. 113 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 final (PAR - GACS LLRP - 660/2021, fl. 163), opinando da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer e do Parecer apresentado na peça nº 40, **o qual se mantém nas demais matérias**, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 37, 42, caput, e incisos II e VIII, 46 e 59, III, todos da Lei Complementar Estadual n° 160/2012, esta Auditoria opina pela irregularidade das Contas Anuais de Gestão." (grifo deste relator)

Instado a se manifestar o representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 3ª PRC - 2679/2021, fls. 164/169):

> "**I –** pelo proferimento de decisão definitiva pela **irregularidade** da conta anual de gestão da Secretaria **de Estado de Cultura e Cidadaniado Estado de Mato Grosso do Sul,** relativas ao exercício de 2018, prestadas pelo senhor Athayde Nery de Freitas Junior, Secretário de Estado de Cultura à época, haja vista o não cumprimento dos Artigos 37 e 42, caput e incisos II e VIII, da Lei Complementar nº 160/2012; **II –** pela aplicação de **multa** ao responsável, com fulcro no Art. 44, inciso I, e 46 da Lei Complementar nº 160/2012; **III –** pela **advertência** ao atual gestor do órgão no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar novamente as irregularidades das contas subsequentes; **IV –** pela **recomendação** ao atual gestor para que aperfeiçoe o processo de elaboração de notas explicativas, seguindo orientações do MCASP, e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis; **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

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Cultura e Cidadania de Mato Grosso do Sul (SECC/MS), relativo ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior (Secretário de Estado de Cultura e Cidadania - à época).

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de gestão ocorreu em 27.03.2019 (data de autuação no protocolo), portanto, dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE/MS nº 88/2018 (Anexo 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. 01). **Entretanto**, as mesmas, apresentaram-se parcialmente instruídas com os documentos exigidos no Anexo III, Item 2.1, Subitem 2.1.1, Letra B, da Resolução - TCE/MS nº 88/2018.

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Estado, relativo ao exercício de 2018, foi concedida através da Lei Estadual nº 5.152/2017 (LOA), na qual foi prevista a receita no valor de R$ 7.196.500,00 (Sete milhões, cento e noventa e seis mil e quinhentos reais) e fixada despesa em igual valor para a operacionalização da Secretaria Estadual de Cultura e Cidadania (SECC/MS).

No decorrer do exercício financeiro verificou-se que os decretos de abertura de créditos adicionais que se encontram nos autos do processo comprovaram o aumento no orçamento da Fundação Estadual epigrafada em R$ 900.000,00. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 7.196.500,00, foi alterado para R$ 8.096.500,00, **compatível** com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 49), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 53/55). **Ressalvo ainda**, quanto a este tema, que os Decretos de Abertura de Créditos Adicionais não foram juntados no processo, restando, portanto, prejudicado o exame das determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos, da Lei Federal nº 4.320/64.

Constata-se que a Secretaria de Estado de Cultura e Cidadania não tem receita própria, logo, neste caso, inexiste execução orçamentária da receita, conforme visto no Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fl. 48).

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. 49), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 8.906.500,00 e empenhada na ordem de R$ 4.851.241,50.

As demonstrações do Balanço Orçamentário (Anexo 12, fls. 53/55), o Balanço Financeiro (Anexo 13, fls. 56/57) o Balanço Patrimonial (Anexo 14, fls. 58/59), a Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15, fls. 60/61) e a Demonstração dos Fluxos de Caixa (Anexo 18, fls. 63/64), foram elaboradas conforme explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105, todos da Lei nº 4.320/1964 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público - vigente para o exercício.

Entretanto, em análise pormenorizado dos autos, constato que a d.Auditoria apontou que não foram juntados os extratos bancários com saldo em 31 de dezembro/2018 de todas as contas relacionadas na peça nº 27. Desta forma, restou prejudicada a conferência da regularidade dos valores registrados no (a):

a) "Saldo para o exercício seguinte" do Anexo 13 (Balanço Financeiro);

b) "Caixa e equivalente de caixa" do Anexo 14 (Balanço Patrimonial);

c) "Caixa e equivalentes de caixa final" do Anexo 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa); e

d) Apuração do Patrimônio Líquido (conforme Quadro 4).

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/CCE - 10570/2019, fls. 127/138) que as Contas Anuais de Gestão em epigrafe, **não reúne condições técnicas para serem consideradas regulares**, conforme o Tópico 3 (ACHADOS) da sua análise, opinando desta feita pela **irregularidade das contas**.

A d.Auditoria em seu parecer (PAR - GACS LLRP - 20770/2029, fls. 522/532) **ratificou o posicionamento defendido** pela equipe técnica da DFCGG, pontuou também, irregularidades na prestação de contas como se segue:

- ✓ Ausência das Leis autorizativas de créditos adicionais;
- ✓ Ausência da Cópia dos decretos que autorizam a abertura dos créditos adicionais acompanhada das respectivas publicações em veículo oficial de imprensa[1];
- ✓ Ausência do Ato legal autorizativo do cancelamento dos restos a pagar[2]; e

[1] Em que pese o Gestor ter apresentado na peça nº 17 declaração de que "não houve decretos que autorizam a abertura dos créditos adicionais", verifica-se no Balanço Orçamentário (peça nº 18) que a dotação inicialmente autorizada de R$ 7.196.500,00 foi alterada para R$ 8.096.500,00.

[2] No caso, verifica-se que houve cancelamento de restos a pagar no montante de R$ 42.486,07, conforme Demonstrativo da Dívida Flutuante (peça nº 22).

- ✓ Falta de remessa dos Extratos bancários com saldo em 31 de dezembro[3].

Deste modo, constato que a d.Auditoria opinou também, pela **irregularidade** na prestação de contas em análise.

Continuando o meu voto, verifico junto aos autos, que o ilustre representante do Ministério Público de Contas, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação dos responsáveis (DESPACHO DSP - 3ª PRC - 17853/2020, fls. 152/154) de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais e contábeis apontadas pelas equipes técnicas desta Corte de Contas (DFCGG e Auditoria).

Em atenção ao posicionamento relatado pelo *Parquet* 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 - 18038/2020, fl. 155) a intimação do Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior, 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. 156), o Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior (Ordenador de Despesas à época) deixou de comparecer ao processo, tendo sido decretada **sua revelia**, conforme Certidão emitida no Despacho (DSP - G.JD - 33634/2020, fl. 159).

Instado a novamente a se manifestar, a equipe da DFCGG emitiu sua análise (ANA - DFCGG/CCE - 10821/2020, fls. 160/161), onde conclui pela **manutenção do posicionamento técnico** emitido no relatório anterior - ANA nº 10570/2019 (fls. 127/138) relativo às contas de gestão da Secretaria de Estado de Cultura e Cidadania de Mato Grosso do Sul, exercício financeiro de 2018, as quais configuram o descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública.

A d.Auditoria em seu parecer final (PAR - GACS LLRP - 662/2021, fl. 198), **entendeu,** que as impropriedades verificadas e apontadas em seu Parecer anterior nº 20770/2019 (fls. 140/151) **não foram sanadas/regularizadas**, haja visto, que não foram apresentados documentos, dados e informações que pudessem subsidiar novo exame da matéria, desta forma, manteve o seu posicionamento anterior, ou seja, **pela irregularidade das contas.**

Em exame final da matéria, o Ministério Público de Contas em seu parecer (PAR - 3ª PRC - 2679/2021, fls. 164/169), 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.

[3] Não foram encaminhados os extratos bancários com saldo em 31 de dezembro/2018 de todas as contas relacionadas na peça nº 27.

No ensejo, as irregularidades identificadas acima caracterizam a infração prevista nos artigos 37, 42, *caput*, II, IV, 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.
>
> (...)
>
> 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 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."

Diante do exposto, apesar de oportunizado ao responsável para que se declarasse, restaram ausentes os documentos de apresentação obrigatória elencados nas análises e pareceres mencionados, posto isto, entendo que a prestação de contas se encontra **sem possibilidade de aprovação.**

DISPOSITIVO

Diante o exposto, consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas do Estado e nos pareceres ofertados pela d.Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pelo julgamento da Prestação de Contas da Secretaria de Estado de Cultura e Cidadania de Mato Grosso do Sul, relativo ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior (Secretário de Estado de Cultura e Cidadania - 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 2, do Regimento Interno do TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior assim distribuídas:

a) no valor de 70 (setenta) UFERMS, pela a **ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo** e pela **escrituração das contas públicas de modo irregular,** com base nas disposições do art. 42, caput, II, IV, 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) no valor de 15 (quinze) UFERMS, **por não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação nº 5428/2020 (fl. 156),** formalizado pelo Gabinete deste Conselheiro, 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 **RECOMENDAÇÃO** para que os gestores atuais, nos próximos exercícios, encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos e nos moldes da Legislação vigente;

4. 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; 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, 17 de junho de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

VAB/DSSM.