Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul
GAB AUD CONS SUB CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

PARECER PAR - GACS CLO - 19833/2017

PROCESSO TC/MS	:	TC/6341/2015
PROTOCOLO	:	1590662
UNIDADE JURISDICIONADA	:	CAMARA MUNICIPAL DE NIOAQUE
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	VALDECI FERREIRA DOS REIS
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2014
RELATOR (A)	:	MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS EXIGIDOS PELA IN-TCE/MS Nº 35/2011. CONTAS IRREGULARES. ARTIGOS 37, 42, II E 59, III, DA LO-TCE/MS. MULTA.

I. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Nioaque/MS, relativa ao exercício financeiro de 2014. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Na análise preliminar, a 6ª Inspetoria de Controle Externo (ICE), em sua análise ANA-6ICE-7616/2015 (peça nº 17), constatou impropriedades e irregularidades na fase inicial da instrução processual. Logo, nos termos do art. 110, II, "c", do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução Normativa nº 76/2013, o responsável fora intimado para conhecimento e manifestação[1], vindo a apresentar, em seguida, sua defesa escrita, devidamente instruída com documentos[2].

Analisada a resposta do interessado, a competente **Inspetoria** manifestou-se pela **não aprovação** destas Contas[3], em virtude da não instituição da unidade de controle interno, e, consequentemente, da não juntada do parecer técnico conclusivo emitido pelo órgão controlador.

[1] Termos de Intimação INT - 7661/2015 e INT - 8995/2015, peças nº 19 e nº 20, respectivamente.
[2] Resposta à Notificação, peça nº 24.
[3] Análise ANA – 6ICE-21009/2015, peça nº 28, fls. 196-197.

Verifica-se que esta **Auditoria** já se manifestou sobre estas Contas no parecer PAR - GACS CLO - 7891/2016 (peça nº 31), no qual as considerou **irregulares**, sujeitando o responsável à multa do artigo 45, I, da Lei Orgânica do TCE/MS, em razão da não remessa do parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as Contas, restando prejudicado o pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre tal parecer[4].

Ainda, este Corpo Especial recomendou ao responsável, ou a quem o houvesse sucedido, a cumprir o art. 43 da Lei 4.320/64, quanto às justificativas de abertura de créditos adicionais[5].

Encaminhados os autos ao **Ministério Publico de Contas**, este opinou pela **irregularidade** destas Contas, nos termos a seguir:

> "(...) não foram atendidas todas as exigências contidas na Instrução Normativa TC/MS 35/2011, que dispõe sobre a remessa de documentos, uma vez que não foram encaminhados os documentos elencados na letra B, sendo "B.2" e "B.3", subitem "3.1", item "3", Seção II, Anexo I, que tratam, respectivamente, do "Parecer Técnico Conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas" e do "pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno"[6].

Avançando no trâmite regimental, a Exma. Conselheira Relatora declarou encerrada a instrução processual e determinou a intimação do responsável para apresentar defesa "*das irregularidades apontadas pela Equipe Técnica e pelo Ministério Público de Contas*"[7].

Proferido o Termo de Intimação INT - G.MJMS - 19143/2016 (peça nº 34), o Sr. Valdeci Ferreira dos Reis manifestou-se em seguida, na peça nº 38.

[4] Fl. 202.
[5] Fl. 211.
[6] Parecer PAR - MPC - GAB.2 DR.JOAOMJ - 17607/2016, peça nº 32, fl. 215.
[7] Despacho DSP - G.MJMS - 34981/2016, peça nº 33, fl. 218.

Encaminhados os autos à **6ª ICE** para reanálise, esta opinou pela **não aprovação** destas Contas:

> "Diante do exposto, somos de opinião que a Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Nioaque/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Valdeci Ferreira dos Reis – Presidente da Câmara não oferece condições de receber a aprovação nesta Corte de Contas, pelo seguinte motivo: Parecer do Controle Interno foi emitido pelo Presidente do Legislativo Municipal, Sr. Valdeci Ferreira dos Reis, portanto o referido documento não possui valor legal, fato este que desrespeita o princípio da segregação das funções"[8].

Em seguida, a digníssima Inspetoria, respaldada pelo despacho DSP - G.MJMS - 41788/2016 (peça nº 39), proferido pela Exma. Conselheira Relatora, encaminhou os autos a esta Auditoria para nova análise[9].

É o relatório. Passo a Opinar.

II. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. IRREGULARIDADES APONTADAS

Constatou-se no parecer **PAR - GACS CLO - 7891/2016** (peça nº 31) que a presente Prestação de Contas Anuais de Gestão foi elaborada em **desacordo** com a ordem constitucional e legal vigente, bem como demais legislações pertinentes e normas gerais de auditoria aplicadas à administração pública.

Intimado, o presidente da Câmara, Sr. Valdeci Ferreira dos Reis, apresentou seu contraditório na peça nº 38, o qual será analisado em confronto com as irregularidades apontadas por este órgão.

[8] Análise ANA - 6ICE - 24391/2016, peça nº 40, fl. 246.
[9] Despacho DSP - 6ICE - 44282/2016, peça nº 41.

2.2.1. REMESSA OBRIGATÓRIA DE DADOS E DOCUMENTOS

Concluiu-se no parecer **PAR - GACS CLO - 7891/2016** (peça nº 31) que o responsável deixou de apresentar o parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno:

> "No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão não estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra B, e ainda foi necessário intimar o gestor para completar a instrução com documentos obrigatórios. Na espécie, o Gestor deixou de apresentar os seguintes documentos: a) Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas (item 2)"[10].

Quando da primeira remessa de documentos para esta Corte de Contas, o jurisdicionado, Sr. Valdeci Ferreira dos Reis, trouxe, na peça nº 2, o que chamou de "Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno".

Contudo, como o próprio responsável afirma no referido documento, o Sistema de Controle Interno estava em fase de instalação em Nioaque/MS. Ainda sim, juntou o parecer discutido como se tal órgão administrativo de fato existisse à época, assinando ele mesmo, presidente da Câmara, no lugar do Controlador Interno[11], razão pela qual esta Auditoria entendeu que o documento trazido não se constituiu como elemento suficiente para suprir a exigência instrutiva processual, em face do princípio da segregação das funções.

[10] Fl. 202.
[11] Fls. 8-15.

Sobre o "Pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno", trazido às fls. 16-18, este restou prejudicado, em virtude dos fatos apontados no parágrafo anterior.

Em seu contraditório (peça nº 38), o jurisdicionado concluiu:

> "O pleito de que a prestação de contas pode ser considerada aprovada com ressalvas, se dá sob o fundamento de primeiro, as demais prestações de contas dos anos anteriores foram aprovadas mesmo sem a implantação do controle interno; segundo pelo fato de que esse Tribunal de Contas aceitou as mesmas justificativas para aprovar a prestação de contas da Câmara Municipal de Nova Alvorada do Sul (...); e terceiro pelo fato de que o Ministério Público de Contas, em seu r. parecer nos autos, concluiu que '..., no aspecto formal deixou de atender parte da norma institucional desta Corte, (...)'. Assim, também por considerar que a falta do Controle Interno não prejudicou a prestação de contas, deixando apenas de seguir uma formalidade (...), fato já devidamente corrigido com efetiva implantação do controle interno, é que requer, sejam aceitas as presentes justificativas(...)".[12]

Primeiramente, antes de adentrar no exame da matéria, cumpre salientar que o Direito não é estático. Cabe a ele regular as relações dentro da sociedade, não tendo razão de existir se não fosse por ela. Consequentemente, o dinamismo da sociedade impulsiona a evolução do Direito. Neste sentido, já afirmava Fustel de Coulanges, em sua ilustre obra, Cidade Antiga:

> "Não está na natureza do direito ser absoluto e imutável. O direito modifica-se e evolui como qualquer obra humana. Cada sociedade tem seu direito, com ela se formando e se desenvolvendo, como ela se transformando e, enfim, com ela seguindo sempre a evolução de suas instituições, de seus costumes e de suas crenças" [13].

[12] Fls. 232-233.
[13] COULANGES, Fustel de, A Cidade Antiga, tradução de Jonas Camargo Leite e Eduardo Fonseca, Ediouro, 1989, pág. 211.

Destaca-se, também, que esta Auditoria não está vinculada aos julgados que precedem seus pareceres. Inclusive, este Corpo Especial, decorrido o período de solidificação das exigências trazidas pela INTCE/MS nº 35/2011, tem consolidado o entendimento contrário à aprovação das contas quando da ausência do documento em discussão.

Nesta condição, cita-se o parecer PAR - GACS CLO - 16005/2017, emitido por esta Auditoria no processo TC/17358/2012, no qual se opinou pela não aprovação das Contas em face da omissão de documentos, dentre eles o parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno, ratificando o entendimento manifesto anteriormente no mesmo processo, no parecer PAR - GACS CLO - 21916/2016, nos seguintes termos:

> "(...) não há mais espaço para tal omissão, haja vista que, desde então, todos os administradores públicos ficaram obrigados a criar e implantar o Controle Interno, até porque, segundo as disposições da LRF, os relatórios de Gestão Fiscal devem ser assinados, não só pelo Administrador (Prefeito ou Governador, Presidente de Câmara e demais Administradores), mas pelo responsável pela administração financeira e pelo Controle Interno. Destarte, ao não instituir o controle interno municipal o Gestor Público violou a Lei 4.320/64 (arts. 75 a 77), a Lei Complementar 101/2000 (art. 54, parágrafo único), a Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul (art. 24) e a Constituição Federal de 1988 (artigos 31 e 74)"[14].

Ainda, cita-se o parecer PAR - GACS CLO - 13966/2017 emitido por esta Auditoria no processo TC/3871/2014, à peça nº 71, no qual a mesma falha fora apontada como infração, opinando-se pela irregularidade das Contas, ratificando o entendimento trazido anteriormente naqueles autos, no parecer PAR - GACS CLO - 11107/2015 (peça nº 29), *in verbis*:

[14] Parecer PAR - GACS CLO - 16005/2017, peça nº 53, fls. 210-211, ratificando o entendimento manifesto no parecer PAR - GACS CLO - 21916/2016, peça nº 39, fls. 135-136, ambos do processo TC/17358/2012.

> "A escusa apresentada pelo Gestor (...) no sentido de que "houve instituição do controle interno, porém não há disponibilidade de servidor que atenda as exigências da Lei Complementar nº 22/2009", não é suficiente para sanar a falha de instrução processual, relativa à ausência do Parecer Técnico Conclusivo a ser pela Unidade de Controle Interno, razão pela qual esta Auditoria ressalta que a não remessa de documentação obrigatória sujeita o responsável às sanções previstas na LCE nº 160/2011. Feitas essas considerações, destaca-se que a falta da juntada do mencionado parecer caracteriza infração à normal legal, na forma como estatui o art. 42, "caput" e inciso II da LO-TCE/MS"[15].

O jurisdicionado, ainda em seu contraditório, sugere a aplicação do artigo 59, II, da LO-TCE/MS, ensejando a aprovação destas Contas de Gestão com ressalvas, expressando seu entendimento de que a inexistência da UCI à época constitui apenas uma formalidade.

Este Corpo Especial compartilha do entendimento da digníssima Inspetoria de Controle Externo acerca da relevância da unidade de controle interno e de suas atribuições, motivo pelo qual se transcreve a fundamentação arguida pelo Corpo Técnico:

> "A gênese do controle está estabelecida na Lei Federal nº 4.320/64, que formata o controle da execução orçamentária no seu artigo 75, incluindo a legalidade dos atos de que resultem arrecadação da receita ou a realização da despesa pública, a fidelidade funcional dos agentes responsáveis por bens e valores públicos e o cumprimento do programa de trabalho expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços.
>
> O Sistema de Controle Interno é uma das atribuições impostas pela Constituição Federal de 1988 à Administração Pública, tendo como função primordial o controle. Sua importância é incontestável em qualquer organização, principalmente nas instituições públicas, face ao volume e

[15] Parecer PAR - GACS CLO - 13966/2017, peça nº 71, fl. 255, ratificando o entendimento manifesto no parecer PAR - GACS CLO - 11107/2015, peça nº 29, fls. 161-162, ambos do processo TC/3871/2014.

> movimentação de recursos provenientes de impostos cobrados da população, bem como das dúvidas existentes nos segmentos da sociedade brasileira quanto à fidedignidade e honradez na aplicação desses recursos.
>
> Nas organizações públicas, todos os que guardam e administram bens ou rendas têm o dever de prestar contas sobre essa responsabilidade. Forte é, portanto, a necessidade de instrumentos de controle para aferir a correta utilização dessa responsabilidade, analisada por unidade administrativa de governo, programas e ações de governo, bem como pelos seus gerentes.
>
> A organização de um sistema de controle tem por finalidade, em última instância, propiciar melhores serviços públicos e efetiva entrega de suas ações ao usuário-cidadão, alcançando, assim, o objetivo constitucional de atender ao princípio da eficiência.
>
> Organizar um sistema significa organizar o funcionamento dos processos inerentes à gestão pública de forma a evitar erros, fraudes e desperdícios. Mais do que uma necessidade, o controle sobre as prestações de contas na Administração Pública é um dever"[16].

A ciência por parte da Câmara Municipal acerca da necessidade de instituição do controle interno, considerando o lapso temporal desde o estabelecimento da Constituição Federal de 1988 e da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano 2000, torna inescusável a não atuação do órgão em discussão.

A publicação da Instrução Normativa nº 35 desta Corte de Contas em 2011, a qual, até o advento da Resolução nº 54, de 14 de dezembro de 2016, norteou as prestações de contas, inovou unicamente ao exigir um parecer técnico emitido por um órgão administrativo o qual já deveria estar atuante.

Neste sentido, permanece a falha na instrução processual decorrente da ausência de remessa de documentos obrigatórios, ensejando a aplicação do artigo 37 da LO-TCE/MS:

[16] Fl. 244-245.

> **Art. 37.** As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas.

Em não sendo prestadas as contas, ficam caracterizadas as infrações previstas no artigo 42, II, conjugado com o artigo 59, inciso III, sujeitando o responsável à multa do artigo 45, I, todos estes dispositivos da LO-TCE/MS:

> **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;

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

> **Art. 45.** As multas decorrentes de infrações apuradas pelo Tribunal devem observar, como limites máximos, os valores correspondentes a:
> **I -** mil e oitocentas Unidades Fiscais Estaduais de Referência de Mato Grosso do Sul (UFERMS), relativamente à infração que não resulte dano ao erário;

O RI-TCE/MS, em seu artigo 170, caput, incisos I e II, estabeleceu o valor mínimo a ser aplicado como multa quando das infrações abrangidas pelo artigo 45, I, da LO-TCE/MS:

> **Art. 170.** As sanções previstas no art. 44 da Lei Complementar n. 160, de 2012, serão aplicadas pelo Tribunal consoante os seguintes critérios:
> **I -** as multas compreendidas nas disposições do art. 45, I, da Lei em referência, serão aplicadas entre o mínimo de dez e o máximo de 1.800 UFERMS;

Ratifica-se, portanto, o entendimento exaurido no parecer PAR - GACS CLO - 7891/2016 (peça nº 31), uma vez que a manifestação do interessado não fora, no entender desta Auditoria, suficiente para sanar a irregularidade em epígrafe.

III. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento nos princípios constitucionais e normas legais aplicáveis à espécie, com suporte nos princípios contábeis geralmente aceitos, nas normas brasileiras de contabilidade aplicáveis à Administração Pública Municipal, nas normas usuais de auditoria e finanças públicas e com base ainda nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatui o art. 14, I da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina:

3.1) Pela **irregularidade das contas anuais de gestão** da Câmara Municipal de Nioaque/MS, inerente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Sr. Valdeci Ferreira dos Reis, em virtude do previsto nos artigos 37 e 42, II, combinados com o art. 59, III, todos da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 (LO-TCE/MS), como arguido no **subitem 2.2.1** deste parecer;

3.2) Pela aplicação, ao Sr. Valdeci Ferreira dos Reis, de **multa** prevista no art. 45, inciso I, da LO-TCE/MS, conjugado com o artigo 170, inciso I, do RI-TCE/MS, pelos motivos expostos no **subitem 2.2.1**.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 6 de outubro de 2017.

CELIO LIMA DE OLIVEIRA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

CSR/PEA