Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

DELIBERAÇÃO AC00 - 3151/2019

PROCESSO TC/MS	: TC/8422/2016
PROTOCOLO	: 1678557
TIPO DE PROCESSO	: CONTAS DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE E TURISMO DE SELVIRIA
JURISDICIONADO	: JAIME SOARES FERRERA
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDAÇÃO MUNICIPAL DO MEIO AMBIENTE E TURISMO – AUSÊNCIA DE REMESSA DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS – ERRO NA ESCRITURAÇÃO – IRREGULARIDADE – MULTA – RECOMENDAÇÕES.

A prestação de contas anual de gestão é declarada irregular ao evidenciar a ausência de documentos obrigatórios e erro na escrituração contábil, ensejando aplicação de multa ao responsável, bem como recomendações aos atuais responsáveis que nas prestações vindouras encaminhem a documentação completa e observem com maior rigor as Normas Contábeis enunciadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 33ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 13 de novembro de 2019, 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 da **Fundação Municipal do Meio Ambiente e Turismo de Selvíria/MS**, relativo ao exercício financeiro de **2015**, de responsabilidade do Sr. **Jaime Soares Ferreira**, com **aplicação de multa** no valor de **100 (cem) UFERMS**, pela a ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo e pela escrituração das contas públicas de modo irregular, **recomendação** para que os gestores, nos próximos exercícios, encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos e nos moldes da Legislação vigente, e **recomendação** para que o gestor e responsável contábil observe com maior rigor as Normas Contábeis enunciadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sob pena dos Demonstrativos Contábeis não serem aceitos para o respectivo exame do Controle Externo, concedendo prazo de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC.

Campo Grande, 13 de novembro de 2019.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

O presente processo trata da Prestação de Contas da Fundação Municipal do Meio Ambiente e Turismo de Selvíria/MS, relativo ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Jaime Soares Ferreira (gestor do Fundo e Prefeito Municipal - à época).

A equipe técnica da 3ª Inspetoria de Controle Externo (ICE), em exame final da matéria (ANA-3ICE-12096/2018, fls. 375/385), manifestou-se de forma que a Prestação de Contas da referida Fundação **não oferece condições favoráveis para obter aprovação** em razão das irregularidades constantes no Item VIII - Do Relatório, da referida análise.

A Auditoria emitiu o Parecer PAR-GACS CLO - 19945/2018 (fls. 386/398), opinando da seguinte forma:

> "**3.1**. Pela **irregularidade** das contas anuais de gestão com base nas disposições dos artigos 42, IV e VIII, 45, I, 46 e 59, III, da LCE n° 160/2012; **3.2**. Pela **aplicação de multa**, conforme previsão do artigo 45, I, e 46, todos da LCE n° 160/2012, pelos motivos expostos nos subitens 2.2.2 e 2.2.6. **3.3**. Pela **recomendação ao gestor** que observe com rigor as "Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público"." (grifo nosso)

O Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 4ª PRC - 15558/2019, fls. 399/404):

> "I – Julgue como **CONTAS IRREGULARES** a Prestação de Contas de Gestão, exercício 2015, do Fundo Municipal do Meio Ambiente e Turismo de Selvíria/MS, gestão do Sr. **JAIME SOARES FERREIRA**, Prefeito Municipal, 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, a sonegação de informações e documentos solicitados pela autoridade do Tribunal, e por impropriedades no registro das Demonstrações Contábeis do exercício, acarretando irregularidade na escrituração das contas públicas, contrariando a norma legal e as disposições da IN TC/MS nº 35/2011, tipificando as infrações previstas no artigo 42, incisos II, IV e VIII, da Lei Complementar nº 160/2012; II – **APLICAR MULTA** ao gestor Sr. **JAIME SOARES FERREIRA**, Prefeito Municipal, 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 as de natureza contábil, a ausência de documentos de remessa obrigatória para instruir a

prestação de contas, e ainda que ao elaborar as demonstrações contábeis relativas aos próximos exercícios financeiros, atente à obrigatoriedade de publicar e encaminhar a esta Corte de Contas as Notas Explicativas que são partes integrantes às DCASP, e cumpra na ÍNTEGRA a Resolução CFC nº 1.133/2008 e o MCASP; 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 da Fundação Municipal do Meio Ambiente e Turismo de Selvíria/MS, relativo ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Jaime Soares Ferreira (gestor da Fundação e Prefeito Municipal - à época).

Constata-se que as peças que compõem a prestação de contas ora examinada, foram enviadas tempestivamente, 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.

Observa-se que a Lei Municipal nº 934/2014 (LOA) destinou para a Fundação Municipal do Meio Ambiente e Turismo de Selvíria/MS, o montante de R$ 274.000,00 (Duzentos e setenta e quatro mil reais), o qual foi alterado no decorrer da execução passando para R$ 505.400,00 (Quinhentos e cinco mil e quatrocentos reais), sendo, portanto, compatível com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 47/48), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 28/30).

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. 46), o qual evidencia receita orçada de R$ 19.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 154,31.

Outrossim, 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, fls. 47/48, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 505.400,00 e empenhada na ordem de R$161.117,39.

Em análise da Prestação de Contas da referida Fundação, a 3ª Inspetoria de Controle Externo constatou algumas irregularidades, o que ocorreu pela ausência de documentos de remessa obrigatória, bem como informações que não constam dos autos conforme exigido no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 2.1 da IN nº 35/2011 e artigo 1º, § 1º do Regimento Interno.

Devidamente intimados nos termos Regimentais (fls. 364/366 e 367/369), o Sr. Jaime Soares Ferreira e o Sr. José Fernando Barbosa dos Santos deixaram de comparecer ao processo conforme Despacho DSP - 3ICE - 12121/2018 (fl. 374), transcorrendo o prazo sem manifestação dos gestores, deixando, portanto, de atender o disposto no §1º do art. 1º da IN nº 35/2011, em razão da não remessa dos documentos/justificativas solicitadas.

Em reexame da matéria, a 3ª Inspetoria de Controle Externo expos em sua análise que diante da ausência de manifestação por parte dos responsáveis, permanecem as irregularidades apontadas, em face da omissão de prestar esclarecimentos, bem como de encaminhar os documentos solicitados, as quais transcrevo abaixo:

- ✓ Ausência da Cópia da lei nº 950/2015 que autorizou abertura de crédito para os Decretos nº 203, 206 e 211/2015;
- ✓ Ausência da Cópia da lei nº 965/2015 que autorizou abertura de crédito para os Decretos nº 205 e 216/2015;
- ✓ Ausência da Demonstração do Fluxo de Caixa (DFC), referente ao exercício de 2015, conforme disposto no parágrafo único do art. 1º da Portaria nº 733 de 26 de dezembro de 2014 da Secretaria do Tesouro Nacional, preenchido de acordo com o MCASP 6ª edição, Parte V, Item 6, Subitem 6.4 e a IPC nº 08/2014;
- ✓ Parecer Técnico Conclusivo emitido pelo Controle Interno com divergências nos seguintes itens:
- ✓ No item 3.1 – Balanço Orçamentário (fl. 10) valores das Despesas Realizadas de R$ 162.529,39 e do Déficit Orçamentário de R$ 160.198,39, diferem dos valores constantes no Anexo XII (Balanço Orçamentário – fl. 29), de R$ 161.117,39 e R$ 160.963,08, respectivamente;
- ✓ No item 3.2 – Desempenho da Arrecadação (fl. 11) o texto declara que a receita realizada foi 115% superior à receita prevista – Receita Patrimonial e a tabela demonstra o percentual de 3,86%. Entretanto, conforme dados apresentados, o total da receita realizada é de R$ 154,31, contra um total de receita prevista de R$19.000,00, obtendo-se, assim, o percentual correto de 0,81%;
- ✓ No item 3.4 – Comportamento da Despesa Realizada (fl. 12) o texto declara que o maior percentual de gasto foi com Pessoal e Encargos Sociais, 95,07%, enquanto na tabela o referido item apresenta o percentual é de 61,23%;
- ✓ O total das Despesas Orçamentárias, de R$ 534.075,79 não confere com os anexos encaminhados de R$ 161.117,39;

✓ Balanço Financeiro;

✓ Constatamos divergência entre o valor de R$ 747,80 da conta Saldo em Espécie do Exercício Anterior (IV) no quadro Ingressos, coluna Exercício Atual e o valor de R$ 5.562,39 da conta Saldo em Espécie do Exercício Seguinte (IX) no quadro Dispêndios, coluna Exercício Anterior (fl. 32);

✓ Enviar nota explicativa a respeito do valor de R$ 18.958,33, referente à conta – Obrigações de Curto Prazo, demonstrado no Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante (fl. 51), tendo em vista que não consta no Anexo 13 (fl. 32) tal valor;

✓ Balanço Patrimonial;

✓ Constatamos divergência entre o valor da conta Resultado do Exercício, no Patrimônio Líquido, do Balanço Patrimonial de 2015, déficit de R$ 2.748,10 (fl. 34) e o valor da conta Resultado Patrimonial do Período – Anexo 15, superávit de R$ 1.237,21 (fl. 37);

✓ Encaminhar devidamente preenchido o quadro anexo ao Balanço Patrimonial de 2015, na conta do Passivo Financeiro de acordo com a Lei nº 4.320/64, artigo 105, § 3º, combinado com a IPC 04/2014;

✓ Nota Explicativa para o valor negativo de R$ 1.381,08 apresentado no Passivo Permanente (fl. 35);

✓ Detalhamento analítico das despesas realizadas, Conta – Material de Consumo, do Anexo 15 (Variações Patrimoniais Diminutivas – fl. 37) no valor de R$ 19.734,80, com a demonstração, em valores, das liquidações por elemento de despesa, visto que o Anexo 2 (fl. 41) demonstra despesa com Material de Consumo de R$ 18.760,70;

✓ Nota Explicativa referente ao Ajuste de Exercícios Anteriores, no valor de R$ 144,82 (fl. 34). Observar a orientação contida no MCASP, 6ª edição, Parte II, item 5.7 e na IPC 00/2013, fl. 21, NE 3 (Ajuste de exercícios anteriores);

✓ Balancete de Verificação do Razão Analítico;

✓ Constatou-se, ainda, que o valor inscrito na conta Valores Restituíveis – Consolidação, de R$ 5.290,86, não foi pago a quem de direito nem recolhido à Prefeitura Municipal. O saldo em Bancos, de R$ 2.187,40, não cobre sua totalidade, caracterizando que os recursos retidos foram utilizados para outros fins, que não aqueles específicos de sua retenção.

A douta Auditoria em seu parecer (fls. 386/398) corroborou com as irregularidades anteriormente constatadas pela equipe técnica da 3ª ICE, as quais configuram o descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública. Pontuou ainda, **a ausência de Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis**, a conta "Ajustes de Exercícios Anteriores" fato este que destoa dos procedimentos para elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, estipulados pelo MCASP 6ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 700/2014.

No ensejo, as irregularidades identificadas acima caracterizam a infração prevista nos artigos 37, 42, 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".

Assim, tendo em vista a ausência de documentos, mencionados acima, restou impossibilitada a averiguação da regularidade dos registros contábeis, acarretando deste modo que os resultados finais do exercício demonstrados nos Balanços Orçamentário (Anexo 12, fls. 28/30), Financeiro (Anexo 13, fl. 32), Patrimonial (Anexo 14, fl. 34/35) e nas Demonstrações das Variações Patrimoniais (Anexo 15, fl. 37), não foram elaborados consoantes às exigências dos artigos 101 a 105, da Lei Federal nº 4.320/64 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público - 6ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 700/2014.

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."

Assim, apesar de oportunizado aos responsáveis para que se manifestassem, restaram ausentes os documentos de apresentação obrigatória elencados acima, além de outras impropriedades levantadas nas análises técnicas, posto isto, entendo que a prestação de contas encontra-se sem possibilidade de aprovação.

DISPOSITIVO

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

1. Pelo julgamento da Prestação de Contas da Fundação Municipal do Meio Ambiente e Turismo de Selvíria/MS, relativo ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Sr. Jaime Soares Ferreira (gestor da Fundação e Prefeito Municipal - 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 3, do Regimento Interno do TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Sr. Jaime Soares Ferreira no valor de 100 (cem) UFERMS, pela a **ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo** e pela **escrituração das contas públicas de modo irregular**, nos termos do art. 42, incisos 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;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** para que os gestores, nos próximos exercícios, encaminhem a Prestação de Contas instruída com todos os documentos regulares exigidos e nos moldes da Legislação vigente;

4. Pela **RECOMENDAÇÃO** para que o gestor e responsável contábil observe com maior rigor as Normas Contábeis enunciadas pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, sob pena dos Demonstrativos Contábeis não serem aceitos para o respectivo exame do Controle Externo;

5. 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

6. 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 a responsável e recomendações aos atuais responsáveis.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 13 de novembro de 2019.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

GAB. ELR
SETAC. VAB/ARP/DSSM