Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 777/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/2475/2019
PROTOCOLO	: 1963374
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDAÇÃO DE CULTURA DE MATO GROSSO DO SUL
JURISDICIONADO	: ATHAYDE NERY DE FREITAS JÚNIOR
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDAÇÃO DE CULTURA – AUSÊNCIA DE REMESSA DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS PARA INSTRUIR O PROCESSO – ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DE MODO INCORRETO – DESCUMPRIMENTO E INFRINGÊNCIA À LEGISLAÇÃO – INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – IRREGULARIDADE – 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 a declaração de irregularidade da prestação de constas anual de gestão e 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.

3. É determinada a instauração de procedimento de inspeção com o objetivo de suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas e apurar a veracidade dos fatos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo jurisdicionado.

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 **Fundação de Cultura 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** ao Sr. **Athayde Nery de Freitas Júnior** assim distribuídas; 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, no valor de **15 (quinze) UFERMS**, por não ter respondido, sem causa justificada, ao Termo de Intimação nº 5425/2020 (fl. 191); pela **instauração de procedimento de inspeção** (art. 29 da LOTCE/MS) com objetivo de suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas e apurar a veracidade dos fatos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo jurisdicionado, quanto às irregularidades e impropriedade relatadas no parecer do controle interno, bem como quanto às divergências de registro da Conta "Imobilizado"; 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, bem como aperfeiçoe o processo de elaboração de Notas Explicativas, seguindo orientações do MCASP, e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis, 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 Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul, relativo ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior (Diretor-Presidente da Fundação Cultura - à época), conforme nomeação através do Decreto "P" nº 5308/2016 (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, em exame final da matéria (ANA - DFCGG/CCE - 10693/2020, fls. 195/196), manifestou-se da seguinte forma:

> "Face ao exposto no presente relatório, concluiu-se pela **MANUTENÇÃO** do posicionamento técnico emitido no relatório ANA nº 7496/2019 (fls. 160-174) relativo às contas de gestão **do Fundação de Cultura 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 - 662/2021, fl. 198), 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 inciso 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 - 2522/2021, fls. 199/203):

> "**I –** pelo proferimento de decisão definitiva pela **irregularidade** da conta anual de gestão do **Fundação de Cultura do 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 instauração do instrumento de fiscalização denominado Inspeção (Lei Complementar nº 160/2012, art. 29) com intuito de suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas e apurar a veracidade dos fatos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo jurisdicionado, quanto às irregularidades e impropriedade relatadas no parecer do controle interno (fl. 9) e quanto às divergências de registro da Conta Imobilizado; **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 Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul, relativo ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior (Diretor-Presidente da Fundação Cultura - à época).

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de gestão ocorreu em 28.03.2019 (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 2.4, Subitem 2.1.1, Letra B, da Resolução - TCE/MS nº 54/2016.

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$ R$ 8.705.500,00 (Oito milhões, setecentos e cinco mil e quinhentos reais) e fixada despesa em igual valor para a operacionalização da Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul.

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$ 9.794.312,00. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 8.705.500,00, foi alterado para R$ 16.960.812,00, **incompatível** com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 45), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 59/61), os quais demonstram o valor de **R$ 18.499.812,00.** Diante do exposto, **corroboro** com a d.Auditoria, quanto ao não atendimento das determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, da Lei Federal nº 4.320/64.

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, fls. 43/44), o qual evidencia receita orçada de R$ 891.900,00 e arrecadada na ordem de R$ 673.278,33.

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. 45), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 18.499.812,00 e empenhada na ordem de R$ 41.718.727,60.

Ainda, quanto ao item acima, analisando pormenorizadamente os autos, corroboro com posição adotada pela d.Auditoria, a qual constatou que o empenho da despesa (R$ 41.718.727,60) excedeu o limite dos créditos orçamentários ou adicionais (R$ 18.499.812,00 - Anexo 11 ou R$ 16.960.812,00 - apurada no item 2.2.5 do seu Parecer), estando, portanto, em desacordo com o expresso no art. 167, inciso II da CF/88 e no art. 59 da Lei Federal nº 4.320/64.

As demonstrações do Balanço Orçamentário (Anexo 12, fls. 59/61), o Balanço Patrimonial (Anexo 14, fls. 72/77), a Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15, fls. 66/67) e a Demonstração dos Fluxos de Caixa (Anexo 18, fls. 69/70), foram elaboradas conforme explicitada nos artigos 102, 104 e 105, todos da Lei nº 4.320/1964 e no Manual de Contabilidade aplicada ao Setor Público - 6ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 700/2014. **Entretanto**, constatou-se que o Balanço Financeiro (Anexo 13, fls. 62/63) foi elaborado com inconsistências, portanto, em desacordo ao MCASP - vigente para o exercício.

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 - 11010/2019, fls. 160/174) 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 - 1357/2020, fls. 176/186) **ratificou o posicionamento defendido** pela equipe técnica da DFCGG, opinando também, pela **irregularidade** na prestação de contas em análise.

Ainda em seu parecer, a d.Auditoria pontuou de forma enfática sobre a irregularidade constatada na análise da Divisão de Fiscalização de Contas, como se segue:

> ✓ Inconsistência entre o Saldo da Conta Imobilizado – Bens Imóveis de **R$ 11.169.397.64,** demonstrado no Balanço Patrimonial (fls. 64-65) e o valor publicado no Portal da Transparência de **R$ 2.168,05,** visualizado no site http://www.transparencia.ms.gov.br/#/Patrimonios, conforme figura 1 dos apêndices deste relatório, **em desacordo com o item 3.10 (representação**

> **fidedigna)** da NBC TSP – Estrutura Conceitual e cc. com o item 6.2.2 – Parte Geral – (MCASP). (grifo deste relator)

Tendo em vista que a inconsistência relatada pela Divisão de Contas de Gestão (DFCGG) e corroborada pela d.Auditoria, representa **uma quantia significativa** e que influencia na apuração do resultado patrimonial do exercício e do patrimônio líquido, acompanho a posição da Auditoria quanto ao uso do instrumento de fiscalização **denominado Inspeção** (art. 29, LO-TCE/MS) com o objetivo de esclarecer dúvidas, suprir omissões e lacunas de informações quanto a divergência no saldo da conta "**Imobilizado**"

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 do responsável (DESPACHO DSP - 3ª PRC - 17819/2020, fls. 187/189) de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais e contábeis apontadas pelas equipes técnicas desta Corte de Contas (DFCGG e Auditoria).

Devido ao posicionamento relatado 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 - 17959/2020, fl. 190) 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. 191), o Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior (Ordenador de Despesas à época) deixou de comparecer aos autos do processo, tendo sido decretada **sua revelia**, conforme Certidão emitida no Despacho (DSP - G.JD - 33629/2020, fl. 194).

Instado a novamente a se manifestar, a equipe da DFCGG emitiu sua análise (ANA - DFCGG/CCE - 10693/2020, fls. 195/196), onde conclui pela **manutenção do posicionamento técnico** emitido no relatório anterior - ANA nº 11010/2019 (fls. 160/174) relativo às contas de gestão da Fundação de Cultura 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 1357/2020 (fls. 176/186) **não foram sanadas/regularizadas**, 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 *Parquet de Contas* em seu parecer (PAR - 3ª PRC - 2522/2021, fls. 199/203), 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.

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."

Assim, apesar de oportunizado ao responsável para que se manifestasse, 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

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

1. Pelo julgamento da Prestação de Contas da Fundação de Cultura de Mato Grosso do Sul, relativo ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Sr. Athayde Nery de Freitas Júnior (Diretor-Presidente da Fundação Cultura - 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. 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 5425/2020 (fl. 191),** 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 **INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO DE INSPEÇÃO** (art. 29 da LOTCE/MS) com objetivo de suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas e apurar a veracidade dos fatos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo jurisdicionado, quanto às irregularidades e impropriedade relatadas no parecer do controle interno (fls. 08/10), bem como quanto às divergências de registro da Conta "Imobilizado";

4. 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, bem como aperfeiçoe o processo de elaboração de Notas Explicativas, seguindo orientações do MCASP, e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis;

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 multas ao responsável e recomendação aos gestores atuais, e determinar a instauração de procedimento de inspeção.

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