Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

# ACÓRDÃO - AC00 - 910/2023

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | **:** TC/4341/2022 |
| **PROTOCOLO** | **:** 2163536 |
| **TIPO DE PROCESSO** | **:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO |
| **ÓRGÃO** | **:** CÂMARA MUNICIPAL DE ITAQUIRAI |
| **JURISDICIONADO** | **:** JEFFERSON RODRIGO LOPES (PRESIDENTE) |
| **RELATOR** | **:** CONS. FLÁVIO KAYATT |

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – CÂMARA MUNICIPAL – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – RESULTADOS APURADOS DEMONSTRADOS NOS ANEXOS APROPRIADOS – CONSONÂNCIA COM AS PRESCRIÇÕES LEGAIS – CONTROLADOR INTERNO – SERVIDOR COMISSIONADO – PARECER-C TCE/MS 7/2020 – INEXISTÊNCIA DE DISTORÇÕES NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – REGULARIDADE COM RESSALVA RECOMENDAÇÃO.**

1. A composição dos membros da unidade de controle interno deve, evidentemente, ser livre de possíveis interferências do órgão a ser fiscalizado, de modo que a provisão desse tipo de cargo em comissão não contribui para a autonomia e independência que dele se espera, além de contrariar o art. 37, V, da CF/88. Contudo, considerando a inexistência de distorções nas demonstrações contábeis apresentadas, a falha identificada relativa ao controlador interno nomeado em cargo em comissão não tem o condão de obstar a aprovação das contas anuais de gestão em testilha, atraindo a expedição de ressalva e de recomendação ao gestor responsável.

2. É declarada regular com ressalva a prestação de contas anuais de gestão, com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis dos atos praticados pelos gestores no curso do exercício financeiro em referência, expedindo-se a recomendação cabível.

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 18 a 21 de setembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em **declarar,** com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, e assim **aprovar**, a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Itaquiraí, referente ao exercício financeiro de 2021**, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo

gestor no curso do exercício financeiro em referência; e **recomendar,** com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para a adequação da estrutura do Controle Interno, realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte.

Campo Grande, 21 de setembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

## RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

A matéria dos autos trata da prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal de Itaquiraí, relativa ao exercício financeiro de 2021, encaminhada a esta Corte de Contas dentro do prazo regimental estabelecido.

A Coordenadoria de Contas dos Municípios (DFCGG/CCM) expediu a Análise ANA DFCGG/CCM 6264/2023, por meio da qual firmou o entendimento de que a contas de gestão estão em conformidade, em seus aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis, sugerindo que sejam julgadas regulares, dando quitação ao gestor responsável (pç. 39, fls. 192-205).

Na sequência, o representante do Ministério Público de Contas (MPC) opinou pela adoção do seguinte julgamento (PAR 1ª PRC 9829/2023 – pç. 42, fls. 208-214):

> I – Pela **REGULARIDADE COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Gestão da **Câmara Municipal de Itaquiraí/MS**, exercício de 2021, gestão do Senhor **Jefferson Rodrigo Lopes**, Presidente, tendo como suporte o art. 77, inciso II, da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul c/c artigo 21, inciso II e artigo 59, inciso I, ambos da Lei Complementar n. 160/2012 e artigo 17, inciso II, "a", 1, da Resolução TC/MS n. 98/2018, tendo como ressalva os fatos apontados no item 6 deste Parecer;
>
> II – Pela **recomendação** ao atual Gestor, com fulcro no inciso II, do artigo 61, da Lei Complementar n. 160/2012, para que adote providências, se ainda não o fez, objetivando a adequação da estrutura do Controle Interno, realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão, bem como 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 da legitimidade frente aos princípios constitucionais, da verificação pela adequação às melhores práticas de gestão e da garantia que os dados contábeis sejam fidedignos, utilizando ainda o modelo disponibilizado por esta Corte de Contas, no Portal do Jurisdicionado;

É o relatório.

## VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para o julgamento desta prestação de contas, nos termos dos arts. 4º, III, *b*, e 112, III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

## DO ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros da unidade gestora foram aprovados pela Lei (municipal) nº 624/2020 (pç. 12, fls. 43-54), a qual autorizou despesa orçamentária na ordem de R$ 3.702.000,00 para operacionalização da Câmara Municipal de Itaquiraí, no exercício de 2021.

No decorrer da execução foram abertos créditos adicionais conforme documentos juntados (pç. 11, fls. 39-42), de modo que a despesa autorizada final foi alterada para R$ 3.714.518,65 (pç. 10, fl. 38 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada). Nesse sentido, restaram atendidas as determinações dos artigos 42 e 43, §1º, incisos I a III, todos da Lei Federal nº 4.320/64.

## DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações são compostas por: Balanço Financeiro (BF) (pç.14, fls. 78-81), Balanço Patrimonial (BP) (pç.15, fls. 82-84), Demonstrativo das Variações Patrimoniais (DVP) (pç. 16, fls. 85-86), Demonstrativo da Dívida Flutuante (pç. 17, fl. 87) e Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC) (pç. 18, fls. 89-90).

## BALANÇO FINANCEIRO (ANEXO 13 – pç. 14, fls. 78-81)

Conforme apresentado no Anexo 13 (BF), em observância às normas protegidas pela Lei nº 4.320/64, o balanço financeiro pode ser detalhado com a seguinte movimentação:

| BALANÇO FINANCEIRO | |
|---|---|
| ESPECIFICAÇÕES | R$ |
| Receita Orçamentária | 0,00 |
| (+) Transferências Financeiras Recebidas | 3.742.462,97 |
| (+) Recebimentos Extraorçamentários | 815.998,66 |
| (-) Despesa Orçamentária | 3.714.518,65 |
| (-) Transferências Financeiras Concedidas | 27.944,32 |
| (-) Pagamentos Extraorçamentários | 560.697,08 |
| **(=) Saldo para o exercício seguinte** | **255.301,58** |

## BALANÇO PATRIMONIAL (ANEXO 14 - pç. 15, fls. 82-84)

O Anexo 14 (BP) é uma demonstração contábil que objetiva evidenciar tanto qualitativa quanto quantitativamente a situação patrimonial da entidade pública. Esta demonstração abrange contas que retratam o patrimônio público e também aqueles que registram atos potenciais, estes últimos inscritos em contas de compensação, que têm por função fornecer informações de controle.

O resultado patrimonial do exercício apresentou um valor residual (**superávit**), que conjugado ao resultado de exercícios anteriores e ajustes de exercício anteriores, consigna o saldo patrimonial de R$ 1.136.320,88 conforme tabela abaixo:

| ESPECIFICAÇÕES | R$ |
|---|---|
| Resultado de Exercícios Anteriores | 874.442,65 |
| Resultado do Exercício | 261.878,23 |
| Ajuste de Exercícios Anteriores | 0,00 |
| **Total patrimônio Líquido Apurado** | **1.136.320,88** |
| **Total do Patrimônio Líquido Registrado** | **1.136.320,88** |

**DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (ANEXO 15 – pç. 16, fls. 85-86).**

O Anexo 15 (DVP) - Demonstração das Variações Patrimoniais-DVP destaca as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indica o resultado patrimonial do exercício, que no presente caso, apresentou um superávit de R$ 261.878,23.

**DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE (ANEXO 17 - pç. 17, fl. 87)**

A dívida flutuante, conforme estabelecida pelo art. 92 da Lei nº 4.320/64, refere-se às obrigações financeiras contraídas pela Administração Pública por um período determinado. Ela engloba categorias como "restos a pagar" excluídos os serviços da dívida, os "serviços da dívida a pagar", "depósitos" e "débitos de tesouraria".

Consoante ao Demonstrativo da Dívida Flutuante, apresentado no Anexo 17, o saldo remanescente para o exercício de 2022 totalizou R$ 255.301,58.

**DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DE CAIXA (ANEXO 18 – pç. 18, fls. 89-90)**

O Anexo 18, designado como Demonstrativo dos Fluxos de Caixa (DFC), tem como objetivo identificar as origens dos fluxos de entrada de caixa, os itens que geraram desembolso de caixa, durante o período das demonstrações contábeis, e o saldo de caixa das demonstrações contábeis.

Em consonância com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), a estrutura da Demonstração de Fluxo de Caixa é delineada por um quadro principal, englobando as atividades operacionais, de investimento e de financiamento. Além disso, apresenta quadros secundários detalhando aspectos como: receitas derivadas e originárias, transferências recebidas e concedidas, desembolsos relacionados ao pessoal e demais despesas segmentadas por função, bem como os juros e encargos associados à dívida.

Conforme os registros apresentados no DFC, a diferença líquida referente a caixa e equivalentes de caixa, para o exercício em análise, resultou em um valor positivo de R$ 255.301,58.

| DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DE CAIXA | |
|---|---|
| ESPECIFICAÇÕES | R$ |
| 1. Fluxo de caixa líquido das Atividades Operacionais | 291.347,40 |
| 2. Fluxo de caixa líquido das Atividades de Investimento | - 36.045,82 |
| 3. Fluxo de caixa líquido das Atividades de Financiamento | 0,00 |
| **4. GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (1+2+3)** | **255.301,58** |
| 5. Caixa e Equivalente de Caixa Inicial | 0,00 |
| 6. Caixa e Equivalente de Caixa Final | 255.301,58 |
| **7. GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA (6-5)** | **255.301,58** |

Feitas as análises de praxe nas Demonstrações Contábeis alhures, verifico que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos apropriados, em consonância com as prescrições dos arts. 101 a 105 da Lei (federal) nº 4.320/1964, e com os ditames da Lei Complementar (federal) nº 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

## CONTROLE INTERNO

Adiante, o Ministério Público de Contas se insurgiu quanto a total declaração de regularidade da presente prestação de contas, porquanto alegou que o parecer exarado pela unidade de controle interno da Câmara Municipal de Itaquiraí foi assinado por servidor ocupante de cargo comissionado, assim como que o citado parecer não se apresenta conclusivo, haja vista ser muito suscinta, uma vez que não abordou "a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, quanto ao índice de aplicação nas ações e serviços públicos de Saúde, e outros" (fls. 212-213).

Compulsando o teor do parecer técnico elaborado pelo Controle Interno à fls. 14-16, não obstante ser suscinto, tratou dos tópicos inerentes à matéria posta à apreciação, com evidente conclusão pela regularidade das contas anuais de gestão prestadas.

Por outro lado, de fato, o servidor que ocupa o cargo de Controlador Geral da Câmara Municipal de Itaquiraí e, inclusive, subscreveu o mencionado parecer técnico, foi nomeado em comissão pelo ex-Presidente do órgão legislativo, nos termos da Portaria nº 1/2020 (pç. 3, fl. 7).

Esse Tribunal já pacificou, no **Parecer-C PAC00 – 7/2020**[1], que o cargo de Controlador Interno deve ser preenchido por servidor efetivo, visto que este desempenha função essencialmente fiscalizatória, e como tal, afasta-se das atribuições de direção, chefia ou assessoramento, capazes de justificar a nomeação em comissão, conforme previsto no art. 37, V, da Constituição Federal:

[1] Disponível em: < https://jurisprudencia-api.tce.ms.gov.br/api/Alfresco/NodesContent/a2d3f25b-8552-4788-a61a-468393b3c652/PARECER%20C%20N%C2%BA%2000-0007-2020 > Acesso: 8 de outubro de 2023.

EMENTA - CONSULTA – CONTROLE INTERNO – INSTITUIÇÃO MEDIANTE LEI – COMPETÊNCIAS PARA ATUAÇÃO – LEGITIMIDADE DO PARECER – REGULAMENTAÇÃO – DECRETO REGULAMENTAR – PODER EXECUTIVO – PORTARIA – PODER LEGISLATIVO – COMPOSIÇÃO – SERVIDORES EFETIVOS – COMPLEMENTAÇÃO SALARIAL – CONTROLADOR-CHEFE – COMISSÃO DE LICITAÇÃO – INADMISSIBILIDADE DE PARTICIPAÇÃO – SEGREGAÇÃO DE FUNÇÕES.
1. O Município pode estabelecer em Lei a atuação do Controle Interno, conforme estabelecido no art. 31 da Constituição Federal de 1988 e no art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.
2. Uma vez instituído por lei, e estabelecidas as competências para a sua atuação, os pareceres emitidos pelo Controle Interno possuem legitimidade, pois devem direcionar os gestores municipais na atuação pública, como acompanhar o planejamento realizado, garantir a legitimidade frente aos princípios constitucionais, verificar a adequação às melhores práticas de gestão e garantir que os dados contábeis sejam fidedignos.
3. A regulamentação do Controle Interno deve ser feita por decreto regulamentar no âmbito do Poder Executivo, e por meio de portaria na esfera do Poder Legislativo, que deverá respeitar, integralmente, a Constituição Federal e a sua respectiva Lei de criação, sob pena de nulidade do ato.
4. **A composição do Controle Interno deve ser** estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta **apenas por servidores efetivos, de nível superior, com amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal.**
5. É permitido complementação salarial a título de gratificação, apenas quando se tratar de controlador-chefe, uma vez que estará desempenhando as atividades de controlador interno e as de gerência de equipe, tais como de chefia e de gestão. Ressaltando que tal gratificação (função de confiança ou cargo em comissão) não pode interferir na independência dos trabalhos desenvolvidos pelo controlador interno.
6. Em respeito ao princípio da moralidade e da segregação de funções, servidor ocupante do cargo de controlador interno não pode participar da comissão de licitação, uma vez que os atos praticados pela comissão devem ser fiscalizados pelo Interno do Órgão. (PARECER C PAC00 7/2020. TC/17/2019. Relator: Cons. Osmar Domingues Jeronymo. Data de publicação: 18/01/2020).

Nesse contexto, a composição dos membros da unidade de controle interno deve, evidentemente, ser livre de possíveis interferências do órgão a ser fiscalizado, de modo que a provisão desse tipo de cargo em comissão não contribui para a autonomia e independência que dele se espera, além de contrariar o art. 37, V, da CF/88.

Considerando a inexistência de distorções nas demonstrações contábeis apresentadas, tenho que a falha identificada relativa ao controlador interno não tem o condão de obstar a aprovação das contas anuais de gestão em testilha, entretanto, impõe-se a expedição de ressalva a contas e recomendação ao gestor responsável.

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, **voto** no sentido de:

**I – declarar,** com fundamento nas disposições dos arts. 21, II, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, **regular com a ressalva** inscrita no inciso **II**, e assim **aprovar**, a prestação de contas anual de gestão da **Câmara Municipal de Itaquiraí, referente ao exercício financeiro de 2021**, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência;

**II – recomendar,** com fundamento na regra do art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar (estadual) nº 160/2012, ao responsável ou a quem sucedê-lo no cargo, que adote as medidas necessárias para a adequação da estrutura do Controle Interno, realizando concurso público para o provimento do cargo de controlador interno, em consonância com o art. 37, II, da Constituição Federal e com as orientações contidas no Parecer-C PAC00 – 7/2020, dessa Corte;

**III - intimar** o(s) interessado(s) do resultado deste julgamento, na forma consignada no art. 55 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, e no art. 99 do Regimento Interno (Resolução TC/MS n. 98, de 2018).

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, em declarar regular com ressalva a prestação anual de contas de gestão, com recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 21 de setembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

LBS/ARP