Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

ACÓRDÃO - AC00 - 1350/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/07154/2017
PROTOCOLO	: 1806671
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO
ÓRGÃO	: FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL DE CHAPADAO DO SUL
JURISDICIONADO	: LUIZ FELIPE BARRETO DE MAGALHAES
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – AUSÊNCIA DE REMESSA DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS PARA INSTRUIR O PROCESSO – ESCRITURAÇÃO DAS CONTAS PÚBLICAS DE MODO IRREGULAR – DESPESA AUTORIZADA NÃO CORRESPONDE COM OS CRÉDITOS ADICIONAIS COMPROVADOS NOS AUTOS – BALANÇO PATRIMONIAL ANEXO 14 ELABORADO COM INCONSISTÊNCIAS NO REGISTRO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO – AUSÊNCIA DO CADASTRO DOS RESPONSÁVEIS – CONTROLADOR INTERNO E CONTADOR – AUSÊNCIA DE ATO LEGAL AUTORIZATIVO DE CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS E PROCESSADOS – AUSÊNCIA DO ATO LEGAL DE NOMEAÇÃO DE MEMBRO DO CONSELHO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL – MONTANTES REGISTRADOS NO DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS EM VARIAÇÕES PATRIMONIAIS AUMENTATIVAS E VARIAÇÕES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS, DIVERGENTES DOS VALORES APRESENTADOS NO BALANCETE DE VERIFICAÇÃO DO RAZÃO ANALÍTICO – AUSÊNCIA DE RESPOSTA A INTIMAÇÃO – CONTAS IRREGULARES – MULTAS – RECOMENDAÇÃO.

As violações à prescrição constitucional, legal e regulamentar que verificadas nas contas de gestão apresentadas, tais como a ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo e a escrituração ou registro de forma ou modo irregular, ensejam a declaração das contas de gestão como contas irregulares e a aplicação de multa ao responsável, sanção que também imposta em razão da infração decorrente da omissão em responder, sem justificativa, a Termo de Intimação desta Corte, além do cabimento da recomendação ao atual gestor para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas verificadas voltem a ocorrer.

ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 3ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 25 de agosto de 2021, ACORDAM os Senhores Conselheiros, na conformidade da ata de julgamento, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da Prestação de Contas Anual de Gestão do **Fundo Municipal de Assistência Social de Chapadão do Sul/MS**,

relativo ao exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade do Sr. **Luiz Felipe Barreto de Magalhães** (Gestor do Fundo e Prefeito Municipal - à época), como **contas irregulares**, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **aplicação de multa** no valor de: a) **70 (setenta) UFERMS** ao responsável, Sr. **Luiz Felipe Barreto de Magalhães**, pela ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo e pela escrituração das contas públicas de modo irregular; b) **15 (quinze) UFERMS**, ao Sr. **Luiz Felipe Barreto de Magalhães**, por **não ter respondido, sem causa justificada,** ao **Termo de Intimação** (INT - G.JD - 10087/2020, fl. 444) formalizado pelo Gabinete; 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 ainda, para que observem 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; e pela **concessão do prazo** de 45 (quarenta e cinco) dias úteis para o recolhimento do valor da multa ao FUNTC.

Campo Grande, 25 de agosto de 2021.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

O presente processo trata da Prestação de Contas do Fundo Municipal de Assistência Social de Chapadão do Sul/MS, relativo ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães (Gestor do Fundo e Prefeito Municipal - à época), conforme verificado no Termo de Pronunciamento do Gestor (fl. 15).

A equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, em exame final da matéria (ANA - DFCGG/CCE - 5160/2019, fls. 408/416), manifestou-se da seguinte forma:

> "Face ao exposto no Item VII – Do Relatório, entendemos que a presente Prestação de Contas anual do Fundo Municipal de Assistência Social de Chapadão do Sul, referente ao exercício financeiro de 2016, **não oferece condições favoráveis para obter aprovação**, ressalvando-se quanto à ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas." (grifo conforme o original)

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS CLO - 17188/2019 (fls. 418/431), opinando da seguinte forma:

> "**3.1.** Pela **irregularidade** das contas anuais de gestão com base nas disposições dos artigos 42, II, VIII, e 59, III, todos da LCE n° 160/2012; **3.2.** Pela **aplicação das multas** previstas nos artigos 45, I, § 3º e 46, ambos da LCE n° 160/2012, devido às demais irregularidades apuradas e apresentadas no item 2 desse parecer." (grifo conforme o original)

Instado a se manifestar o representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 4ª PRC - 6166/2021, fls. 446/449):

> "I – como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 160/2012, sem prejuízo das responsabilidades e eventuais cominações impostas em outros processos, por atos praticados no mesmo período; II – Pela aplicação de multa regimental devido à ausência de documentos obrigatórios de remessa, pela remessa intempestiva e pela escrituração contábil irregular; III – Comunique o resultado deste julgamento aos interessados nos termos do artigo 50 da Lei Complementar n. 160/2012." (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 do Fundo Municipal de Assistência Social de Chapadão do Sul/MS, relativo ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães (gestor do Fundo e Prefeito Municipal - à época).

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de gestão ocorreu em 02.05.2017 (data de autuação no protocolo), portanto, **fora do prazo** determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE/MS nº 54/2016 (Anexo III, Item 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).

Contudo, para fins de esclarecimento, **excepcionalmente**[1], o prazo legal para envio de remessa do exercício de 2016 foi prorrogado para 30/04/2017, ou seja, não ocorreu a intempestividade mencionada, pois o prazo regimental deu-se em dia não útil (domingo), já o dia 01.05.2017 é feriado nacional (Dia do Trabalhador) e o jurisdicionado apresentou a prestação de contas no primeiro dia útil seguinte (02.05.2017).

Concomitantemente, 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 54/2016, vigente à época.

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Chapadão do Sul/MS, relativo ao exercício de 2016 foi concedida através da Lei Municipal nº 1068/2015, na qual foi prevista a receita no valor de R$ 1.982.500,00 (Um milhão, novecentos e oitenta e dois mil e quinhentos reais) e fixada despesa em igual valor para a operacionalização do Fundo Municipal de Assistência Social.

No decorrer do exercício financeiro verificou-se que os decretos de abertura de créditos adicionais que se encontram nos autos do processo comprovaram a redução no orçamento do Fundo Municipal epigrafado em R$ 263.962,35. Neste cenário, o total do orçamento inicialmente aprovado no valor de R$ 1.982.500,00, foi alterado para R$ 1.718.537,65, **sendo incompatível** com a importância registrada tanto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 36), como no Anexo 12 - Balanço Orçamentário (fls. 268/270), bem como diverge também do montante de R$ 1.754.714,65 evidenciado no "Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais" (fls. 37/42).

[1] Fonte: http://ww2.tce.ms.gov.br/econtas/modelo2/prazos_entrega.tcms.

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. 35), o qual evidencia receita orçada de R$ 1.152.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 693.061,85.

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. 36), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 1.787.680,65 e empenhada na ordem de R$ 1.268.560,56.

Entretanto, em análise pormenorizada dos autos, corroboro com o apontamento feito pela d.Auditoria, no que diz respeito à Despesa Autorizada de R$ 1.787,680,65, embora tenha sido demonstrada por categorias econômicas e por classificação funcional, **não corresponde com os créditos adicionais comprovados nos autos do processo**, conforme visto no subitem 2.3.4 (Parecer da d.Auditoria).

As demonstrações do Balanço Orçamentário (Anexo 12, fls. 268/270), do Balanço Financeiro (Anexo 13, fls. 271/213), do Balanço Patrimonial (Anexo 14, fls. 274/275), a Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15, fls. 276/277) e a Demonstração dos Fluxos de Caixa (Anexo 18, fls. 279/280), 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 no Balanço Patrimonial (Anexo 14, fls. 274/275), foi elaborado **com inconsistências no Registro do Patrimônio Líquido**, portanto, em desacordo ao MCASP - 6ª edição.

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 - 5160/2019, fls. 408/416) que as Contas Anuais de Gestão em epigrafe, **não reúne condições técnicas para serem consideradas regulares**, conforme o Tópico VIII (DA CONCLUSÃO) da sua análise, opinando desta feita pela **irregularidade das contas**.

A d.Auditoria em seu parecer (PAR - GACS CLO - 17188/2019, fls. 418/431) **ratificou o posicionamento defendido** pela equipe técnica da DFCGG, pontuou ainda, irregularidades na prestação de contas como se segue:

> ✓ Ausência do Cadastro dos Responsáveis (inclusive do controlador interno e contador); No caso, verificou-se à peça nº 2 que não foi entregue a esta Corte de Contas o cadastro do Controlador Interno.
>
> ✓ Ausência de ato legal autorizativo do cancelamento de Restos a Pagar de R$ 9.212,77, sendo R$ 2.966,12 não processados e R$ 6.246,65 processados

(subitem 24, da letra "B", do item 2.1.1 do Anexo III da Resolução TC/MS nº 54/2016 e art. 63 da Lei nº 4.320/1964);

✓ Ausência do ato legal que nomeou a Sr.ª Sandra Cristina Mioto de Gouvêa, conforme Parecer nº 001/2017 (fl. 398), do Conselho Municipal de Assistência Social de Chapadão do Sul, tendo em vista que os decretos nº 2.667/2016 e 2.734/2016, anexados aos autos, não contemplam essa representante; e

✓ Os montantes registrados no Demonstrativo das Variações Patrimoniais (fls. 276-277), em Variações Patrimoniais Aumentativas de R$ 1.655.008,92 e Variações Patrimoniais Diminutivas de R$ 1.343.901,64, divergem dos valores apresentados no Balancete de Verificação do Razão Analítico (fls. 402-407).

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

Conforme verificado nos autos, o ilustre representante do *Parquet de Contas*, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação do responsável (DESPACHO DSP - 4ª PRC - 12379/2020, fls. 432/434) de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais/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 - 12605/2020, fl. 435) a intimação do Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães, 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. 436, fl. 440 e fl. 444), o Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães deixou de comparecer ao processo, tendo sido decretada **sua revelia**, conforme certidão expedida pelo meu Gabinete, por meio do Despacho constante nos autos (DSP - G.JD - 5669/2021 (fl. 445).

Em reexame final da matéria, o Ministério Público de Contas em seu parecer (PAR - 4ª PRC - 6166/2021, fls. 446/449), 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 (DFCGG) e pela d.Auditoria, as quais configuram o descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública, opinando também, pela **irregularidade** na prestação de contas em análise.

No ensejo, as irregularidades identificadas acima caracterizam a infração prevista nos artigos 37, 42, *caput*, incisos II, IV e 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/impropriedades 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, bem como outras impropriedades contábeis levantadas nas analise e parecer 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 do Fundo Municipal de Assistência Social de Chapadão do Sul/MS, relativo ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães (Gestor do Fundo 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 4, do Regimento Interno do TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** no valor de:

a) 70 (setenta) UFERMS ao responsável, Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães (Gestor do Fundo e Prefeito Municipal - à época), pela **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) 15 (quinze) UFERMS, ao Sr. Luiz Felipe Barreto de Magalhães (Prefeito Municipal - à época) por **não ter respondido, sem causa justificada,** ao **Termo de Intimação** (INT - G.JD - 10087/2020, fl. 444) formalizado pelo meu Gabinete, 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, e ainda, para que observem 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;

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, Osmar Domingues Jeronymo e Flávio Kayatt.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas José Aêdo Camilo.

Campo Grande 25 de agosto de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

NCB / VAB/dssm