# ACÓRDÃO - AC00 - 91/2024

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/05843/2017 |
| **PROTOCOLO** | : 1800238 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO |
| **ÓRGÃO** | : AGÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO DE CAMPO GRANDE |
| **JURISDICIONADO** | : ELIDIO PINHEIRO FILHO |
| **RELATOR** | : CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL |

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – AGÊNCIA MUNICIPAL DE TRANSPORTE E TRÂNSITO – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – ATOS DE NOMEAÇÃO DOS RESPONSÁVEIS DO CONTROLADOR INTERNO E CONTADOR E DO PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO EMITIDO PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO SOBRE AS CONTAS – AUSÊNCIA DE IMPLANTAÇÃO DO CONTROLE INTERNO – UTILIZAÇÃO DE BANCO NÃO OFICIAL – EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA DESPESA – NÃO UTILIZAÇÃO DE FONTE DE RECURSO ESPECÍFICA – CONTAS IRREGULARES – MULTA – PUBLICAR E DIVULGAR AS NOTAS EXPLICATIVAS JUNTO ÀS DCASP – RECOMENDAÇÃO.**

É declarada a irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, *caput* e II, todos da Lei Complementar n. 160/2012, em razão da ausência da remessa da totalidade dos documentos de remessa obrigatória, da disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial e da não utilização da fonte específica para registro das despesas (recursos com destinação vinculada das multas de trânsito); bem como aplicada a multa ao responsável, além da formulação das recomendações cabíveis.

## ACÓRDÃO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, ACORDAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão da **Agência Municipal de Transporte e Trânsito de Campo Grande - AGETRAN**, exercício financeiro de **2016**, de responsabilidade do **Sr. Elídio Pinheiro Filho**, Diretor-Presidente à época, como **contas irregulares**, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, *caput* e incisos II, todos da Lei Complementar n. 160/2012, diante: **a)** da ausência da remessa da totalidade dos documentos de remessa obrigatória; **b)** da disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial; **c)** da não utilização da fonte específica para registro das despesas (recursos com destinação vinculada das multas de trânsito); pela **aplicação de multa** ao **Sr. Elídio Pinheiro Filho**, Diretor-Presidente, à época, prevista nos arts. 44, inc. I e 45, inc. I, da

Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 181, do Regimento Interno desta Corte de Contas, no valor correspondente a no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS; pela **determinação** ao responsável citado no item anterior, para que, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a contar da intimação desta decisão, recolha a multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c disposto no art. 185, § 1º, inc. I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de cinco de dezembro de 2018, comprovando-o no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul; pela **recomendação** ao atual Gestor da Agência Municipal de Transporte e Trânsito de Campo Grande – AGETRAN, para que observe, com maior rigor, as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que os apontamentos aqui noticiados se repitam em prestações de contas futuras; e pela **comunicação** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, inc. I da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, para os fins do artigo 5º, inciso LV da Carta Magna.

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

**RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1– RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas de Gestão da Agência Municipal de Transporte e Trânsito - AGETRAN, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor *Elidio Pinheiro Filho*, Diretor-Presidente, à época, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas, por meio do ofício de f. 2, dentro do prazo regimental, e autuado em 11/04/2017[1].

**1.1- Da manifestação técnica:**

A Equipe Técnica da 5ª Inspetoria de Controle Externo elaborou a Análise n. 61125/2017 (f. 533/545) e concluiu (f. 545):

> " Em face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas de Gestão Anual, da Agência Municipal de Transporte e Trânsito de Campo Grande, referente ao exercício financeiro de 2016, foi elaborada em consonância com as normas dispostas na Lei Complementar nº 101/2000, Lei Federal nº 4.320/64, Portaria STN nº 437/2012, ressaltando-se a ausência da remessa de Nota Explicativa sobre a não emissão de parecer técnico conclusivo por unidade de Controle Interno, justificado às f. 10",.

**1.2 – Do Parecer da Auditoria:**

Na sequência, os autos foram encaminhados à Auditoria desta Corte de Contas, que emitiu o Parecer n. 16712/2018 (f. 546/579), atestou a tempestividade da remessa dos documentos a esta Corte de Contas e, assim, concluiu (f. 577/578):

> a) **Pela irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 42, caput e inciso II; e no art. 59, III da Lei Complementar Estadual n. 160/2012 (LO-TCEMS);
>
> b) **Pela aplicação da multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS**, pela falta de remessa tempestiva dos documentos descritos item 2.2.1 desse Parecer;
>
> c) **Pela aplicação de multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCE/MS**, em face do ato infracional previsto no art. 42, inciso II; pela a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;
>
> d) **Pela aplicação da multa prevista no art. 45, inciso I da LO-TCE/MS,** em decorrência da infração praticada nos termos do art. 42, caput – infração à norma Constitucional ao manter as disponibilidades de caixa em instituição financeira não-oficial;

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

e) **Pela recomendação ao prefeito municipal no sentido de que a Controladoria Geral do Município seja estruturada em respeito ao Princípio da Segregação de Funções**, conforme especificado no item 2.2.6 deste parecer;

f) **pela fixação de prazo ao gestor e ao responsável técnico pelas demonstrações contábeis para que, ao elaborar as próximas DCASP, atentem à obrigatoriedade de elaborar e encaminhar a este TCE as Notas Explicativas que são partes integrantes das Demonstrações Contábeis, e cumpra, na INTEGRA com a obrigatoriedade acima descrita, fazendo cumprir a Resolução CFC n.º 1.133/2008 e o MCASP**, fazendo constar ainda, a integração entre os dados contábeis e instrumentos de planejamento mediante o uso dos indicadores constantes do PPA/LDO/LOA.

e) **Pela realização de auditoria in loco com o objetivo de verificar se a receita arrecada com multas, no valor de R$ 18 milhões de reais (fl. 25) foi aplicada EXCLUSIVAMENTE em sua finalidade VINCULADA conforme determina o art. 320 do CTB - item 2.2.8.**

### 1.3 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Após, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 9813/2019 (f. 580/582), opinando-se pela regularidade com ressalva das contas da Agência Municipal de Transporte e Trânsito de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor *Elidio Pinheiro Filho*, Diretor-Presidente, à época.

### 1.4 - Da intimação dos Gestores:

Devido aos fatos relatados, foi determinada a intimação do Diretor-Presidente da Agência, Senhor Elídio Pinheiro Filho bem como do Prefeito Municipal à época, Senhor Alcides Jesus Peralta Bernal e do atual Prefeito Municipal de Campo Grande, Senhor Marcos Marcello Trad, para se manifestarem quanto às irregularidades apontadas pela Auditoria e que serviram de sustentação ao parecer do *Parquet*, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa – Despacho n. 30354/2019 (f. 583). Em consequência, foram emitidas as intimações (f. 585/587) e apresentadas respostas (peça n. 49).

### 1.5 – Do parecer da Auditoria:

A Auditoria, por sua vez, emitiu o Parecer n. 20424/2019 (f. 610/620) e opinou: a) preliminarmente, pela realização de inspeção/auditoria *in loco* para verificar se os mais de 18 milhões arrecadados com multas de trânsito (PAR - GACS PSS - 16712/2018, fls. 546/579) foram aplicados na finalidade a qual estão legalmente vinculados por força do art. 320 do CTB c/c Portaria n. 407/11-DENATRAN; b) pela irregularidade da prestação de contas em razão da ausência de documentos, disponibilidades em banco não oficiais (CF, art. 164, §3), sugeriu a aplicação de multa e recomendação.

**1.6 – Do Relatório de Inspeção:** por determinação do Conselheiro Relator (Despacho n. 25444/2020 – peça n. 53) foi determinada a inspeção *in loco* na AGETRAN tendo por objeto apurar se os mais de 18 milhões arrecadados com multas de trânsito no exercício de 2016 foram aplicados na finalidade a qual estavam legalmente vinculados por força do art. 320 do CTB c/c portaria n.º 407/11-DENATRAN e Resolução CONTRAN nº 638/2016.

> Nesse sentido, a Equipe Técnica concluiu o seguinte (f. 650):
>
> **a**. A receita contabilizada na rubrica 19.191.500 – "Multas Previstas na Legislação de Trânsito" foi no montante de R$ 18.281.631,11, destes, o valor arrecadado com as multas foi efetivamente de R$ 17.607.819,58, e o restante, de R$ 673.811,53, refere-se a receitas referentes à concessão do parquímetro;
>
> **b**. Foi detectado falhas na contabilização das receitas e das despesas provenientes dos recursos arrecadados com as multas de trânsito.
>
> **c.** A não utilização de fonte de recurso específica prejudicou a análise das despesas vinculadas à arrecadação das multas, uma vez que não houve a segregação dos recursos com destinação vinculada.
>
> **d**. Inconsistências na execução da despesa relativa ao processo da empresa SH Informática, pela falta de documentos que comprovem a despesa e ausência de adoção de mecanismos de segregação do recurso vinculado.
>
> E, fez a seguinte proposta de encaminhamento:
>
> **a**. Determinar a correta contabilização dos recursos arrecadados com as multas de trânsito, com adoção de mecanismo de segregação dos recursos legalmente vinculados.
>
> **b.** Determinar a regular contabilização das despesas efetuadas com recursos provenientes da arrecadação das multas de trânsito, obedecendo aos critérios de segregação das despesas vinculadas.
>
> **c.** Determinar a correta instrução dos processos de execução da despesa, anexando documentos comprobatórios e adoção de mecanismo de controle daquelas oriundas de recursos vinculados.

**1.7 – Do parecer do Ministério Público de Contas:**

Após, submetidos os autos ao crivo do Ministério Público de Contas, o *Parquet* emitiu Parecer n. 11476/2023 (f. 1413/1419), opinando pelo julgamento irregular da Prestação de Contas de Gestão Agência Municipal de Transporte e Trânsito de Campo Grande, de responsabilidade do Senhor Elídio Pinheiro Filho, Diretor-Presidente à época, e, ainda, pela aplicação de multa e recomendação, tendo em vista as seguintes impropriedades: ausência de nota explicativa sobre o parecer técnico conclusivo por unidade de controle interno; depósito de disponibilidade financeira de caixa em instituição não oficial; irregularidades na execução orçamentária da despesa.

Encerrada a fase para instrução, os autos vieram para formular a proposta de julgamento.

É o relatório e, nada restando a sanear, passo a apresentar:

**VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

**2 – DAS RAZÕES À PROPOSTA DE VOTO**

Como relatado, este processo foi autuado em decorrência da apresentação das Contas de Gestão da Agência Municipal de Transporte e Trânsito - AGETRAN, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Elídio Pinheiro Filho, Diretor-Presidente, à época.

No que tange aos apontamentos feitos pela Equipe de Auditoria, os quais foram acompanhados pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

**2.1 - Em relação às Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis –** as alterações trazidas pelas novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Públicas tornaram a sua elaboração obrigatória e integrante dos demonstrativos contábeis e servem como instrumento esclarecedor das principais práticas contábeis e, ainda, complementar informações não suficientemente evidenciadas nos demonstrativos.

Não obstante, considerando o lapso temporal decorrido desde a data das modificações introduzidas pelas novas normas contábeis até a atualidade, deve o atual gestor cuidar para que as prestações de contas sejam encaminhadas a este Tribunal, acompanhadas das devidas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, bem como da publicação em conjunto, por se tratarem de peças obrigatórias das prestações de contas. Dessa forma, cumprindo-se a NBC TSP 11 – Apresentação das Demonstrações Contábeis e o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

Sendo assim, por não cumprir o gestor com a obrigatoriedade de elaborar, publicar e divulgar as Notas Explicativas junto às DCASP, torna-se objeto de *recomendação*.

**2.2 - Ausência de implantação do Controle Interno -** Conforme informou o próprio Secretário Municipal de Planejamento, Finanças e Controle, Disney de Souza Fernandes (f. 10), a Controladoria-Geral de Fiscalização e Transparência só foi criada

em 03 de janeiro de 2017, conforme a Lei Municipal n. 5793, de 3 de janeiro de 2017 e, posteriormente, regulamentada pelo Decreto n. 13.144 de 17 de janeiro de 2017.

Assim, à época, ao não possuir Sistema de Controle Interno provido por servidores concursados, o Gestor Público não atendeu às exigências dos artigos 31 e 74 da CF/88, dos arts. 75 a 77 da Lei Federal n. 4.320/64, do art. 54, parágrafo único, da LRF e do art. 24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul.

Portanto, ficaram pendente de remessa os seguintes documentos obrigatórios: atos de nomeação dos responsáveis (inclusive do controlador interno e contador) e o parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas anuais de gestão.

Assim, o não envio de documentos obrigatórios (RN n. 54/2016), constitui infração prevista no art. 42, II, da Lei Complementar n. 160/2012.

**2.3. Da utilização de Banco não Oficial** – A Auditoria pontuou que parte das disponibilidades de caixa da AGETRAN, no exercício de 2016, foi depositada no Banco Bradesco. Confira-se (f. 553):

> o conteúdo dos extratos depreende-se que os bancos não oficiais foram utilizados para arrecadar tributos municipais, pagamento de salário aos servidores e também pagamento de fornecedores.
>
> No mesmo sentido, o Ministério Público de Contas (fl. 1416):
>
> A justificativa não deve ser acolhida, visto que a instituição não oficial foi utilizada para arrecadar tributos municipais, pagamento de salários aos servidores e também para pagamento de fornecedores. Em que pese a justificativa apresentada, manter disponibilidades de caixa em instituição bancária não oficial descumpre norma constitucional.

Portanto, com a devida vênia, deixo de acolher a justificativa apresentada pelo jurisdicionado (fl. 597) de que a movimentação em banco privado limitou-se "a pagamento da folha de servidores", pois foi utilizada também para pagamento de fornecedores (fl. 95).

Assim, diante da ofensa ao comando do art. 164, § 3º da Constituição Federal e ao art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal, resta configurada a infração prevista no art. 42, *caput*, da LO-TCE/MS.

**2.4 - Da Execução Orçamentária da Despesa –** a Equipe Técnica que realizou a auditoria *in loco* constatou que a receita contabilizada na rubrica 19.191.500 – "Multas Previstas na Legislação de Trânsito" representou o montante de R$ 18.281.631,11, destes, o valor arrecadado com as multas representou o valor de R$ 17.607.819,58 e o restante de R$ 673.811,53, receitas referentes à concessão do parquímetro.

Ocorre que, como destacou a Equipe Técnica (fl. 640), “a legislação brasileira que esses recursos tem aplicação vinculada a sinalização do trânsito, engenharia de tráfego, de campo, policiamento, fiscalização e educação de trânsito, devidamente regulamentadas pela Portaria 407/2011 do DENATRAN e Resolução nº 638/2016 do CONTRAN”.

No caso, a Inspeção apurou que não foi utilizada fonte específica para registro dessas despesas, o que ocasionou falta de controle dos recursos com destinação vinculada das multas de trânsito. Confira-se (fl. 642):

> 39. A não utilização da fonte específica para registro das despesas ocasionou falta de controle dos recursos com destinação vinculada das multas de trânsito, agravado, neste caso, pela utilização de conta diversa para pagamento das despesas de várias finalidades, impossibilitando a verificação da aplicação dos valores relativos exclusivamente da arrecadação das multas.

Soma-se a isso, a inspeção apontou inconsistências na execução da despesa relativa ao “processo da empresa SH Informática”.

Dito isso, é possível concluir que a despeito do exame dos contratos firmados pelo jurisdicionado ser objeto de análise por meio de expediente próprio desta Corte de Contas, como apurou a Equipe, realmente, a não utilização de fonte de recurso específica prejudicou a análise das despesas vinculadas à arrecadação das multas, diante da não segregação dos recursos com destinação vinculada.

Assim, diante da não segregação dos recursos com destinação vinculada, resta violado o art. 320 do Código de Trânsito Brasileiro[2], o que caracteriza a infração prevista no art. 42, *caput*, da LO-TCE/MS.

## 3 - DOSIMETRIA DA MULTA

Tendo como parâmetro casos assemelhados já julgados nesta Corte; o conjunto de elementos de convencimentos demonstrados; em observância à proporcionalidade entre a sanção ora aplicada, que prevê multa em valor correspondente a até 1.800 UFERMS; o grau de reprovabilidade da conduta praticada contra a norma legal (infração moderada, conforme art. 43, da LC n. 160/2012), as circunstâncias pessoais do infrator, entendo pela fixação da multa em valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS.

Tal montante é suficiente a dar tratamento isonômico aos gestores submetidos à jurisdição desta Corte de Contas, através da exata quantificação da sanção que,

[2] Art. 320. A receita arrecadada com a cobrança das multas de trânsito será aplicada, exclusivamente, em sinalização, em engenharia de tráfego, em engenharia de campo, em policiamento, em fiscalização, em renovação de frota circulante e em educação de trânsito.

neste caso, é revestida de conteúdo pedagógico necessário a desestimular a reiteração de irregularidades semelhantes nas prestações de contas futuras.

Por essas razões, o julgamento a ser proposto será pela irregularidade das contas apresentadas, pela aplicação de multa e pela recomendação, conforme segue.

**DISPOSITIVO**

4 – DO VOTO

Por todo o exposto, acolho, em parte, os pareceres da Divisão de Fiscalização, do Ministério Público de Contas e da Auditoria e voto:

**4.1** Pelo julgamento da Prestação de Contas de Gestão da Agência Municipal de Transporte e Trânsito de Campo Grande - AGETRAN, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Senhor Elídio Pinheiro Filho, Diretor-Presidente à época, como **CONTAS IRREGULARES**, nos termos do art. 59, III, c/c art. 42, *caput* e incisos II, todos da Lei Complementar n. 160/2012, diante: a) da ausência da remessa da totalidade dos documentos de remessa obrigatória; b) da disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial; c) da não utilização da fonte específica para registro das despesas (recursos com destinação vinculada das multas de trânsito);

**4.2** Pela **APLICAÇÃO DE MULTA** ao Senhor Elídio Pinheiro Filho, Diretor-Presidente, à época, CPF n. 110.XXX.XXX-97, prevista nos arts. 44, inc. I e 45, inc. I, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c o art. 181, do Regimento Interno desta Corte de Contas, no valor correspondente a no valor correspondente a 50 (cinquenta) UFERMS;

**4.3** Pela **DETERMINAÇÃO** ao responsável citado no item anterior, para que, no prazo de 45 (quarenta e cinco) dias a contar da intimação desta decisão, recolha a multa em favor do Fundo Especial de Modernização e Aperfeiçoamento do Tribunal de Contas (FUNTC), nos termos do art. 83, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, c/c disposto no art. 185, § 1º, inc. I e II, do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de cinco de dezembro de 2018, comprovando-o no mesmo prazo, sob pena de cobrança executiva judicial, nos termos do artigo 77, § 4º, da Constituição Estadual de Mato Grosso do Sul;

**4.4** Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual Gestor da Agência Municipal de Transporte e Trânsito de Campo Grande – AGETRAN, para que observe, com maior rigor, as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que os apontamentos aqui noticiados se repitam em prestações de contas futuras.

**4.5** Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50, inc. I da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, para os fins do artigo 5º, inciso LV da Carta Magna.

**DECISÃO**

Como consta na ata, a decisão foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela irregularidade da prestação de contas anuais de gestão, pela aplicação de multa e pela recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos declarou-se impedida de votar

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

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

LBS / MRMAM