



PROCESSO : 15152-1/2011
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – EXERCÍCIO 2011
UNIDADE : PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO DO CÉU
RESPONSÁVEL : OSVALDO KATSUO MINAKAMI
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER Nº 3.333/2012

EMENTA:

CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. EXERCÍCIO 2011. PREFEITURA MUNICIPAL DE SALTO DO CÉU. MANIFESTAÇÃO PELA REGULARIDADE. APLICAÇÃO DE MULTA REGIMENTAL. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES. ADVERTÊNCIA.

I – RELATÓRIO

Trata-se das **contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Salto do Céu**, referentes ao **exercício financeiro de 2011**.

Os autos aportaram no **Ministério Público de Contas** para fins de manifestação acerca da gestão sob os aspectos contábil, financeiro, orçamentário, patrimonial e operacional, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal; do art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT e dos artigos 29, II e 188, do Regimento Interno do TCE/MT.



O processo encontra-se instruído com documentos que demonstram os principais aspectos da gestão, bem como a documentação exigida pela legislação em vigor.

Consta no relatório que a auditoria foi realizada no período de janeiro a abril, na sede deste Tribunal de Contas, em atendimento à determinação contida em Ordem de Serviço expedida pela Secretaria de Controle Externo da 2ª Relatoria, e em conformidade com as normas e procedimentos de auditoria aplicáveis à Administração Pública, bem como aos critérios contidos na legislação vigente.

Os responsáveis pela prestação de contas são:

a) Gestor:

Oswaldo Katsuo Minakami

b) Contadora:

Vera Lúcia Alves da Silva

c) Responsáveis pela Unidade de Controle Interno

Alan Cordeiro Clementino

A Secretaria de Controle Externo da 2ª Relatoria apresentou às fls. 164/190, em caráter preliminar, Relatório de Auditoria das contas anuais de gestão, em que acusou a existência de 10 (dez) irregularidades.

Em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi notificado para apresentar defesa em relação ao relatório preliminar de auditoria, por meio do ofício de fl. 191, oportunidade em que apresentou defesa devidamente instruída com documentos, consoante fls. 197/648.



Por derradeiro, a Secretaria de Controle Externo apresentou, às fls. 654/676, relatório conclusivo de auditoria das contas anuais de gestão, em que concluiu pela permanência de 07 (sete) irregularidades, vejamos:

6.1. (Contabilidade Grave – CB 02). Registros contábeis incorretos sobre fatos relevantes, implicando na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964):

6.1.1. Os valores da receita arrecadada no período analisado **não** foram devidamente contabilizados (art. 57, da Lei Federal nº 4.320/64);

6.1.2. Divergências ou inconsistências na contabilização da dívida ativa nos demonstrativos e anexos contábeis.

6.2. (Despesa Grave – JB 01). Realização de despesas consideradas irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas (art. 15 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; art. 4º da Lei nº 4.320/1964; ou legislação específica);

6.3. (Gestão Fiscal/Financeira Grave – DB 14). Não retenção de tributos, nos casos em que esteja obrigado a fazê-lo, por ocasião dos pagamentos a fornecedores;

6.5. (Gestão Patrimonial Grave – BB 03). Não adoção de providências para cobrança de dívida ativa – administrativas e/ ou judiciais (art. 1º, § 1º; arts. 12 e 13 da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF; e Lei nº 6.830/80);

6.6. (Limite Constitucional/Legal Gravíssima – AA 01). Não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212 da Constituição Federal). **(Apontamento das Contas de Governo, Processo nº 7.272-9/2012);**

6.7. (Contabilidade Grave – CB 01). Não contabilização de atos e/ou fatos contábeis relevantes que impliquem na inconsistência dos demonstrativos contábeis (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/1964, ou Lei nº 6.404/1976);

6.9. (Controle Interno Grave – EB 05). Ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos (art. 74 da Constituição Federal; art. 76 da Lei nº 4.320/1964; e Resolução Normativa TCE-MT nº 01/2007) – **REINCIDENTE.**

Vieram os autos para análise e Parecer.

É o relatório.



II – FUNDAMENTAÇÃO

Nos termos do art. 1º, II, da Lei Orgânica do TCE/MT, compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso julgar as contas dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público, bem como as contas dos demais administradores e responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos das unidades dos Poderes do Estado, dos Municípios e demais entidades da Administração Indireta, incluídas as fundações, fundos e sociedades instituídas e mantidas pelo poder público, as agências reguladoras e executivas e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário.

Ainda nos termos do art. 35 da Lei Orgânica do TCE/MT, a fiscalização levada a efeito por esta Egrégia Corte de Contas tem por finalidade verificar a legalidade, legitimidade, eficiência e economicidade dos atos administrativos em geral, bem como o cumprimento das normas relativas à gestão fiscal.

Não se pode olvidar que incumbe a esta Corte de Contas o relevante papel de fiscalizar a aplicação das subvenções sociais e econômicas, bem como a renúncia de receitas, conforme disposto no art. 70 c/c 75 da Constituição Federal.

No caso em apreço as contas merecem julgamento pela **regularidade**. É o que se inferirá dos argumentos adiante expostos face às impropriedades remanescentes, ressaltando que a exposição dos fundamentos do posicionamento adotado restringir-se-á aos pontos que, por sua relevância, repercutirão na formação de juízo quanto à aprovação ou não das contas.

II.1. Irregularidades remanescentes

II.1.1. Irregularidade gravíssima



A primeira **irregularidade** considerada não sanada pela equipe técnica, constante do **item 6.6** refere-se à não aplicação do percentual mínimo de 25% da receita de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme determina o art. 212 da Constituição Federal.

Em sede de preliminar, o gestor alega que referida irregularidade não se insere dentro das matérias passíveis de análise nas contas anuais de gestão, nos termos do art. 5º, §1º da Resolução Normativa nº 10/2008.

Assiste razão ao gestor eis que, conforme mencionado na Resolução supracitada, o parecer prévio sobre as **Contas Anuais de Governo** será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;

Saliente-se por oportuno, que, embora a equipe técnica tenha mencionado que “o apontamento foi retirado das contas de governo”, fl. 669, este apontamento permaneceu na referida prestação de contas, inclusive com emissão de parecer deste Ministério Público desfavorável à aprovação das contas de governo do município de Salto do Céu, nos autos nº 7.272-9/2012.

Assim, face à análise da referida irregularidade nas contas de governo do município, este Ministério Público de Contas entende desnecessária nova apreciação quanto à mesma, sob pena de configuração do “*bis in idem*”.



II.1.1. Irregularidades graves

As irregularidades constantes nos itens **6.1** e **6.7**, referem-se à falhas na contabilidade que implicaram na inconsistência dos demonstrativos contábeis, classificadas como **CB 02** e **CB 01**, respectivamente.

O arrazoado da defesa confirma as divergências e demonstra a fragilidade do seu sistema de registro da receita.

Importante esclarecer que evidenciar os fatos administrativos por meio do correto e devido registro contábil é objetivo da contabilidade pública, e por tal razão, incumbe ao gestor velar pelo controle de todos os registros contábeis.

No caso, restou configurada a violação das regras à Lei que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, Estados, Municípios e Distrito Federal, que deveria ser rigorosamente observada.

Por conseguinte, faz-se mister a adoção de medidas que venham a priorizar o cumprimento das regras contábeis, além da fiscalização a cargo do gestor público, a fim de demonstrar eficiência, eficácia, planejamento e adequação, em atendimento ao disposto nos artigos 74 da Constituição Federal e 10 da Lei Complementar 269/2007 – TCE/MT. Ademais, não restam dúvidas de que a conduta do gestor configura-se em ato de gestão praticado com grave infração de norma legal, a ensejar a aplicação de penalidade aos mesmos, nos moldes do art. 75, III, da LC 269/2007 c/c art. 289, inciso II do RITCE/MT.

A irregularidade descrita no **item 6.2**, refere-se à realização de despesas consideradas irregulares e lesivas ao patrimônio público, ilegais e/ou ilegítimas, classificada pela equipe técnica como **JB 01**.



O gestor alegou que a administração contratou os serviços de assessoria tributária com o intuito de melhorar a arrecadação e gestão da receita própria do município, em face da ausência pessoal qualificado na área tributária.

Após análise da defesa, a SECEX manteve a irregularidade, sob o argumento que o município não teve efetividade na cobrança dos créditos tributários da dívida ativa. Além disso, enfatizou que a defesa não comprovou a necessidade e a efetividade de toda a despesa processada em favor das empresas contratadas.

Denota-se, por conseguinte que houve afronta ao princípio da economicidade. Nesse sentido, Paulo Soares Bugarin¹, comentando sobre o conceito de economicidade conclui que *“o princípio constitucional da economicidade da gestão de recursos e bens públicos autoriza o ente político-administrativo encarregado do específico e peculiar afazer hermenêutico constitucional – o TCU -, ao exame, ‘pari passu’, dos elementos de fato informadores dos diversos processos subjetivos de tomadas de decisão de gastos/investimentos públicos ‘via-à-vis’ o conjunto objetivo dos resultados alcançáveis, qualificando-os, efetiva ou potencialmente, como ganhos ou perdas sociais, evitando-se, desse modo, a despesa pública antieconômica e a conseqüente perpetração do, muitas vezes, irremediável, prejuízo social.”*

Ademais, segundo o Manual de Auditoria de Desempenho do TCU, economicidade é a *“minimização dos custos dos recursos utilizados na consecução de uma atividade, sem comprometimento dos padrões de qualidade”*. O vocábulo economicidade se vincula, no domínio das ciências econômicas e de gestão, à ideia fundamental de desempenho qualitativo. Trata-se da obtenção do melhor resultado estratégico possível de uma determinada alocação de recursos financeiros, econômicos e/ou patrimoniais em um dado cenário socioeconômico.



No caso em análise, conforme mencionado pela SECEX, o município não demonstrou a efetividade na cobrança dos créditos tributários da dívida ativa e dispensou, de forma equivocada, a retenção de tributos, inclusive destinados ao tesouro municipal, o que demonstra a ineficiência dos fins contratados.

Em razão da presente irregularidade apontada pela equipe técnica, cabe aplicação de multa ao gestor por grave violação à norma legal, nos termos do art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 289, II, do Regimento Interno do TCE/MT.

A irregularidade descrita no **item 6.3**, refere-se à não retenção de tributos, nos casos em que esteja obrigado a fazê-lo, por ocasião dos pagamentos a fornecedores, classificada como **DB 14**.

Defende-se o gestor, em síntese, alegando que se trata de empresas fornecedoras optantes do Simples Nacional e, ainda, de empresas sediadas fora do município de Salto do Céu.

Em que pese tais justificativas, a SECEX manteve o apontamento. Asseverou que a mera adesão ao Simples Nacional, em regra, só unifica tributos e contribuições federais, a menos que o município faça a sua regulamentação ou adesão (art. 21, § 2º da L.C. 123/2006). Ademais, informou que esta mesma adesão não serve de escudo para a não retenção do tributo pelo ente pagador.

Por conseguinte, faz-se mister a adoção de medidas que venham a priorizar o cumprimento das regras contábeis, além da fiscalização a cargo do gestor público, a fim de demonstrar eficiência, eficácia, planejamento e adequação, em atendimento ao disposto nos artigos 74 da Constituição Federal e 10 da Lei Complementar 269/2007 – TCE/MT. Além disso, como não restam dúvidas de que a



conduta do gestor configura-se em ato de gestão praticado com grave infração de norma legal, cabível a aplicação de **multa** ao mesmo, nos moldes do art. 75, III, da LC 269/2007 c/c art. 289, inciso II do Regimento Interno do TCE/MT.

Do mesmo modo, a irregularidade descrita no **item 6.5**, classificada como **BB 03**, referente à não adoção de providências para cobrança da dívida ativa, bem como o apontamento constante no **item 6.9** classificada como **EB 05**, demonstram a ineficiência dos procedimentos de controle dos sistemas administrativos.

Tais irregularidades estão interligadas, sendo uma decorrente da outra. É entendimento assente nesta Corte que a manutenção de um sistema de controle interno efetivo pode gerar o comprometimento dos servidores com o princípio da eficiência e, dessa forma, será possível resolver as pendências simultaneamente.

Ao reconhecer a importância do controle interno, a gestão demonstra tomada de consciência sobre a necessidade de implantar procedimentos efetivos nesse sentido. Contudo, a obtenção de resultados favoráveis requer bom desempenho e compromisso de cada servidor.

Ademais, sabe-se que constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal não só a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos, como também a cobrança da dívida ativa. Desta forma, compete ao município adotar medidas efetivas de cobrança.

Nesse foco temos que as justificativas apresentadas não sanam as irregularidades apontadas, vez que tais ocorrências demonstram a ineficácia no controle que a administração pública deve exercer internamente.



Deve-se, portanto, **determinar** à atual gestão o aprimoramento das suas ferramentas gerenciais, buscando a eficácia do controle interno e maior rigor na observância aos preceitos legais infringidos, buscando aperfeiçoar e capacitar seus servidores para eliminar tais ocorrências, tornando a gestão mais eficiente e mais atenta à observância do princípio da legalidade.

Além disso, como não restam dúvidas de que a conduta do gestor configura-se em ato de gestão praticado com grave infração de norma legal, cabível a aplicação de **multa** ao mesmo, nos moldes do art. 75, III, da LC 269/2007 c/c art. 289, inciso II do Regimento Interno do TCE/MT.

II.2. Cumprimento das determinações e recomendações do TCE

Do exame dos autos, percebeu-se o **não cumprimento das determinações legais e recomendações expedidas pelo TCE/MT**, constantes do Acórdão nº 3.697/2011, exarado por ocasião do julgamento das Contas Anuais do exercício de 2010.

Dessa forma, cabível a aplicação de multa regimental ao atual gestor, em virtude do descumprimento de determinação expedida pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 289, inciso III, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do Tribunal de Contas).

III – ANÁLISE GLOBAL

Preliminarmente, impende salientar que, embora tenha sido apontada irregularidade de natureza gravíssima, especificamente no que tange à desobediência na aplicação dos recursos destinados à educação, esta fora



objeto de análise nas contas de governo deste município, razão pela qual deverá ser desconsiderada, sob pena de se caracterizar “*bis in idem*”.

Ademais, quando da análise global do conjunto de irregularidades perpetradas, vê-se que, embora tenham permanecido 06 (seis) irregularidades, tais impropriedades não fazem jus ao julgamento irregular das contas de gestão, pois não resultaram em dano efetivo ao erário, nem má-fé dos gestores.

O art. 193 do Regimento Interno do TCE/MT dispõe que “*As contas serão julgadas regulares com recomendações e/ou determinações legais quando evidenciarem impropriedades ou quaisquer outras falhas de natureza formal das quais não resulte dano ao erário ou à execução do programa ato ou gestão*”.

Com efeito, devem ser levados em consideração aspectos positivos apresentados no exame das contas anuais da prefeitura, como por exemplo, a não constatação de fracionamento de despesas, superfaturamento ou sobrepreço nos procedimentos licitatórios; devida contabilização e pagamento da contribuição previdenciária patronal à previdência geral, não cancelamento de restos a pagar processados; não constatação de despesas realizadas com recursos do FUNDEB destinadas a outras finalidades; não foram constatadas despesas classificadas impropriamente em ações e serviços públicos de saúde.

As recomendações e determinações legais sugeridas não possuem o condão de comprometer a gestão como um todo. Isso porque, conforme razões acima expostas, são pontos ligados à adequação procedimental e maior observância aos imperativos legais, carecedoras de determinações legais e recomendações ao gestor ou quem lhe tenha sucedido, afim de que não se repita na próxima prestação de contas.

Sem elementos reais de dano ao erário ou irregularidades graves o bastante para implicar a reprovação das contas, torna-se imperioso o julgamento



das contas como **regulares com recomendações e determinações legais**, haja vista a natureza das falhas encontradas.

IV – CONCLUSÃO

Pelo exposto, considerando-se o que consta nos autos acerca dos atos de administração e gerência praticados pelos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos, o **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização de controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, Constituição Estadual), **manifesta-se**:

a) por julgar regulares as contas anuais de gestão da Prefeitura Municipal de Salto do Céu, referentes ao exercício de 2011, sob responsabilidade do Sr. Osvaldo Katsuo Minakami, com fundamento no art. 21 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT) e arts. 191, II c/c 193 do Regimento Interno do TCE/MT;

b) pela aplicação de multa ao gestor para cada uma das irregularidades graves constantes dos itens 6.1.1, 6.1.2, 6.2, 6.3, 6.5, 6.7, 6.9 em razão da prática de atos com grave infração à norma legal, com fundamento no art. 75, III, da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 6º da Resolução Normativa TCE/MT nº 17/10, de forma individualizada;

c) pela aplicação de multa em virtude do descumprimento de determinação expedida pelo Tribunal de Contas, nos termos do art. 289, inciso III, da Resolução nº 14/2007;

d) pela determinação ao responsável pela Unidade que aprimore o sistema de controle interno do órgão, no tocante à normatização das rotinas internas



e procedimentos de controle, conforme cronograma de implantação aprovado no art. 5º, da resolução Normativa TCE-MT 01/2007;

f) pela advertência ao gestor de que a reincidência nas irregularidades aqui constatadas poderá ensejar ao julgamento irregular das contas de gestão do próximo exercício, a teor do que dispõe o art. 194, § 1º, do Regimento Interno do TCE/MT.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, em 29 de agosto de 2012.

GUSTAVO COELHO DESCHAMPS
Procurador de Contas