



PROCESSO N.º: 34.074-0/2017
ASSUNTO: REPRESENTAÇÃO DE NATUREZA INTERNA
PRINCIPAL: CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ
REPRESENTADOS: JUSTINO MALHEIROS NETO – ex-Presidente da Câmara
ROSA BEATRIZ SCUZZIATTO – Contadora da Câmara
RITA CRISTIANE FABRÍCIO RENNÓ – Secretária de Gestão
Orçamentária e Financeira da Câmara
ADVOGADOS: JOÃO ARRUDA DOS SANTOS – OAB/MT n.º 4.249
THIAGO SILVA VIEIRA – OAB/MT n.º 18.976
RELATOR: CONSELHEIRO SUBSTITUTO LUIZ CARLOS PEREIRA

RAZÕES DA PROPOSTA DO VOTO

De início, reitero os termos da decisão que conheceu desta Representação de Natureza Interna, ante o preenchimento dos requisitos autorizadores estabelecidos nos artigos 219 e 224, inciso II, alínea “a”, da Resolução nº 14/2007.

Submeto para análise e julgamento pelo Tribunal Pleno, tendo em vista a divergência parcial entre o Relatório Técnico elaborado pela Secretaria de Controle Externo de Administração Municipal e o Parecer Ministerial, conforme competência fixada no artigo 29, V, do Regimento Interno do TCE/MT.

Em análise da preliminar de inépcia do relatório técnico, arguida pelos três Representados, considero que deva ser afastada. Isso porque, pela análise dos autos, é possível perceber que a suposta ausência de individualização dos fatos não trouxe prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa, que foi satisfatoriamente exercido nas diversas oportunidades de manifestação dos responsáveis nestes autos.

Ademais, verifico que a descrição das irregularidades foi suficiente para que, durante o trâmite processual, os representados trouxessem aos autos argumentos pelos quais buscam comprovar que procederam ao saneamento das impropriedades, o que reforça a conclusão pela higidez do relatório da Equipe Técnica.





Assim, adotando o entendimento de que não há nulidade sem prejuízo¹, **rejeito** a preliminar.

O mérito desta Representação de Natureza Interna, conforme relatado, diz respeito a supostas falhas nos procedimentos de realização de despesas na Câmara Municipal de Cuiabá, além de inconsistências contábeis existentes no órgão, verificadas na inspeção realizada em 09/11/2017 pela Equipe Técnica.

Como é cediço, a realização da despesa pública obedece a um procedimento específico, detalhado pela Lei n.º 4.320/1964, o qual exige que sejam percorridas as fases de empenho e liquidação para que, por fim, seja expedida a ordem determinando o pagamento.

Trata-se, ademais, de previsão legal que regulamenta o artigo 163, I, da Constituição Federal, demonstrando que as suas disposições não se revestem de caráter meramente formal ou procedimental, consistindo em verdadeiras garantias da boa gestão dos recursos públicos.

O mesmo deve-se dizer acerca das normas que balizam a contabilidade pública, cuja observância tem por escopo conferir confiabilidade e fidedignidade às informações acerca de atos e fatos contábeis ocorridos no bojo da Administração, de forma a nortear adequadamente as decisões dos gestores públicos e, ao mesmo tempo, permitir a correta prestação de contas.

Nas palavras de Marcus Abraham:

A contabilidade pública ou contabilidade governamental será, igualmente, uma ferramenta de gestão, mas terá um fim específico: a tutela da coisa pública. Destina-se a prover seus usuários – especialmente o administrador público e o cidadão – de demonstrações e análises de natureza orçamentária, econômica, financeira, física e industrial, relativas à Administração Pública. Constitui seu

¹ CPC. Art. 283. O erro de forma do processo acarreta unicamente a anulação dos atos que não possam ser aproveitados, devendo ser praticados os que forem necessários a fim de se observarem as prescrições legais.

Parágrafo único. Dar-se-á o aproveitamento dos atos praticados desde que não resulte prejuízo à defesa de qualquer parte.





objeto o patrimônio do Estado (bens, direitos e obrigações), bem como a execução de orçamentos, a programação e execução financeira.²

As considerações tecidas acima são relevantes para o caso em tela, na medida em que permitem concluir que eventuais irregularidades nesta temática se revestem de gravidade e, por tal motivo, merecem ser analisadas com a devida atenção por esta Corte de Contas.

Assim sendo, passo à análise de cada um dos achados de auditoria.

1. ACHADO N.º 01 – Irregularidades JB 03, JB 09, JB 21 e CB 05

Em breve síntese, o primeiro achado descrito pela SECEX decorreu da constatação da *"falta de formalidade e tempestividade nas instruções dos processos de despesas, agravado pelo fato dos pagamentos serem realizados anteriormente aos empenhos, liquidações e ordens bancárias, contrariando os artigos 58, 60, 61, 83, 85 e 89 da Lei n.º 4.320/64"*.

A Equipe Técnica verificou a ocorrência, no órgão, da pagamentos sem o regular procedimento prévio que os autorizasse, tendo em vista que a etapa obrigatória de liquidação era somente registrada retroativamente nos sistemas internos, não ocorrendo previamente à execução da despesa.

Em outras palavras, procedia-se a uma irregular inversão do procedimento previsto pela Lei n.º 4.320/1964, de modo que a fase que, pela legislação, serviria para a verificação do direito do credor de receber os valores (liquidação) era somente registrada *a posteriori*, servindo apenas como um mecanismo de legitimação de uma despesa que já havia sido realizada no plano fático.

O órgão desvirtuou-se, desse modo, da previsão do artigo 62 da Lei n.º 4.320/1964, cuja redação estatui que *"o pagamento da despesa só será efetuado*

² ABRAHAM, Marcus. Curso de Direito Financeiro. 5ª Ed. Rio de Janeiro: Forense. 2018. p. 289.





quando ordenado após sua regular liquidação", ensejando, desse modo, a caracterização da irregularidade **JB 03**.

Além disso, conquanto a razão assista ao Ministério Público de Contas ao considerar que "*não foram identificados os casos específicos em que houve pagamento sem empenho prévio*", o que descaracteriza a impropriedade **JB 09**, é certo que foi constatada a ausência de autorização do ordenador de despesas em notas de empenho do órgão.

É o que se pode verificar, por exemplo, na *Nota de Empenho n.º 2/2017*, a qual contém apenas a assinatura da Sra. Rosa Beatriz Scuzziato, sem que nela conste a assinatura do Presidente da Câmara, à época o Sr. Justino Malheiros Neto, ou mesmo da *Nota de Empenho n.º 226/2017*, na qual não consta qualquer assinatura (fl. 3 do Doc. Digital n.º 312866/2017).

Por conseguinte, deve-se reconhecer a violação do artigo 58 da Lei n.º 4.320/1964³, passível de configurar a irregularidade **JB 21**, conforme reconheceu a SECEX.

Nessa mesma toada, tem-se a ocorrência da impropriedade **CB 05**, em virtude da intempestividade dos registros contábeis da Câmara Municipal, ensejadora de violação dos artigos 83, 85, e 89 da Lei n.º 4.320/1964.

Isso porque a Tempestividade é reconhecida como um princípio básico informador da Contabilidade Pública, sendo definida pelo Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) nos seguintes termos:

Tempestividade significa ter informação disponível para os usuários antes que ela perca a sua capacidade de ser útil para fins do objetivo da elaboração e divulgação da informação contábil. Ter informação disponível mais rapidamente pode aprimorar a sua utilidade como insumo para processos de avaliação da prestação de contas e responsabilização (*accountability*) e a sua capacidade de

³ Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.





informar e influenciar os processos decisórios. A ausência de tempestividade pode tornar a informação menos útil⁴.

De fato, a contabilização dos atos e fatos contábeis no prazo adequado é condição necessária para permitir "*o acompanhamento da execução orçamentária, o conhecimento da composição patrimonial, a determinação dos custos dos serviços industriais, o levantamento dos balanços gerais, a análise e a interpretação dos resultados econômicos e financeiros*", conforme exigido pelo artigo 85 da Lei n.º 4.320/1964.

Trata-se, ademais, de pressuposto básico para atingir a "*ação planejada e transparente*" que, por sua vez, consiste em requisito para a responsabilidade na gestão fiscal preconizada pela Lei de Responsabilidade Fiscal⁵, uma vez que a intempestividade na produção das informações contábeis resultará, por certo, no atraso no planejamento e na devida divulgação desses dados.

Por esses fundamentos, quanto ao primeiro achado, verifico a ocorrência dos fatos descritos nas irregularidades **JB 03**, **JB 21** e **CB 05**, afastando, por outro lado, a impropriedade **JB 09**.

2. ACHADO N.º 02 – Irregularidade CB 01

Trata este achado sobre as "*Divergências entre os extratos bancários e os registros contábeis inseridos no Sistema da Câmara*", cujo valor inicialmente apurado pela SECEX atingiu o montante de **R\$ 90.366,04**.

Como é cediço, a Conciliação Bancária corresponde ao procedimento de conferência dos extratos das contas bancárias com os registros do controle financeiro

4 Secretaria do Tesouro Nacional – STN. Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público. 8ª Ed. 2019. p. 25.

5 Art. 1º. [...] § 1o A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.





interno do ente, tendo como objetivo verificar se estes estão corretos ou se seus dados são inconsistentes.

Por esse mecanismo, permite-se verificar, por exemplo, se o saldo bancário, os lançamentos e suas datas declaradas pelo controle interno são condizentes com aqueles registrados nos extratos do banco.

Nesse sentido, a contabilidade da Administração Pública, pelo princípio da evidenciação, tem o dever de manter controle diário de todas as movimentações de entradas e saídas financeiras, assim como de informar todas as contas bancárias envolvidas.

Por outro lado, os extratos bancários são meios idôneos de se obter dados para proceder a conciliação bancária para elaboração de balancete, conforme preceitua o Manual de Contabilidade do Conselho Federal de Contabilidade (Resolução CFC nº 1161/2009). Isso porque eles contêm os registros de movimentações financeiras, as tarifas bancárias, os pagamentos de fornecedores, os recebimentos de clientes, os pagamento de empréstimos do banco, os pagamento de salários dos funcionários, de impostos, etc.

Quando os saldos dos extratos bancários e os registros contábeis não forem iguais, será necessário explicar a razão da diferença entre os valores. Tal explicação se dará pela ocorrência de quatro situações:

- a. Valores lançados pela contabilidade e não creditados pelo banco;
- b. Valores lançados pela contabilidade e não debitados pelo banco;
- c. Valores creditados pelo banco e não lançados pela contabilidade;
- d. Valores debitados pelo banco e não lançados pela contabilidade.

Ademais, para cada explicação fornecida, o órgão deve demonstrar de forma detalhada a composição do valor declarado, informando também a data e o histórico do fato.





Ao comparecerem nos autos, os Representados informaram a execução da conciliação bancária, a qual foi considerada apenas parcialmente adequada pelo Ministério Público de Contas (Doc. Digital n.º 198950/2018). Assim, acolhida a manifestação do *parquet* por este Relator, os responsáveis foram instados a corrigir a divergência ainda pendente, que totalizava **R\$ 34.397,78**.

Nesse momento, os Representados informaram que o valor divergente apurado pelo Ministério Público de Contas dizia respeito a duas contas bancárias, sendo **R\$ 27.302,29** referentes ao Banco Santander e **R\$ 7.065,82** referentes ao Banco do Brasil.

Sustentaram que, na conciliação relacionada ao Banco Santander, o saldo bancário foi equivalente ao saldo contábil, restando aquela conta devidamente "zerada", conforme descrito abaixo:

ESTADO DE MATO GROSSO CÂMARA MUNICIPAL DE CUIABÁ PRAÇA MOREIRA CABRAL, Nº 0, CENTRO SUL, CUIABÁ - MATO GROSSO CNPJ: 33.710.823/0001-60						
CONCILIAÇÃO BANCÁRIA						
CONTA: 21842	BANCO SANTANDER S/A		AGÊNCIA: 3113-0	NÚMERO: 29000183-5	DATA: 30/03/2018	
LANÇAMENTOS DÉBITO						
DATA	LCTO	ORIGEM	DESCRIÇÃO	DOCUMENTO	TP LANC.	VALOR
TOTAL:						0,00
LANÇAMENTOS CRÉDITO						
DATA	LCTO	ORIGEM	DESCRIÇÃO	DOCUMENTO	TP LANC.	VALOR
29/12/2016	6	MANUAL	VALOR REFERENTE DIFERENÇA FOLHA DEZEMBRO/2016.	12/16	CR	221,30
21/02/2017	6	MANUAL	VALOR FOLHA FEVEREIRO - DIFERENÇA.	FL 02/17	CR	27.080,99
TOTAL:						27.302,29
SALDO EXTRATO CONTÁBIL: 27.302,29			VALOR CONCILIADO: -27.302,29	SALDO EXTRATO BANCO: 0,00		

Por outro lado, registraram que o total não conciliado no Banco do Brasil corresponderia a **R\$ 7.065,82**, dos quais **R\$ 3.793,11** seriam atinentes a divergências registradas nos anos de 2009 a 2014, para as quais a conciliação seria inviável, em razão do decurso de tempo e da migração de sistema contábil ocorrida na Câmara Municipal em 16/03/2015.





O remanescente, no valor de **R\$ 3.272,71**, seria referente a um pagamento equivocadamente realizado em duplicidade para a servidora Ana Paula Miguel, a qual já teria anuído com a devolução do valor, por meio de desconto na folha de pagamento, confira-se:

PROPOSTA

Eu, Ana Paula Miguel, portadora do RG nº 0963807-5 e inscrita no CPF Nº 854.178.901-20, considerando o valor a ser restituído à Câmara Municipal de Cuiabá, em razão de ter recebido indevidamente, R\$ 6.567,55(seis mil quinhentos e sessenta e sete reais e cinquenta e cinco centavos),valor do qual já devolvi R\$ 2.052,84(dois mil e cinquenta e dois reais e oitenta e quatro centavos), restando R\$ 4.514,71 (quatro mil quinhentos e quatorze reais e setenta e um centavos) a serem restituídos, AUTORIZO o desconto de 30% do valor do meu vencimento até a quitação do valor restante a ser restituído.

Cuiabá-MT, 22 de janeiro de 2019.


Ana Paula Miguel
CPF 854.178.901-20

De fato, tendo em vista as informações trazidas pelos Representados e a anuência da Equipe Técnica quanto à conciliação bancária efetuada na Câmara Municipal ao longo da tramitação desta RNI, parece seguro afirmar que as inconsistências na contabilização foram devidamente regularizadas.

Portanto, em atenção à diligência dos responsáveis em atender às determinações desta Corte, alinhio-me, quanto a esse ponto, ao entendimento do Ministério Público de Contas e da SECEX, no sentido de reputar sanada a irregularidade **CB 01**.

3. DA APLICAÇÃO DAS MULTAS

Consoante a fundamentação exposta acima, constatou-se a ocorrência de três irregularidades (**JB 03**, **JB 21** e **CB 05**), todas de natureza grave, de responsabilidade dos três representados.





No caso dos autos, a conduta dos responsáveis durante a tramitação processual, no sentido de buscarem sanar as impropriedades apontadas pela SECEX e pelo MPC, representa elemento atenuante de sua responsabilidade, sendo assim também em relação ao fato de que não se constatou a ocorrência de dano ao erário.

Por outro lado, em que pese tratar-se de irregularidade recorrente na Câmara Municipal de Cuiabá, tendo sido reconhecida pelo Acórdão nº 3.525/2015-TP (Contas de Gestão 2012 – Processo n.º 77542/2013), deve-se considerar que o problema aparentemente já existia em gestões anteriores do órgão.

Desse modo, considerando o princípio da intranscendência subjetiva das sanções⁶, seria inviável a majoração da multa em virtude de suposta reincidência da conduta, por se tratarem de gestores distintos.

Por fim, tendo em vista que não há, nos autos, indícios de reprovabilidade acima do normal da conduta dos Representados, as multas devem ser fixadas em seus patamares mínimos, em observância aos artigos 75, III, da Lei Orgânica⁷ c/c artigo 286, II, do RITCE/MT⁸, artigo 2º, II, c/c artigo 3º, II, da Resolução Normativa n.º 17/2016⁹

6 “O princípio da intranscendência subjetiva das sanções inibe a aplicação de severas sanções às administrações por ato de gestão anterior à assunção dos deveres públicos. Precedentes: ACO 1.848-AgR, rel. Min. Celso Mello, Tribunal Pleno, DJe de 6/11/2014; ACO 1.612-AgR, rel. Min. Celso de Mello, Tribunal Pleno, DJe de 12/02/2015” (ACO 2795 AgR, Relator(a): Min. LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 23/11/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-267 DIVULG 12-12-2018 PUBLIC 13-12-2018).

7 Art. 75. O Tribunal aplicará multa de até 1000 (mil) vezes a Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso – UPF-MT, ou outra que venha sucedê-la, na graduação estabelecida no regimento interno, aos responsáveis por: [...] III. ato praticado com grave infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]

8 Art. 286. Nos termos das disposições do Capítulo IX do Título II da Lei Complementar Estadual nº 269/2007, o Tribunal Pleno, as Câmaras ou o julgador singular poderão, em cada processo, aplicar multa de até 1.000 (mil) vezes o valor da Unidade Padrão Fiscal de Mato Grosso - UPF/MT ou outra que venha a sucedê-la, a cada responsável por: [...] II. infração a norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]

9 Art. 2º. Ensejarão a aplicação de multas as seguintes condutas: II. infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial; [...]

Art. 3º. As multas aos responsáveis por irregularidades que caracterizem infração a norma legal ou regulamentar, descumprimento de decisão do Tribunal de Contas, reincidência no descumprimento de decisão, sonegação de documento ou informação ao TCE/MT, obstrução ao livre exercício das auditorias, levantamentos, inspeções, acompanhamentos e monitoramentos serão aplicadas com observância aos valores referenciais em UPF/MT estabelecidos a seguir: **II – Irregularidades graves: a) constatação: 6 a 10 UPFs/MT.**





todas deste Tribunal, bem como o § 2º do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro¹⁰.

DISPOSITIVO

Em face do exposto, acolho o Parecer Ministerial n.º 3.073/2019, da lavra do Dr. Gustavo Coelho Deschamps, e voto no sentido de **conhecer** desta Representação de Natureza Interna, **rejeitando** a preliminar arguida pelos Representados e, no mérito, **julgá-la parcialmente procedente**, aplicando multa aos Representados, conforme o artigo 3º, II, alínea “a”, da Resolução Normativa n.º 17/2016-TP, sendo:

a) **18 UPFs/MT** para o Sr. Justino Malheiros Neto, ex-Presidente da Câmara Municipal de Cuiabá, nos termos do artigo 75, III, da Lei Orgânica c/c artigo 286, II, do RITCE/MT, artigo 2º, II, c/c artigo 3º, II, da Resolução Normativa n.º 17/2016, todos deste Tribunal, assim discriminados:

1. **06 UPFs/MT**, em decorrência do pagamento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (irregularidade **JB 03**);
2. **06 UPFs/MT**, em decorrência da ausência da autorização do ordenador de despesas em notas de empenho (irregularidade **JB 21**);
3. **06 UPFs/MT**, em decorrência da existência de registros contábeis intempestivos (irregularidade **CB 05**).

b) **18 UPFs/MT** para a Sra. Rosa Beatriz Scuzziatto, Contadora da Câmara Municipal de Cuiabá, nos termos do artigo 75, III, da Lei Orgânica c/c artigo 286, II, do RITCE/MT, artigo 2º, II, c/c artigo 3º, II, da Resolução Normativa n.º 17/2016, todos deste Tribunal, assim discriminados:

¹⁰ Art. 22. [...] § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.





1. **06 UPFs/MT**, em decorrência do pagamento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (irregularidade **JB 03**);
2. **06 UPFs/MT**, em decorrência da ausência da autorização do ordenador de despesas em notas de empenho (irregularidade **JB 21**);
3. **06 UPFs/MT**, em decorrência da existência de registros contábeis intempestivos (irregularidade **CB 05**).

c) **18 UPFs/MT** para a Sra. Rita Cristiane Fabrício Rennó, Secretária de Gestão Orçamentária e Financeira da Câmara, nos termos do artigo 75, III, da Lei Orgânica c/c artigo 286, II, do RITCE/MT, artigo 2º, II, c/c artigo 3º, II, da Resolução Normativa n.º 17/2016, assim discriminados:

1. **06 UPFs/MT**, em decorrência do pagamento de parcelas contratuais ou outras despesas sem a regular liquidação (irregularidade **JB 03**);
2. **06 UPFs/MT**, em decorrência da ausência da autorização do ordenador de despesas em notas de empenho (irregularidade **JB 21**);
3. **06 UPFs/MT**, em decorrência da existência de registros contábeis intempestivos (irregularidade **CB 05**).

É a proposta de voto.

Gabinete do Relator, Cuiabá-MT, 08 de agosto de 2019.

LUIZ CARLOS PEREIRA¹¹
Conselheiro Substituto

¹¹ Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal n° 11.419/2006.

