



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



PROCESSO: 912.164
ÓRGÃO: Prefeitura Municipal de Rio Casca
NATUREZA: Representação
ANO REF.: 2014
REPRESENTANTE: Sr. José Mário Russo Maroca, Prefeito Munic. Rio Casca
REPRESENTADO: Sr. José Maria de Souza Cunha, ex-Prefeito Munic. de Rio Casca
RELATOR: Conselheiro Substituto Licurgo Mourão

I - RELATÓRIO

Tratam os autos de representação formulada pelo Sr. José Mário Russo Maroca, atual Prefeito Municipal de Rio Casca, na qual comunicou a este Tribunal acerca de **possíveis irregularidades na contabilização de receitas oriundas de convênios no exercício de 2012**, imputadas ao ex-Prefeito de Rio Casca, Sr. José Maria de Souza Cunha, fl. 01/04.

Em análise preliminar (fls. 160 a 165) este Órgão Técnico se pronunciou pela procedência dos fatos representados, porque foram contabilizados recursos financeiros oriundos dos convênios destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital, como Receitas Correntes, contrariando o disposto no art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964.

A Ilustre Representante do *Parquet* concordando com o Estudo Técnico sugeriu a citação dos responsáveis. (fls. 167/168).

Devidamente citado (fl. 271), o representado, Sr. José Maria de Souza Cunha, ex-Prefeito Munic. de Rio Casca, apresentou suas contrarrazões (fls. 172/174).



Por fim, em atendimento ao r. Despacho de fl. 176, os autos foram encaminhados a esta Unidade Técnica para exame da defesa juntada às fls. 172/174.

É o relatório.

Passa-se ao reexame.

II – REEXAME

II.1 – Da Representação

Na exordial (fls. 01 a 04), o representante aduz, em apertada síntese, que ocorreu fraude contábil na remessa dos dados relativos à prestação de contas do exercício de 2012, na qual receitas de capital foram contabilizadas como receitas correntes, com o objetivo de aumentar irregularmente a base de cálculo para aferição dos gastos com pessoal.

Foram juntados os documentos de fls. 05 a 14, atinentes ao Convênios destinados à consecução de Despesas de Capital com os respectivos valores.

II.2 – Da Análise Preliminar

Consoante apurado na análise preliminar deste Órgão Técnico, fls. 160/165, foram contabilizados indevidamente como Receitas Correntes (códigos 00.1761.00.00 e 00.1762.00.00) recursos financeiros da ordem de **R\$1.391.281,42** (um milhão trezentos e noventa e um mil duzentos e oitenta e um reais e quarenta e dois centavos), conforme detalhamento no Quadro Demonstrativo à fl. 159, contrariando o disposto no art. 11 da Lei Federal n. 4.320/1964.



Contudo, ressaltou-se que os limites máximos de gastos do ente público com o seu pessoal (LRF) foram observados pelo Município.

II.3 – Das Contrarrazões e Respectiva Análise Técnica

Em seus argumentos de defesa (fls. 172/174), o Sr. José Maria de Souza Cunha, ex-Prefeito Munic. de Rio Casca, aduz, no essencial, o que se segue enumerado, devidamente analisado na sequência.

***Ab initio*, importante ressaltar que o defendente não contesta os lançamentos equivocados das Receitas de Capital, oriundas dos aludidos convênios, como Receitas Correntes**, conforme representado e corroborado pela Análise Técnica inicial.

- 1. Que seu mandato se encerrou em 31 de dezembro de 2012, sendo que o preenchimento e envio da prestação de contas anual, exercício de 2012, não foi de sua responsabilidade, vez que o preenchimento e envio se deu no exercício de 2013, sob a responsabilidade do contador José Cardoso Izidório e do atual Prefeito Municipal, José Mana Russo Maroca;**

Data venia, não lhe assiste razão.

Com efeito, sendo o exercício de 2012 o último de sua gestão e o preenchimento e envio da respectiva Prestação de Contas Anual – PCA por intermédio do sistema SIACE permitido até 31/03/2013¹, caberia à atual administração tal incumbência.

¹ Conforme disposto no art. 5º da INTCEMG 12/2011



Entretanto, isso por si só não exime o representado de qualquer responsabilidade por erros nos Demonstrativos Contábeis constantes da PCA, sobretudo daqueles advindos de lançamentos contábeis anteriores.

Mormente em cumprimento ao disposto na **Normas Brasileiras de Contabilidade NBCT 2 e NBC T 16.6**, antes do preenchimento e entrega da PCA no SIACE os responsáveis por sua edição e entrega devem antes se certificarem se os principais demonstrativos contábeis estipulados no art. 3º e seu § 1º, da INTCEMG 12/2011² (Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial, Comparativos da Receita e Despesa etc.) encontram-se devidamente CONFERIDOS E ASSINADOS pelos respectivos responsáveis, quais sejam, principalmente o Gestor/Prefeito e o Contador.

NBC T 2 – Da Escrituração Contábil

NBC T 2.2 – Da Documentação Contábil

2.2.1 – A Documentação Contábil compreende todos os documentos, livros, papéis, registros e outras peças, que apoiam ou compõem a escrituração contábil.

2.2.1.1 – Documento contábil, estrito-senso, é aquele que comprova os atos e fatos que originam lançamento (s) na escrituração contábil da Entidade.

2.2.2 – A Documentação Contábil é hábil, quando revestida das características intrínsecas ou extrínsecas essenciais, definidas na legislação, na técnica-contábil ou aceitas pelos "usos e costumes".

2.2.3 – A Documentação Contábil pode ser de origem interna quando gerada na própria Entidade, ou externa quando proveniente de terceiros.

2.2.4 – A Entidade é obrigada a manter em boa ordem a documentação contábil.

Nome e assinatura nos documentos:

² INTCEMG 12/211 - Disciplina a organização e a apresentação das contas de governo anualmente prestadas pelo Chefe do Poder Executivo Municipal, para fins de emissão do parecer prévio.



NBC T 16.6. Item 6 – s “As demonstrações contábeis devem conter a identificação da entidade do setor público, da autoridade responsável e do contabilista.”

Ressalte-se que em nenhum momento o defendente argumentou e muito menos comprovou que não assinou os Demonstrativos Contábeis originais, ou seja, aqueles extraídos do sistema informatizado da Prefeitura Municipal de Rio Casca.

E ainda, em obediência ao disposto no art. 3º, IV, e § 2º, da INTCEMG 12/2011, na elaboração da PCA no SIACE *“serão cadastrados os dados pessoais das pessoas físicas envolvidas na prestação de contas anual: serão preenchidos os dados cadastrais do responsável pela entrega da prestação de contas, dos ordenadores de despesas principais, dos ordenadores de despesas por delegação, dos responsáveis pela contabilidade, pelo controle interno e do presidente da câmara”*³.

Conforme informado no SIACE/PCA de 2012, cópia anexa, o defendente é o responsável pela PCA daquele exercício.

Assim sendo, s.m.j., não existem elementos técnicos suficientes para mitigar a responsabilidade do representado pelo conteúdo dos Demonstrativos Contábeis/Financeiros de sua gestão.

2. Que segundo a legislação municipal, a atribuição para os lançamentos contábeis e patrimoniais são afetos ao setor financeiro da Prefeitura, no caso, a Secretaria Municipal de Fazenda, ao serviço de contabilidade municipal, conforme expressamente previsto na Lei Municipal nº 1.401/97;

³ Consoante pag. 25 do Manual do SIACE. Disponível em <
<http://www.tce.mg.gov.br/IMG/SIACE/PCA/2012/Manual%20Executivo%202012.pdf>> Acesso em 02/02/2018



3. Que ***“em momento algum, concorreu para qualquer ato no sentido de alterar de forma consciente ou equivocada, os lançamentos de receitas vinculadas a convênios, constantes da representação”;***
4. Que ***“o preenchimento e o envio da prestação de contas anual, exercício de 2012, não foi de responsabilidade deste signatário, vez que o preenchimento e o envio se deu já no exercício de 2013, sob a responsabilidade do contador José Carlos Izidório e do atual Prefeito Municipal, José Maria Russo Maroca...”;***

Percebe-se solarmente que o defendente busca se esquivar de qualquer responsabilidade pelo erro na contabilização da Receitas oriundas de convênios destinados às despesas de capital, atribuindo a responsabilidade à Secretaria Municipal de Fazenda e ao então Contador, Sr. José Cardoso Izidório.

De início, chama a atenção o fato de que consoante informações do SIACE/PCA 2012, cópia anexa, o responsável pela contabilidade era o Contador Sidcley Fabiane Moraes – CRC 70.820, e não o mencionado Sr. José Cardoso Izidório.

Com efeito, de acordo com o previsto no art. 5º e Art. 18, X, da mencionada Lei (cópia de parte em anexo) a tarefa de classificar e contabilizar as receitas se enquadra dentro das atribuições da Secretaria Municipal de Fazenda e, sobretudo, do Serviço de Contabilidade:

Art. 5º - Compete a Secretaria Municipal da Fazenda:

I - promover a administração financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Município;

II - gerir as ações voltadas para administração da tributação, arrecadação e fiscalização do controle fiscal, da defesa e representação judicial da Fazenda Pública;

III - coordenar, apoiar e avaliar as atividades afins a administração financeira e orçamentária.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



Art. 18 -São atribuições dos Serviços previstos nesta Lei:

(...)

X - Serviço de Contabilidade, coordenar e executar as atividades contábeis da Prefeitura Municipal;

(...)

Entretanto, *s.m.j.*, isso também por si só não pode ser suficiente para isentar o defendente (ex-Prefeito) de sua responsabilidade.

Primeiro, ao assinar os "Balanços Gerais" do Município, que refletem todas as operações contábeis do período, o Prefeito como mandatário maior do Ente, se solidariza com todo o conteúdo que eles refletem.

É notório o entendimento de que o Prefeito Municipal é o responsável principal pelos atos que envolvem sua gestão, mesmo que tenha havido delegação de competência em razão do poder hierárquico, porque cabe a ele manter constante vigilância sobre a atuação de seus subordinados.

Nesse sentido é o que se extrai do voto condutor do Acórdão nº 1.837/2003/TCU, exarado pelo Relator Ministro Lincoln Magalhães da Rocha, *in verbis*:

4.1. Em que pese tratar-se de irregularidades de natureza técnica, conforme as palavras do ex-gestor, ao consultarmos o Decreto n.º 83.937/79, que regulamenta o art. 11 do Decreto-Lei 200/67, não vislumbramos outra alternativa que não a de atribuir ao Sr. Joaquim de Lima Quinta a responsabilidade principal pelo ocorrido. Senão vejamos:

"A delegação de competência não envolve a perda, pelo delegante, dos correspondentes poderes, sendo-lhe facultado, quando entender conveniente, exercê-los mediante avocação do caso, sem prejuízo da validade da delegação"



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



4.2. Se não bastasse isso, há que se considerar, ainda, o fato de o Prefeito Municipal ser, em regra, o único ordenador de despesas do Município, ou seja, toda e qualquer despesa depende de sua autorização. Assim, não vemos como escusar-se o ex-Prefeito da responsabilidade que lhe está sendo atribuída nestes autos.

(...) Ainda assim, é pacífico neste TCU o entendimento de que o Prefeito Municipal é o responsável principal, quando da apuração das responsabilidades envolvendo a sua gestão. É o que está assentado no Acórdão nº 1.837/2003 - Primeira Câmara - TCU.

Ademais, todas as despesas, contratos e demais atos de gestão com repercussão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, devem ser registrados conforme disciplina a lei, mormente a Lei Federal nº 4.320/64, bem como em atenção às regulamentações específicas, no caso, à Portaria Interministerial Federal nº 163/2001.

Quanto à justificativa constante do item "3" alhures, muito embora não exista nos autos nada que comprove tal argumento, com todo o respeito, a intenção ou não de concorrer para o registro das Receita de Capital de forma inadequada não ilide a desobediência da norma legal aplicada ao caso.

A desobediência à norma legal fere o **Princípio da Legalidade** (*caput* do art. 37, CR/88).

Em função do Princípio da Legalidade o Agente/Administrador Público deve ater-se aos preceitos legais que regem sua atuação.

Sobre o Princípio da Legalidade, interessante destacar a lição de Seabra Fagundes:



Todas as atividades da Administração Pública são limitadas pela subordinação à ordem jurídica, ou seja, à legalidade. [...] Mas não basta que tenha sempre fonte na lei. É preciso, ainda, que se exerça segundo a orientação dela e dentro dos limites nele traçados. Só assim o procedimento da Administração é legítimo.⁴

Por oportuno, ressalta-se que a negligência ou imperícia dos Agentes Públicos podem ser enquadradas nas hipóteses de aplicação de multa, que não dizem respeito à existência de danos ao erário, estabelecidas em consonância com o art. 85 da Lei Complementar nº 102/2008 – Lei Orgânica do Tribunal de Contas e no art. 318 do Regimento Interno.

A aplicação de sanção aos gestores encontra respaldo no art. 71, VIII, da CR/88⁵.

Nesse sentido, a Constituição do Estado de Minas Gerais, em seu art. 76, inciso XIII, atribui ao Tribunal de Contas do Estado a mesma competência conferida ao Tribunal de Contas da União pelo inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal.

Uma leitura apressada do dispositivo constitucional leva a uma interpretação de que o Tribunal de Contas só poderia aplicar multa caso estivesse diante de irregularidades causadoras de danos ao erário. O Supremo Tribunal Federal deslindou a questão, ratificando a competência do Tribunal de Contas para aplicar multa aos responsáveis por ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas,

⁴ FAGUNDES, Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 1984, p. 80

⁵ Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



independentemente da existência efetiva de danos ao erário, conforme RE nº 190.985, Relator Ministro Néri da Silveira, julgado em 14/02/1995:

“EMENTA: - Recurso extraordinário. Ação direta de inconstitucionalidade. (...)

6. Recurso extraordinário conhecido e provido para julgar improcedente a ação direta de inconstitucionalidade e declarar a constitucionalidade dos arts. 76 e 77, incisos I, III, IV, V, VI e VII, ambos da Lei Complementar n.º 31, de 27.9.1990, do Estado de Santa Catarina. 7. Não é possível, efetivamente, entender que as decisões das Cortes de Contas, no exercício de sua competência constitucional, não possuam teor de coercibilidade. Possibilidade de impor sanções, assim como a lei disciplinar. 8. Certo está que, na hipótese de abuso no exercício dessas atribuições por agentes da fiscalização dos Tribunais de Contas, ou de desvio de poder, os sujeitos passivos das sanções impostas possuem os meios que a ordem jurídica contém para o controle de legalidade dos atos de quem quer que exerça parcela de autoridade ou poder, garantidos, a tanto, ampla defesa e o devido processo legal. 9. As normas impugnadas prevêem possam as multas ser dosadas, até o máximo consignado nessas regras legais. Disso resulta a possibilidade, sempre, de se estabelecer relação de proporcionalidade entre o dano e a multa.”

(RE 190985/SC - SANTA CATARINA RECURSO EXTRAORDINÁRIO Relator: Min. NÉRI DA SILVEIRA Julgamento: 14/02/1996 Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

Na esteira deste entendimento, o Tribunal de Justiça do Estado de Minas Gerais posicionou-se, no Processo n. 1.0000.00.249768-3/000(1), que trata da aplicação de multa pelo Tribunal de Contas, decisão publicada em 01/07/2003, ora destacada:

“Assim, conclui-se que o Tribunal de Contas poderá aplicar aos administradores e responsáveis as sanções previstas naquele título, na forma



prevista pela Lei Complementar 33/94 ou, ainda, de acordo com o Regimento Interno, no artigo 236, II.

(...)

A possibilidade de aplicação de penalidades pecuniárias pelo Tribunal de Contas, não se esgota na ação coercitiva que tenciona obrigar os sujeitos, administradores de recursos públicos, ao cumprimento de obrigações públicas impostas por lei (multa-coerção). Há multas previstas nas leis orgânicas e nos regimentos internos destes órgãos que se dirigem mesmo à punição dos infratores (multa-sanção). (LUCIANO FERRAZ, "Poder de coerção e poder de sanção dos Tribunais de Contas – competência normativa e devido processo legal, Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, n.º 13, abril-maio, 2002. Disponível na Internet: <http://www.direitopublico.com.br>) " TJMG – 4ª Turma Civil – Ação de Anulação/Processo n.º 1.0000.00.249768-3/000(1), rel. Célio César Paduani.

No caso em tela, s.m.j., o Agente Público (Prefeito Municipal) como responsável solidário pelo registro equivocado da receita de Capital, mesmo que seja sem intenção, praticou ato em desacordo com a lei, se sujeitando, portanto, à aplicação de sanções por parte desta eg. Corte de Contas, com fulcro no art. 83, inciso I, da Lei Complementar n. 102/2008⁶.

5. Que mesmo excluindo o montante apurado pelo Órgão Técnico desta eg. Corte de Contas, os gastos de pessoal do Município se encontram dentro do Limite da LRF.

⁶ Art. 83 – O Tribunal, ao constatar irregularidade ou descumprimento de obrigação por ele determinada em processo de sua competência, poderá, observado o devido processo legal, aplicar, isolada ou cumulativamente, as seguintes sanções:

I – multa;



Com efeito, isso foi apurado e demonstrado na Análise Técnica inicial (fls. 160 a 165).

Porém, *data venia*, em nada interfere na irregularidade representada, qual seja, o registro inadequado de Receitas Correntes como Receitas de Capita, maculando a apuração do gasto de pessoal na forma estipulada pela LRF.

II.5 – Da Existência de Outra Representação (Matéria Conexa)

Cumprе registrar que se encontra em tramitação neste eg. TCEMG o Processo nº 997.583, protocolizado em 10/11/2016, referente a outra representação sobre a mesma questão patrocinada pelo Ministério Público de Contas do Estado de Minas Gerais, tendo como signatário a i. Procuradora Cristina Andrade Melo.

S.M.J., trata-se do fenômeno de conexão previsto no art. 55, CPC/2015⁷.

Assim sendo, com espeque nos artigos 156 e 157 do Regimento Interno deste eg. Tribunal de Contas⁸, sugere-se o apensamento destes autos ao Processo nº 997.583.

III – CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **S.M.J.**, conclui-se que:

⁷ Art. 55. Reputam-se conexas 2 (duas) ou mais ações quando lhes for comum o pedido ou a causa de pedir.

⁸ Art. 156. O apensamento de processos, em caráter definitivo ou temporário, decorrente de dependência, conexão ou continência, observará as disposições específicas do Código de Processo Civil.

§ 1º O apensamento definitivo ou anexação de processos ocorre quando se referirem à mesma parte, contiverem o mesmo assunto e não comportarem decisões conflitantes.

§ 2º O apensamento provisório é a junção temporária de um processo a outro, por conveniência ou em razão de dificuldades técnicas ou operacionais, com a finalidade de propiciar sua melhor instrução, estudo, informações, visando à uniformidade de tratamento de matérias semelhantes, em processos relativos ao mesmo interessado ou não.

Art. 157. Compete ao Presidente do Tribunal, mediante solicitação do Relator, determinar o apensamento ou desapensamento de autos, ouvido o Relator do outro processo, ressalvados os processos de mesma relatoria.



- 1) **Os argumentos de defesa apresentados pelo representado**, ex-Prefeito de Rio Casca, Sr. José Maria de Souza Cunha, **não foram suficientes para afastar a procedência da representação**, no sentido de que foram contabilizados recursos oriundos de convênios destinados a atender despesas classificáveis como Despesas de Capital, como Receitas Correntes, contrariando o disposto no art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964, consoante concluído na Análise Técnica Inicial (fls. 160 a 165);
- 2) O Agente Público (ex-Prefeito Municipal), como responsável solidário pelo registro equivocado da receita de Capital, mesmo que seja sem intenção, praticou ato em desacordo com a lei, se sujeitando, portanto, à aplicação de sanções por parte desta eg. Corte de Contas, com fulcro no art. 83 da Lei Complementar nº 102/2008;
- 3) Com espeque nos artigos 156 e 157 do Regimento Interno deste eg. Tribunal de Contas, **sugere-se o apensamento destes autos ao Processo nº 997.583**, porque se faz presente o fenômeno da conexão entre as questões representadas.

À consideração superior.

DCEM/2ª CFM, 08 de fevereiro de 2018.

Rogério César Costa Álvares
Analista de Controle Externo

TC 1210-3



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS
Diretoria de Controle Externo dos Municípios
2ª Coordenadoria de Fiscalização dos Municípios



(Trabalho realizado em regime de *Home Office* – Portaria nº 60/PRES./2017)

//2 coord_fiscal_municipios em egito/Municípios. 2ª e 7ª / 912.164 Reex Repr PM Rio Casca 2014 – Erros Cont Receita Capital