PARECER PRÉVIO - PA00 - 262/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/3610/2020
PROTOCOLO	: 2030933
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ
JURISDICIONADO	: JOSE IZAURI DE MACEDO
ADVOGADOS	: LUDMILLA CORREA DE SOUZA MENDES – OAB/MS 14.643-A; JAILTON EZEQUIEL RIBEIRO OLIVEIRA – OAB/MS 22.440.
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. IMPROPRIEDADES INSUFICIENTES PARA A REPROVAÇÃO. IRREGULARIDADE FORMAL DE REGISTRO. AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS. DEMONSTRATIVO SINTÉTICO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PARA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA, ATOS LEGAIS E MOVIMENTAÇÃO NO EXERCÍCIO. NECESSIDADE DE ENVIO DA TOTALIDADE DA DOCUMENTAÇÃO. LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. MATÉRIA ESTRANHA À PREVISÃO DE RECEITAS E À FIXAÇÃO DE DESPESAS. NECESSIDADE DE RESPEITAR O PRINCÍPIO DA EXCLUSIVIDADE. INSCRIÇÃO DE DESPESAS EM RESTOS A PAGAR SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA. CASO QUE NÃO SE TRATA DE ÚLTIMO ANO DE MANDATO. DÉFICIT FINANCEIRO NÃO AVALIADO COMO FATOR ISOLADO OCASIONADOR DE DESEQUILÍBRIO FINANCEIRO DAS CONTAS ANALISADAS. NECESSIDADE DE OBSERVAR AS DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS E CONDIÇÕES DA LEGISLAÇÃO PERTINENTE PARA O EQUILÍBRIO. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA. NECESSIDADE DE PREENCHIMENTO DO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO POR SERVIDOR EFETIVO. RECOMENDAÇÕES.

Emite-se o parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação de contas anuais de governo, em razão da irregularidade formal de registro, da necessidade de remessa da totalidade dos documentos obrigatórios, da necessidade de respeitar o Princípio da Exclusividade, pois a Lei Orçamentária Anual não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (art. 165, § 8º), e da necessidade de observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, com a expedição das recomendações pertinentes.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 13 de novembro de 2024, DELIBERAM os

Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, emitir **parecer prévio favorável com ressalva à aprovação** da prestação de contas anuais de governo do poder executivo do **Município de Naviraí/MS**, relativa ao exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade do Senhor **Jose Izauri de Macedo**, Prefeito Municipal, à época, consoante art. 59, II, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, diante: **a)** irregularidade formal de registro; **b)** necessidade de remessa da totalidade dos documentos obrigatórios; **c)** necessidade de respeitar o Princípio da Exclusividade, pois a Lei Orçamentária Anual não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (art. 165, § 8º); **d)** necessidade de observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal; expedir **recomendação** ao responsável para: **1)** que observe com maior rigor as normas que regem a Administração Pública, especialmente as regras de natureza contábil, providenciando que as falhas aqui verificadas não se repitam; **2)** que respeite o Princípio da Exclusividade, pois a Lei Orçamentária Anual não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (art. 165, § 8º); **3)** que o cargo de Controlador Interno seja ocupado por servidor efetivo, com a realização de concurso público específico (caso ainda não tenha sido realizado), observando-se o Princípio da Segregação de Funções; e realizar a **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/12, com a remessa dos autos à Câmara Municipal de Naviraí/MS, nos termos do art. 33 da Lei Complementar n. 160/2012.

Campo Grande, 13 de novembro de 2024.

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 Governo da Prefeitura Municipal de Naviraí, exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor *Jose Izauri de Macedo*, Prefeito Municipal, 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 30/03/2020.

1.1 – Da manifestação técnica:

A Equipe Técnica elaborou a Análise n. 4870/2021 (f. 960/1010) e concluiu que esta prestação de contas não estaria em conformidade com os aspectos relevantes e os critérios aplicados, em razão dos seguintes achados (f. 992/994):

Item da Análise	Achados	Situação encontrada	Critério	Evidências
2.2.2	Intempestividade na remessa dos arquivos contábeis, via SICOM	Os arquivos contábeis foram encaminhados ao sistema SICOM de forma intempestiva, conforme quadro demonstrativo.	Resolução TCE/MS nº 88/2018, art. 45	SICOM
2.2.3	Intempestividade na remessa dos Demonstrativos Fiscais	Os Demonstrativos Fiscais (RREO 1º Bimestre e RGF 3º Quadrimestre) foram encaminhados de forma intempestiva, conforme quadro demonstrativo.	Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo II, item 2.4.2 e 2.4.3	TC/3334/2019 – Relatório Resumido de Execução Orçamentária - RREO; TC/5597/2019 - Relatório de Gestão Fiscal - RGF
2.2.4	A prestação de contas não foi instruída com todos os documentos de remessa obrigatória	Ausência ou inconformidade nos documentos elencados no item 2.2.4	Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo II, item 2.4.1, "B".	Prestação de Contas
4.1.1.2	Dotação Orçamentária Ilimitada	Determinados dispositivos da LOA autorizam o Executivo a alterar dotações de forma ilimitada.	Artigo 167, VII, CF/88	Disposições contidas no artigo 10º, da Lei Municipal nº 2.160/2018.
4.1.1.3	Remanejamento e Transposição de Dotações Orçamentárias.	Realocações de dotações orçamentárias entre órgãos e programas de despesas sem prévia autorização legislativa.	Artigo 167, VI, CF/88	Decretos de abertura de créditos adicionais (Peça 17).
4.1.1.4	Abertura de Crédito Especial sem lei autorizativa	Verificou-se Abertura de crédito adicional especial, sem a prévia autorização legislativa	Artigo 167, V, CF/88 Artigo 42, Lei 4320/64	Decretos de abertura de créditos adicionais (Peça 17).
4.1.1.5	Extrapolação da Margem Orçamentária	Créditos Adicionais abertos correspondem a 21,97% da dotação inicial, sendo a margem autorizada de 20%.	Art. 9º, LOA 2019.	LOA 2019, Decretos de abertura de créditos adicionais (Peça 17).
4.1.1.6.1 (a)	Inconsistência de valores em relação aos Decretos e Demonstrativos de Abertura de Créditos	Valores lançados no Demonstrativos de Abertura de Créditos Adicionais difere dos valores dos Decretos encaminhados (Peça 17).	Lei nº 4.320/1964 MCASP 8º Edição	Decretos (Peça: 17) e Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais (fls. 46-101).

4.1.1.6.1 (b)	Divergência de saldos em relação Dotação Inicial Atualizada em comparação com o Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada e Anexo 12	Divergência de valores entre os saldos da Dotação Inicial Atualizada, Anexo 12 – Balanço Orçamentário e Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada	Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) e às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC´s)	Lei Orçamentária Anual – Decretos (peça 17), Anexo 11 (peça 12) e Anexo 12 (peça 18)
4.2.3	Inscrição de despesas em restos a pagar sem disponibilidade de caixa	A disponibilidade de caixa líquida antes da inscrição dos RP não processados foi de R$ -2.968.903,56	Lei de Responsabilidade Fiscal LC nº 101/2000	Anexos 13, 14 e 17 consolidados, Câmara e RPPS. Anexo 5 – Relatório Gestão Fiscal
4.3.2.1	Inconsistências identificadas no Balanço Financeiro	Divergências de Saldos Contábeis	Lei nº 4.320/1964 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª edição	Anexo 13 (fls. 223-224) e anexo 17 (fl. 255).
4.3.3.5.1	Inconsistência na disponibilidade de caixa	Diferença de saldo na conta caixa e equivalentes de caixa em relação as contas bancárias.	Lei nº 4.320/1964 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª edição	Anexo 14 (fls. 225-226), Extratos Bancários (Peça 41).
4.3.3.5.2	Divergência de saldo do Patrimônio Líquido	Divergências de Saldos Contábeis do Balanço Anterior	Lei nº 4.320/1964 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª edição	Anexo 14 (fls. 225-226). (TC/2818/2019, Anexo 14, fls. 217-218).
4.3.3.5.3	Inconsistência no preenchimento do ativo e passivo financeiro no balanço patrimonial	O saldo das contas Ativo Financeiro e Permanente não guardam consonância com o valor dos ativos que compõe as referidas contas	Lei nº 4.320/64, Art. 105, MCASP 8ª edição, Parte V, item 4.2.2; IPC 04	Anexo 14 (fls. 225-226).
4.3.3.5.4	Inconsistência no preenchimento do quadro do Superávit/Déficit Financeiro	O quadro do Superávit/Déficit Financeiro (anexo ao Balanço Patrimonial), não foi preenchido corretamente, considerando o Ativo e Passivo Financeiros.	Lei nº 4.320/64, Art. 43, § 2º, combinado com a IPC 04; MCASP 8ª edição, Parte V, Item 4	Anexo 14 (fls. 225-226).
4.3.5.1.1	Inconsistência nos saldos das contas contábeis	Preenchimento incorreto da DFC, no que se refere a soma dos três fluxos de caixa. Divergência de valores de Caixa e Equivalentes de Caixa Final da Demonstração dos Fluxos de Caixa em comparação ao Anexo 14 – Balanço Patrimonial	Lei nº 4.320/1964 e Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP 8ª edição. IPC's 08 e 11.	Anexo 14 (fls. 225-226) e Anexo 18 (fls. 257-258).
4.3.6.1.1	Divergência de registros contábeis	Divergência de valores em relação ao saldo inscritos em restos a pagar e o demonstrado na Relação de Restos a pagar	Lei nº 4.320/1964 MCASP 8ª edição	Anexo 17 (fl. 255). Relação dos restos a pagar inscritos no exercício (fls. 393-434).

1.2 – Do Ministério Público de Contas:

Após, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 9213/2023 (f. 1013/1022) e concluiu pela irregularidade das contas e recomendação.

Além disso, sugeriu a intimação do Senhor Jose Izauri de Macedo, Prefeito Municipal, à época dos fatos, para que se manifestasse a respeito da análise técnica da Divisão, bem como do Parecer do MPC, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

1.3 – Da intimação do Gestor:

Devido aos fatos relatados, foi determinada a intimação do Senhor Jose Izauri de Macedo, Prefeito Municipal, à época, bem como da Sra. Rhaiza Rejane Neme de Matos, atual Prefeita, para conhecimento das irregularidades constatadas e o encaminhamento das justificativas e/ou documentos que entendessem necessários ao saneamento das irregularidades, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, conforme despacho n. 21732/2023 (f. 1023). Em consequência, foram emitidas intimações, conforme expedientes acostados às fls. 1024 e 1025.

1.4 – Da nova análise da Divisão

Em seguida, o processo retornou à Equipe Técnica (Análise n. 9626/2023 – f. 1837/1856) e manifestou-se no sentido de que as contas fossem julgadas regulares com ressalvas. Por fim, constatou-se a permanência dos seguintes achados, quais sejam (f. 1009/1013):

Quadro 2. Resultado dos procedimentos realizados sobre as razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado.

Item	Item da Manifestação Técnica ou Parecer Anterior	Fundamentação Técnica Sintética	Evidência	Resultado
A	**ANA - 2.2.2** (fl. 962)	Inicialmente é importante mencionar o que dispõe o art. 46 da Lei Complementar nº 160, de 2 de janeiro de 2012, vejamos: **Art. 46.** A multa incidente sobre a falta de remessa tempestiva de informações, dados ou documentos ao Tribunal corresponde ao valor de uma UFERMS por dia de atraso, não podendo ultrapassar o valor correspondente ao de sessenta UFERMS. **Parágrafo único.** A multa deve ser aplicada imediatamente após a omissão que lhe dê causa, podendo o Tribunal de Contas utilizar mecanismo eletrônico para cumprir essa finalidade, sem prejuízo da possibilidade do jurisdicionado apresentar justificativa que, se acolhida, elida sua responsabilidade. (Redação dada pela Lei Complementar n.º 264, de 10 de junho de 2019). Ressalta-se que a **multa** pela intempestividade na remessa, independe de dolo, má-fé, danos ao erário, tampouco se ocorreu culpa de terceiros ou pela falta propriamente dita do encaminhamento dos arquivos contábeis. Entretanto, a intempestividade no envio das informações não comprometeu o exame das contas anual.	Relatório de Entrega de Arquivos – SICOM	Impropriedade
B	**ANA - 2.2.3** (fls. 962-963)	Consideradas as justificativas do gestor, apesar de descumprido o prazo legal, entende-se que o envio do Relatório Resumido da Execução Orçamentaria (RREO) – 1º Bimestre e Relatório de Gestão Fiscal – RGF 3º Quadrimestre fora do prazo estabelecido, não comprometeu o exame das contas anual.	TC/3334/2019 – Relatório Resumido de Execução Orçamentária – RREO. TC/5597/2019 – Relatório de Gestão Fiscal	Impropriedade
C	**ANA - 2.2.4** (fls. 963-964)	No tocante aos itens citados e considerando que foram apresentados os Documentos faltantes pelo gestor, afim de sanar as impropriedades registradas pela equipe técnica, conclui-se que o item da intimação foi regularizado, (permaneceu ausente o Demonstrativo sintético das ações Desenvolvidas para Cobrança da Dívida Ativa, Atos legais e Movimentação no Exercício). Entretanto, sugere-se recomendar a adoção de medidas corretivas para as falhas demonstradas no item em análise para que atente quanto ao correto envio de informações a esta Corte de Contas.	Resposta à Intimação (fls. 1034-1035, 1405-1412, 1526, 1784 e **Peças:** 99, 100, 105, 107, 111, 113 a 125, 128, 130, 131, 132).	Insubsistente
D	**ANA - 4.1.1.2** (fl. 968)	Considerando as justificativas apresentadas, no que se refere a dispositivos orçamentários evidenciados como dotação orçamentária ilimitada, retifica-se o entendimento exarado na análise anterior, afastando-se os efeitos do presente apontamento, portanto, item sanado.	Resposta à Intimação (fl. 1035)	Insubsistente

E	**ANA - 4.1.1.3** (fls. 968-969)	Pela análise das justificativas e documentos encaminhados aos autos (Lei de Diretrizes Orçamentárias/LDO), verifica-se que a LDO nº 2128/2018, autorizou remanejamentos de recursos orçamentários, conclui-se que o item da intimação foi regularizado.	Resposta à Intimação (fls. 1035-1036 e 1803-1824).	Insubsistente
F	**ANA - 4.1.1.4** (fls. 969-970)	No que diz respeito à abertura de créditos adicionais especiais, devem ser precedidas mediante autorização legislativa, conforme disposto no art. 167, V, da Constituição Federal e art. 42, da Lei nº 4.320/1964. Vejamos: **Art. 167. São vedados:** (...) **V** - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; **Art. 42.** Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo. (grifo nosso). Vê-se, portanto, a necessidade de lei autorizativa para abertura de crédito adicional especial. Não foram apresentadas justificativas e/ou documentos **suficientes** pelo jurisdicionado, para afastar a irregularidade, conclui-se que o item da intimação não foi sanado.	Resposta à Intimação (fls. 1036-1037 e 1803-1824)	Irregularidade
G	**ANA - 4.1.1.5** (fls. 970-971)	Conforme análise do Demonstrativo de Abertura de Crédito (fls. 46-101) e considerando o que dispõe o § 2º do Art. 10 da LOA nº 2.160/2018 do exercício de 2019, foram apresentados documentos e justificativas pelo gestor suficiente para sanar a irregularidade.	Resposta à intimação (fls. 1037-1038). LOA/2019	Insubsistente
H	**ANA – 4.1.1.6.1 (a)** (fls. 971-972)	O gestor encaminhou justificativas e documentos. Não obstante, verifica-se que permanece divergência na Coluna Excesso de Arrecadação, no valor de R$ 35.000,00, representando 2,11% do total. Isto posto, conclui que o item pode ser considerado sanado. Com vistas a tornar íntegro os saldos dos demonstrativos contábeis, sugere-se recomendar a adoção de medidas corretivas para as falhas demonstradas no item em análise para que atente quanto ao correto procedimento e informações das demonstrações consolidadas.	Resposta à intimação (fls. 1038, 1357-1362, 1413-1418).	Insubsistente
I	**ANA – 4.1.1.6.1 (b)** (fl. 973)	As justificativas e documentos apresentados pelo gestor não são suficientes para descaracterizar o achado, visto que o Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 1040-1141), diverge dos valores apresentados na Dotação Inicial e Anexo 12 reencaminhado.	Resposta à Intimação (fls. 1038, 1040-1141, 1142-1144 e 1423-1425, 1437-1438).	Distorção
J	**ANA – 4.2.3** (fl. 980)	O dispositivo da Lei de Responsabilidade Fiscal, determina no inciso III do Art. 55 da LC nº 101/2000 que nos Relatórios de Gestão Fiscal dos Poderes do último quadrimestre de cada exercício sejam incluídos demonstrativos das disponibilidades de caixa em trinta e um de	Resposta à Intimação (fls. 1038 e 1363-1404).	Irregularidade

		dezembro e da inscrição das despesas em restos a pagar. Sendo assim verifica-se que o comprometimento da capacidade financeira da Prefeitura pela assunção de compromissos acima da capacidade de pagamento imediato, está em desacordo com o disposto no artigo 55, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF. Posto isto, as justificativas e documentos apresentados pelo gestor não são suficientes para descaracterizar o achado.		
K	**ANA - 4.3.2.1** (fl. 984)	Os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor não são suficientes para descaracterizar o achado na sua integralidade, visto que não foram esclarecidos os registros de "Outros Recebimentos/Pagamentos Extraorçamentários lançados no Anexo 13 com diferença no Ingresso de R$ 32.042.427,22 e Dispêndios de R$ 22.826.333,61. Sendo assim, a distorção não foi regularizada plenamente, permanecendo o achado.	Resposta à intimação fls. 1038, 1145-1146, 1152, 1153 e peça 108).	Distorção
L	**ANA - 4.3.3.5.1** (fl. 988)	Pela análise das justificativas e documentos apresentados pelo gestor, conclui-se que são suficientes para descaracterizar o achado de inconsistências no saldo das Disponibilidades de Caixa.	Resposta à intimação (fls. 1038-1039 e **Peças:** 99, 100, 105, 107, 111, 113 a 125, 128, 130, 131, 132). Apêndice A.	Insubsistente
M	**ANA - 4.3.3.5.2** (fl. 988)	Ante as justificativas e documentos apresentados pelo jurisdicionado, considera-se sanado o achado.	Documentos encaminhados (fls. 1039, 1147-1148 e 1428-1429)	Insubsistente
N	**ANA - 4.3.3.5.3** (fl. 988)	As justificativas apresentadas são suficientes para descaracterizar o achado, estando convergente o preenchimento do ativo e passivo financeiro com o quadro do Superávit/Déficit Financeiro. Entretanto, essa unidade técnica, sugere recomendar a adoção de medidas corretivas para as falhas demonstradas no item em análise para que atente quanto ao correto envio de informações a esta Corte de Contas.	Documentos encaminhados (fls. 1039, 1147-1148 e 1428-1429)	Insubsistente
O	**ANA - 4.3.3.5.4** (fl. 988)	O gestor encaminhou demonstrativos contábeis (Anexo 14) retificado e republicado. Entretanto, sugere-se recomendar a adoção de medidas corretivas para as falhas demonstradas no item em análise para que atente quanto ao correto envio de informações a esta Corte de Contas.	Documentos encaminhados (fls. 1039, 1147-1148 e 1428-1429) Apêndice B	Insubsistente
P	**ANA - 4.3.5.1.1** (fl. 990)	Considerando que foram apresentados documentos e justificativas pelo jurisdicionado, conclui-se que o item da intimação foi regularizado.	Documentos encaminhados (fls. 1039, 1154-1155 e 1435-1436)	Insubsistente
Q	**ANA - 4.3.6.1.1** (fl. 991)	Em vista dos argumentos e documentação encaminhada pelo gestor, conclui-se que a justificativa pode ser acolhida, o valor de R$ 18.168.432,37 da Relação de Restos a Pagar Inscritos está compatível com o Anexo 17 – Dem. da Dívida Flutuante.	Documentos encaminhados (fls. fls. 1039, 1363-1401, 1402 e 1403-1404)	Insubsistente

1.5 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Após, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 3704/2024 (f. 1859/1866), relatou a análise da Divisão desta Corte de Contas e opinou pela emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Naviraí e recomendações, diante das seguintes irregularidades:

- Abertura de Crédito Especial sem lei autorizativa;
- Divergência de saldos em relação Dotação Inicial Atualizada em comparação com o Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada e Anexo

12;

- Não foi apresentado o Demonstrativo Sintético das Ações Desenvolvidas pelo Município para Cobrança da Dívida Ativa, Atos Legais e Movimentação no Exercício (Lei n° 4.320/64, art. 39, art. 102 § 2º e LC n° 101/00, art. 58);
- Inscrição de despesas em restos a pagar sem disponibilidade de caixa;
- Inconsistências identificadas no Balanço Financeiro;
- Recomendação para que o cargo de Controlador Interno seja ocupado por servidor efetivo, com a realização de concurso público específico (caso ainda não tenha sido realizado), observando-se o Princípio da Segregação de Funções e atentando para a necessidade de independência e autonomia para o exercício do cargo, o que inviabiliza o provimento mediante cargo comissionado.

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 da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Naviraí, exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor Jose Izauri de Macedo, Prefeito Municipal, à época.

No que tange aos apontamentos feitos pela Divisão e pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

2.1 - Balancetes Mensais e Demonstrativos Fiscais enviados fora do prazo - a despeito da intempestividade na remessa dos arquivos contábeis não comprometer os resultados das contas em exame, tal achado merece ser objeto de *recomendação*, pela falta de organização de suas ações estritamente de acordo aos aspectos normativos.

2.2 - Ausência de remessa de documentos obrigatórios – conforme informado pela Divisão (f. 1842), permaneceu ausente o Demonstrativo sintético das

ações Desenvolvidas para Cobrança da Dívida Ativa, Atos legais e Movimentação no Exercício. Todavia, tal ponto não comprometeu a análise das contas em tela, assim, *recomenda-se* ao Gestor para que adote medidas para o envio completo dos documentos de remessa obrigatória.

2.3 - Da inconsistência entre a despesa autorizada registrada no Anexo 11 e atualizada inserida no Balanço Orçamentário – No tocante à distorção entre o Anexo 11 e 12, constatou a Divisão (f. 1843) que "o Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 1040-1141), diverge dos valores apresentados na Dotação Inicial e Anexo 12 reencaminhado".

A despeito do registro da dotação autorizada no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (Anexo 11 - fls. 1140/1141), no valor de R$ 213.824.537,23, divergir do lançado no Balanço Orçamentário (Anexo 12 - f. 1424), no montante de R$ 208.866.255,15, o valor empenhado pela Administração Municipal nos dois demonstrativos (Anexo 11 e 12) foram iguais, no valor de R$ 180.850.552,88, ou seja, não ultrapassaram as dotações autorizadas.

Assim, como tal fato não prejudicou o resultado orçamentário do período, levando-se em consideração a prestação de contas como um todo, diante do atendimento aos limites constitucionais pela municipalidade, tal falha não é capaz de macular a prestação de contas do Município, por isso, deve ser objeto de *ressalva e recomendação*.

2.4 – Da Abertura de Crédito Especial sem lei autorizativa – sobre o achado, destaca-se que a autorização para abertura de créditos especiais e remanejamento de dotação entre as unidades orçamentárias possui previsão legal na LDO do Município de Naviraí. Confira-se (remessa 11221, peça 8):

> Art. 37. A Lei Orçamentária Anual definirá o percentual em que o Poder Executivo ficará autorizado a abrir créditos adicionais suplementares e os remanejamentos, as transposições e as transferências de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, utilizando os recursos previstos no art.43, § 1º, da Lei nº 4.320/64 c/c VI do Art. 167, da Constituição Federal.
>
> § 1º Poderá ser criadas novas classificações de despesas quanto a sua natureza nos projetos ou atividades existentes (elementos, fontes de recursos e seus respectivos valores), afim, de ajustar às necessidades da Administração Municipal.
>
> § 2ºPara alterar grupo de despesa, fonte e modalidade de aplicação.

A propósito, sobre a matéria, o Supremo Tribunal Federal entendeu que a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) pode autorizar transposições, remanejamentos e transposições. Confira-se:

> Lei estadual 503/2005, do Estado de Roraima, que dispõe sobre as diretrizes orçamentárias para o exercício de 2006 (....) Permitidos a transposição, o remanejamento e a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra, desde que mediante prévia autorização legislativa, no caso substantivada no dispositivo impugnado (da LDO) (....). (ADI 3.652, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, julgamento em 19-12-2006, Plenário, DJ de 16-3-2007.

Ocorre que, conforme dispõe a Constituição Federal (art. 165, § 8º), a lei orçamentária não conterá dispositivo estranho à previsão de receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contração de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Como visto, a relação de exceções feita pelo constituinte nesse dispositivo é taxativa (*numerus clausus*). Isso significa que a LOA não pode dar autorização para o Executivo proceder à abertura de créditos especiais ou realizar remanejamentos, transposições ou transferências de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra.

Assim, embora, na condição de peça vital do processo orçamentário, a LDO possa conceder, de forma limitada, permissão para a Administração realizar, no ano seguinte, transposições, transferências e remanejamentos, o caso merece ***ressalva e recomendação*** ao Gestor Público, no sentido de observar que:

> a) embora a autorização para remanejamento de dotação entre as unidades orçamentárias possa ter previsão (de modo restrito) na lei de diretrizes orçamentárias (LDO), tal previsão não poderá operar-se por meio da lei orçamentária anual (LOA), pois esta não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (art. 165, § 8º);
>
> b) Os créditos especiais inovam a lei orçamentária, adicionando-se programações de gastos ainda inéditas em determinados exercícios que devem ser sempre autorizadas por lei, que não pode ser a LOA[1] (artigo 165, § 8º da CF/88, combinado com o art. 7º, I, da Lei Federal nº 4.320/64).

[1] Consoante a doutrina sobre o assunto, vale transcrever: “São os créditos destinados a despesas com programas ou categorias de programas novos, ainda não previstos na LOA. (...) Devem sempre ser **autorizados por Lei, que não pode ser a LOA**, dependendo para sua abertura, da existência de recursos disponíveis, com uma exposição que a justifique. Uma vez autorizados, os créditos são abertos por decreto do Poder Executivo. Sempre criam um novo programa ou elemento de despesa com vistas a atender objetivo não previsto no orçamento. (Leite, Harrison. Manual de Direito Financeiro/Harrison Leite – 11. ed.rev., atual. e ampl. – São Paulo: JusPodivm, 2022, fl. 188).

2.5 – Da Inscrição de despesas em restos a pagar sem disponibilidade de caixa – conforme apurou a Equipe Técnica (f. 980) "verifica-se que o Município, desconsiderando os valores relativos ao Regime Próprio de Previdência Social – RPPS e à Câmara Municipal, inscreveu o montante de R$ 9.912.223,65 em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, cujo saldo após a inscrição de restos a pagar processados apresenta-se negativo no valor de R$ 2.968.903,56, o que demonstra o comprometimento da capacidade financeira da Prefeitura pela assunção de compromissos acima da capacidade de pagamento imediato, em desacordo com o disposto no artigo 55, da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF."

Especificação	Destinação de Recursos			
	Consolidado (1)	Câmara Municipal (2)	RPPS (3)	Valor Considerado (4 = 1 - 2 - 3)
Disponibilidade de Caixa Bruta	**16.017.458,60**	**329.618,84**	**18.328,98**	**15.669.510,78**
(-) Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos de Exercícios Anteriores	2.021.774,11	0,00	0,00	2.021.774,11
(-) Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos do Exercício Atual	8.241.743,24	48.057,03	6.233,73	8.187.452,48
(-) Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores	5.100.726,17	0,00	0,00	5.100.726,17
(-) Demais Obrigações Financeiras	3.339.540,41	11.078,83	0,00	3.328.461,58
(-) Insuficiência Financeira Verificado no Consórcio Público	-	-	-	-
Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da Inscrição em RP Não Processados do Exercício)	**-2.686.325,33**	**270.482,98**	**12.095,25**	**-2.968.903,56**
Restos a Pagar Empenhados e Não Liquidados do Exercício	9.926.689,13	14.465,48	0,00	9.912.223,65
Empenhos Não Liquidados Cancelados (Não inscritos por Insuficiência Financeira)				

Fonte 1: Anexo 14_Consolidado (fls. 225-226), Anexo 13_Consolidado (fls.223-224), Anexo 17_Consolidado (fl. 255) e RGF - Anexo 5 (TC/MS nº 5597/2019, fl. 60).
Fonte 2: TC/3265/2020 – Câmara Municipal - Anexo 14 (fls. 93-94), Anexo 13 (fls.91-92), Anexo 17 (fl. 97).
Fonte 3: TC/3207/2020 – RPPS - Anexo 14 (fls. 398-399), Anexo 13 (fls.396-397), Anexo 17 (fl. 402).

Em resposta à intimação (f. 1038), o Gestor alegou o seguinte:

> que tais restos à pagar referem-se única e exclusivamente a empenhos realizados para atender as despesas com fornecedores, em virtude da celebração de convênios entre a Municipalidade e diversos órgãos governamentais, estadual e federal.
>
> Ademais, que no caso de despesas vinculadas a recursos específicos (convênios) não foram totalmente executadas, mas que existem os recursos comprometidos pelo Órgão Convenente, tais despesas devem ser empenhadas em sua totalidade. Logo, como a receita orçamentária que ampara o empenho pertence ao exercício e serviu de base, dentro do princípio orçamentário do equilíbrio, para a fixação da despesa orçamentária autorizada pelo legislativo, a despesa que for empenhada com base nesse crédito orçamentário também deverá pertencer ao exercício.

A disponibilidade de caixa bruta, deduzidos os recursos do RPPS e da Câmara

Municipal, foi de R$ 15.669.510,78 (fl. 980). Ocorre que para se alcançar a o valor negativo a título de disponibilidade de caixa (líquida), conforme quadro acima, a Equipe Técnica deduziu o valor de R$ 10.209.226,59[2] de restos a pagar processados (liquidados), R$ 5.100.726,17 de restos a pagar não processados (não liquidados) e R$ 3.328.461,58, referente a "demais obrigações financeiras".

Como visto, constata-se que a Divisão ao apurar a disponibilidade de caixa (líquida) negativa, considerou os restos a pagar não processados e as "demais obrigações financeiras". Assim, da análise dos cálculos, na hipótese de não dedução dos restos a pagar não processados, resultaria em disponibilidade (líquida) de caixa positiva, no valor de R$ 2.131.822,61[3].

Assim, no caso, ao considerar que não se trata de último ano de mandato e que o déficit financeiro decorrente das inscrições realizadas nos restos a pagar não processados, não pode ser avaliado como um fator isolado ocasionador de desequilíbrio financeiro das contas analisadas, o achado deve ser objeto de *ressalva e recomendação,* no sentido de que a inscrição de restos a pagar deva observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.6 - Inconsistências identificadas no Balanço Financeiro – conforme apurado pela Divisão (f. 984), no tocante à análise do Anexo 13 (Balanço Financeiro), apurou-se divergência de valores em relação ao Anexo 17 (Demonstrativo da Dívida Flutuante) na conta "Depósitos Restituíveis e Valores Vinculados" e "Outros Recebimentos/Pagamentos Extraorçamentários.

Sobre essa temática, deixo de ratificar o achado, uma vez que, em conformidade com o art. 92 da Lei Federal nº 4.320/1964, os registros do Anexo 17 (peça nº 25) são de natureza financeira e patrimonial, por outro lado, os do Balanço Financeiro (peça nº 19) são de origens financeira e orçamentária, segundo o determinado no art. 103 da citada Lei.

2.7- Do Provimento do cargo de Controlador Interno – como noticiado pelo Ministério Público (fl. 1863/1864), o cargo de Controlador Interno foi provido por servidor comissionado (f. 1801).

É importante destacar que a jurisprudência desta Corte de Contas entende que são necessários servidores concursados para o exercício de atividades técnicas e contínuas, não podendo ser objeto de terceirização ou de provimento exclusivo em comissão, sob pena de burla ao princípio do concurso público (artigos 31 e 74 da CF/88, arts. 75 a 77 da Lei Federal n. 4.320/64, art. 54, parágrafo único, da LRF e art.

[2] R$ 2.021.774,11 + 8.187.452,48.
[3] R$ 15.669.510,78 – 13.537.688,17.

24 da Constituição do Estado de Mato Grosso do Sul).

Assim, *recomenda-se* que o Gestor Público observe quanto à necessidade de preenchimento de servidor efetivo no cargo de Controlador Interno no Município de Naviraí.

Por essas razões, o julgamento a ser proposto será pelo parecer prévio Favorável com ressalvas à aprovação das contas apresentadas, conforme segue.

DISPOSITIVO

3 – DO VOTO

Por todo o exposto, acolho, em parte, a manifestação da Divisão e o parecer do Ministério Público de Contas e voto:

3.1 Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA À APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE NAVIRAÍ/MS**, relativa ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Senhor Jose Izauri de Macedo, Prefeito Municipal, à época, consoante art. 59, II, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, diante: **a)** irregularidade formal de registro; **b)** necessidade de remessa da totalidade dos documentos obrigatórios; **c)** necessidade de respeitar o Princípio da Exclusividade, pois a Lei Orçamentária Anual não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (art. 165, § 8º); **d)** necessidade de observar as disponibilidades financeiras e condições da legislação pertinente, de modo a prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, conforme estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal;

3.2 Expedição de **recomendação** ao responsável para:

3.2.1 que observe com maior rigor as normas que regem a Administração Pública, especialmente as regras de natureza contábil, providenciando que as falhas aqui verificadas não se repitam.

3.2.2 que respeite o Princípio da Exclusividade, pois a Lei Orçamentária Anual não pode conter matéria estranha à previsão de receitas e à fixação de despesas (art. 165, § 8º);

3.2.3 que o cargo de Controlador Interno seja ocupado por servidor efetivo, com a realização de concurso público específico (caso ainda não tenha sido realizado), observando-se o Princípio da Segregação de Funções.

3.3 Pela intimação do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/12, com a remessa dos autos à Câmara Municipal de Naviraí/MS, nos termos do art. 33 da Lei Complementar n. 160/2012.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão do parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação de contas anuais de governo, pelas recomendações ao responsável e pela intimação do resultado deste julgamento aos interessados, com a remessa dos autos à Câmara Municipal

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

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

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 13 de novembro de 2024.

Conselheiro Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

PMS / MRMAM