Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PARECER - PA00 - 29/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/7963/2015
PROTOCOLO	: 1593653
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE CASSILÂNDIA
JURISDICIONADOS	: 1. CARLOS AUGUSTO DA SILVA 2. MARCELINO PELARIN
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS E INFORMAÇÕES – DIVERGÊNCIA DE REGISTRO DOS MONTANTES DE RECEITA ORÇADA E ARRECADADA – ANEXO 10 E ANEXO 12 – INCONSISTÊNCIA DOS REGISTROS CONTÁBEIS – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO.

1. A divergência de registro dos montantes de receita orçada e de arrecadada, no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada/Consolidado), das quantias verificadas no Anexo 12 (Balanço Orçamentário/Consolidado) gera dúvidas quanto à consistência dos registros contábeis que compõem a prestação de contas anuais de gestão, fato passível de ser enquadrado como infração prevista nos termos do art. 42, inciso VIII, da LC nº 160/2012.
2. A ausência de documentos e informações e a verificação de que os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais não estão corretamente elaborados, bem como os valores contábeis neles constantes não são consistentes, em descumprimento com a legislação vigente, motivam a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação da Prestação de Contas Anual de Governo, pelo Legislativo.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 26ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 14 a 17 de setembro de 2020, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** da Prestação de Contas Anual de Governo do **Município de Cassilândia/MS**, referente ao exercício financeiro de **2014**, sob a responsabilidade do Sr. **Carlos Augusto da Silva** e do Sr. **Marcelino Pelarin**; pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas anuais do Município de Cassilândia/MS, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012; e pela **comunicação** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

Campo Grande, 17 de setembro de 2020.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Trata a matéria dos autos sobre o Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, Prefeito Municipal Interino - à época.

Após os devidos trâmites regimentais, os autos foram encaminhados para apreciação do corpo técnico da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (ANA - DFCGG - 28843/2018, fls. 1959/1979) que se manifestou nos seguintes termos:

> "Diante do exposto, com fulcro no inciso I do Artigo 21 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, sugerimos a emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** do Balanço Geral do Município de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, sobretudo, pelas irregularidades apontadas no Item IX – Do Relatório desta análise." (grifo conforme o original)

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS CLO - 5635/2019 (fls. 1981/2008), opinando da seguinte forma:

> "Em deferência ao fundamento do art. 14, I da LCE nº 160/2012 LOTCEMS, a Auditoria perquiriu a Prestação de Contas Anual de Governo da Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS, inerente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade dos senhores **CARLOS AUGUSTO DA SILVA** (prefeito municipal afastado) e **MARCELINO PELARIN** (prefeito municipal interino), momento que assim, opina: **3.1**. Pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação**, com fundamentos nos artigos, 21, I, 37, 42, *caput*, II, III, IV, VIII e 59, III da LCE nº 160/2012 - LOTCEMS, dadas as irregularidades expostas no **Subitem 2.2.9. Irregularidades**. **3.2.** Pela intimação do senhor **Carlos Augusto da Silva**, prefeito municipal responsável período de 01/01/2014 a 02/11/2014 em razão dos motivos expostos no **subitem 2.2.12.**" (grifos conforme o original)

Conforme análise dos autos, o ilustre representante do Ministério Público de Contas, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação do Sr. Carlos Augusto da Silva (Prefeito Municipal Afastado) que esteve à frente da administração pública municipal na maior parte do exercício de 2014 (01/01/2014 a 02/11/2014), haja vista, que o mesmo, ainda não fora intimado a se manifestar nos autos, falha esta a ser sanada, a fim de evitar futura alegação de cerceamento de defesa, com a consequente nulidade de atos processuais.

Por meio do Despacho (DSP - G.JD - G.JD - 28903/2019, fl. 2012) a fim de resguardar as garantias previstas na Lei Maior e em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, foi determinado por este Relator a intimação do Sr. Carlos Augusto Silva, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na

análise ANA - DFCGG - 28843/2018 e no parecer PAR - GACS CLO - 5635/2019 conforme citados acima.

Em nova manifestação, o Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 4ª PRC - 5819/2020, fls. 2018/2025) da seguinte forma:

> "I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Cassilândia-MS, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade dos gestores **Sr. CARLOS AUGUSTO DA SILVA**, Prefeito Municipal (gestão de 01/01/2014 a 02/11/2014), e **Sr. MARCELINO PELARIN**, Prefeito Municipal (gestão de 03/11/2014 a 31/12/2014), com fulcro no inciso I do artigo 21 c/c inciso III do artigo 59 ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso I, "b" c/c artigo 118, Parágrafo Único da Resolução nº 98/2018, tendo em vista a ausência de remessa de documentos obrigatórios, a manutenção de disponibilidade de caixa em Instituição Financeira não oficial, contrariando o § 3º do artigo 164 da Constituição Federal/88, irregularidades nos registros contábeis, caracterizando escrituração das contas públicas de modo irregular, o que contraria normas constitucionais, legais e princípios contábeis, assim como a Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e também caracteriza as infrações previstas no artigo 42, incisos II, IV, VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012; II – RECOMENDAR ao atual Ordenador de Despesa, com fulcro no inciso II, do artigo 61 da Lei Complementar nº 160/2012 para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, especialmente quanto à manutenção de disponibilidades financeiras somente em Instituições Oficiais, e o fiel atendimento às normas contábeis e aos comandos do MCASP, corrigindo as falhas de natureza contábil aqui apuradas, de forma que não voltem a ocorrer no futuro; III – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Cassilândia-MS (exercício de 2014), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012. IV – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal." (grifo conforme o original)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, Prefeito Municipal Interino - à época.

As peças que compõem a prestação de contas, ora examinada, foram enviadas tempestivamente, e as mesmas apresentaram-se parcialmente instruída com os documentos exigidos pelo Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 1.2, Letras A e B, ou seja,

dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme a Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente à época (fl. 02).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Cassilândia/MS relativo ao exercício de 2014 foi concedida através da Lei Municipal nº 1.936/2013 (LOA), na qual foi estimada a receita no valor de R$ 67.120.000,00 (Sessenta e sete milhões, cento e vinte mil reais) e fixada à despesa em igual valor.

No decorrer do exercício financeiro houve alteração orçamentária, oriunda de abertura de créditos adicionais suplementares por anulação de dotação orçamentária, no montante de R$ 15.125.728,00, devidamente autorizados, o que não altera a despesa autorizada inicial de R$ 67.120.000,00.

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a classificação econômica da receita orçamentária, conforme visto no Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada/Consolidado (fls. 361/368), o qual evidencia receita orçada de R$ 78.870.400,00 e arrecadada na ordem de R$ 65.907.580,66, **montantes que divergem**, respectivamente das quantias verificadas Anexo 12 - Balanço Orçamentário/Consolidado de R$ 67.120.000,00 e R$ 60.293.577,64 (fls. 273/276).

Tais divergências entre os citados informes monetários geram dúvidas quanto à consistência dos registros contábeis que compõem esta prestação de contas anuais de gestão, fato que é passível de ser enquadrado como infração prevista nos termos do art. 42, inciso VIII da LC nº 160/2012.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 4 de abril de1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163/2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada/Consolidado (fls. 369/390), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 67.120.000,00 e empenhada na ordem de R$ 54.777.398,92.

Os Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais **não foram corretamente elaborados** e os valores contábeis neles constantes **não são consistentes e não estão em conformidade** com o disposto na Lei nº 4.320/64, na Lei Complementar nº 101/2000 e na Instrução Normativa TC/MS nº 35/2011, vigente à época, segundo o Anexo 12 (Balanço Orçamentário_Consolidado, fls. 273/276); Anexo 13 (Balanço Financeiro_Consolidado, fls. 277/278); Anexo 14 (Balanço Patrimonial_Consolidado, fls. 279/280) e Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais_Consolidado, fls. 281/283).

Verificamos que em relação ao duodécimo devido ao Poder Legislativo, o responsável repassou em 2014, valores dentro do limite de 7% (previsto para Municípios com população de até 100.000 habitantes) permitido ao órgão a título de

despesa total no exercício, percentual relacionado ao somatório da receita tributária efetivamente realizada no exercício anterior e das transferências previstas, em consonância com o disposto no art. 29-A, I, da Constituição Federal, o qual estabelece que o total da despesa do Poder Legislativo Municipal incluso os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar aquele percentual, sendo que o § 2º do referido artigo atribui crime de responsabilidade ao Prefeito Municipal que efetuar repasse que supere tal limite.

Os percentuais mínimos exigidos pela norma constitucional e infraconstitucional, destinados a Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS; Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, bem como ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública e aplicação de recursos do FUNDEB, foram devidamente cumpridos.

Em análise da Prestação de Contas do referida Prefeitura Municipal, a 3ª Inspetoria de Controle Externo constatou algumas irregularidades, o que ocorreu pela ausência de documentos de remessa obrigatória, bem como informações que não constam dos autos e inconsistência nos Demonstrativos Contábeis, conforme exigido no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 1.2 da IN nº 35/2011(vigente à época) e artigo 1º, § 1º do Regimento Interno, facilmente visualizado na Intimação INT - 3ICE - 20331/2015, fls. 1951/1955.

Devidamente intimado nos termos Regimentais o Sr. Marcelino Pelarin **não compareceu ao processo**, dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, conforme se visualiza no Despacho DSP - 3ICE - 11310/2016, fl. 1958.

Em reexame da matéria, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão expos em sua análise que diante da ausência de manifestação por parte do responsável, de prestar esclarecimentos, bem como de encaminhar os documentos solicitados, permanecem as irregularidades inicialmente apontadas (INT - 3ICE - 20331/2015, fls. 1951/1955), posicionando desta feita, pela **emissão de parecer prévio contrário à aprovação** da Prestação de Contas Anual de Governo da Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS, exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do então Prefeito Municipal Interino, Marcelino Pelarin**.**

A d.Auditoria em seu parecer (fls. 1981/2008) corroborou com as irregularidades anteriormente constatadas pela equipe técnica da DFCGG, as quais configuram o descumprimento e infringência à legislação, bem como inobservância aos princípios que regem a administração pública, entendendo, no caso em tela pela **emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas**.

Pontuou ainda, a necessidade de intimação do Sr. Carlos Augusto da Silva (Prefeito Municipal Afastado) para se manifestar nos autos conforme se segue:

> ✓ Ocorre que, de acordo com o cadastro de responsáveis, peça nº 2, o período em que senhor Marcelino Pelarin esteve à frente da Prefeitura Municipal de Cassilândia, na qualidade Prefeito Municipal - Interino, deu-se de 03/11/2014 a

> 31/12/2014, deixando, portanto, de ser intimado o responsável pelo período anterior, 01/01/2014 a 02/11/2014, no caso o senhor **Carlos Augusto da Silva** - prefeito municipal afastado, conforme informação extraída dos autos do processo TC/10188/2016 – peça nº 2, fls. 249 e 263;

Instado a se manifestar, o ilustre representante do Ministério Público de Contas, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação do gestor - Carlos Augusto da Silva (DESPACHO DSP - 4ª PRC - 28778/2019, fls. 2009/2011) de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais e contábeis apontadas pela equipe da DFCGG e da d.Auditoria.

Por meio do Despacho (DSP - G.JD - G.JD - 28903/2019, fl. 2012) a fim de resguardar as garantias previstas na Lei Maior e em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, foi determinado por este Relator a intimação do Sr. Carlos Augusto Silva, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise ANA - DFCGG - 28843/2018 e no parecer PAR - GACS CLO - 5635/2019 conforme citados acima. Entendo, que tal intimação se fez necessária, com o objetivo de evitar futura alegação de cerceamento de defesa, com a consequente nulidade de atos processuais.

Compulsando os autos, verifico que o Sr. Carlos Augusto da Silva (Prefeito Municipal Afastado), também deixou o prazo transcorrer sem qualquer manifestação, motivando desta feita sua revelia (DESPACHO DSP - G.JD - 35488/2019, fl. 2016), demonstrando desta forma, **desrespeito ao dever de prestar contas e aos órgãos de fiscalização**, em verdadeira afronta ao disposto no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal de 1988.

Em reexame final da matéria, o representante do Ministério Público de Contas em seu parecer definitivo (fls. 2018/2025) corroborou com o posicionamento da equipe técnica da DFCGG, bem como da d.Auditoria, ou seja, **pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação,** devido a existência de diversas irregularidades de ordem material nas contas prestadas.

No ensejo, as irregularidades identificadas acima caracterizam a infração prevista nos artigos. 37, 42, Caput, II, III, IV, VIII e 59, III, todos, da Lei Complementar 160/2012, com as seguintes redações:

> Art. 37. As contas que, embora encaminhadas ao Tribunal, não reúnam a documentação exigida pela legislação devem ser consideradas não prestadas".
>
> Art. 42. Para os efeitos desta Lei Complementar, é considerada infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, tais como:
>
> (...)
>
> II - a omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido;
>
> III - a obstrução ou o impedimento do exercício das funções típicas das

> autoridades competentes do Tribunal; IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas"
>
> IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas;
>
> (...)
>
> VIII - a escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular;
>
> Art. 59. As prestações de contas serão consideradas:
>
> (...)
>
> III - **irregulares**, quando for comprovada a prática de infração, nos termos do disposto no art. 42. (grifo deste relator)

No caso em tela, apropriado se faz à citação da Súmula TC/MS nº 10, que dispõe a respeito do assunto, *in verbis:*

> "Súmula TC/MS nº 10: Constituem motivos suficientes para a emissão de parecer contrário à aprovação das contas, **a sua desconformidade com os princípios contábeis e orçamentários aplicáveis à administração pública e a inexatidão de dados numéricos nos balanços**, sendo irrelevante a inexistência de infrações graves à lei e à constituição e a inocorrência de danos ao erário por desvio de dinheiro ou bens públicos." (grifo nosso)

Este Relator considera que as infrações, citadas acima ocorreram, razão pela qual entendo que subsiste as irregularidades elencadas, as quais foram apontadas tanto pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG), quanto pela d.Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, devendo as contas no caso em tela serem emitidas com **Parecer Prévio Contrário a sua aprovação**.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão - Coordenadoria de Contas dos Municípios e nos pareceres ofertados pela d.Auditoria e pelo i.Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** da Prestação de Contas do Município de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade dos gestores Sr. **Carlos Augusto da Silva**, Prefeito Municipal Afastado (gestão de 01/01/2014 a 02/11/2014), e Sr. **Marcelino Pelarin**, Prefeito Municipal Interino (gestão de 03/11/2014 a 31/12/2014), com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I e o art. 59, inciso III, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **COMUNICAÇÃO** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das contas anuais do Município de Cassilândia/MS, para os

fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012; e

3. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, nos termos do voto do relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação da Prestação de Contas do Município de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Carlos Augusto da Silva e do Sr. Marcelino Pelarin.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 17 de setembro de 2020.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

VAB/DSSM