PARECER PRÉVIO - PA00 - 130/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2515/2019
PROTOCOLO	: 1963415
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE BELA VISTA
JURISDICIONADO	: REINALDO MIRANDA BENITES
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO – DESCUMPRIMENTO DO LIMITE DA DESPESA COM PESSOAL – INCONSISTÊNCIA NO ANEXO 16 – CANCELAMENTO DOS RESTOS A PAGAR PROCESSADOS SEM JUSTIFICATIVA PLAUSÍVEL – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO – TRANSPARÊNCIA ATIVA – NECESSIDADE DE APERFEIÇOAMENTO DA ELABORAÇÃO DE NOTAS EXPLICATIVAS – UTILIZAÇÃO DO ROL EXEMPLIFICATIVO DE ATIVIDADES PROPOSTO POR ESTA CORTE DE CONTAS PARA SUBSIDIAR OS TRABALHOS DA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO NA ELABORAÇÃO DO RESPECTIVO PARECER – RECOMENDAÇÕES.

Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo, com fundamento no art. 59, III, c/c 42, *caput*, VI e VIII, da Lei Complementar n. 160/2012, em razão do descumprimento do limite da despesa com pessoal, estabelecido na LRF; da inconsistência no Anexo 16 (Demonstrativo das Dívidas Fundadas), pela divergência do total da dívida fundada demonstrada no Anexo 16 do montante dos Empréstimos e Financiamento de Longo Prazo do Anexo 14; e do cancelamento dos restos a pagar processados, sem justificativa plausível, além da expedição das recomendações cabíveis.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 30 de outubro a 1º de novembro de 2023, 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 anuais de governo do poder executivo do **município de Bela Vista/MS**, relativa ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Senhor **Reinaldo Miranda Benites**, Prefeito à época, nos termos do art. 59, inciso III, c/c 42, *caput,* e inciso VI e VIII, da Lei Complementar n. 160/2012, tendo em vista: **a)** descumprimento do limite da despesa com pessoal, pois o Poder Executivo ultrapassou o limite de despesa com pessoal estabelecido na LRF; **b)** inconsistência no Anexo 16 (Demonstrativo das Dívidas Fundadas), pois o total da dívida fundada demonstrada no Anexo 16 está divergente do montante dos Empréstimos e Financiamento de Longo Prazo do Anexo

14; **c)** cancelamento dos restos a pagar processados, sem justificativa plausível.; pela Expedição de **recomendação** ao responsável para: **1)** adotar todas as providências para a garantia da transparência ativa das contas públicas, para que dê cumprimento integral ao art. 48, caput e § 1º, e 48-A da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), preconiza o dever de dar ampla divulgação, sob pena de caracterizar violação de prescrição legal que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo e incidir na infração prevista no art. 42, *caput e inciso V,* da LCE n. 160/2012; **2)** recomenda-se ao atual gestor que atente para as medidas sugeridas no art. 23, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), a fim de enquadrar a despesa com pessoal aos patamares definidos pela lei; **3)** Recomenda-se, portanto, ao gestor para que aperfeiçoe o processo de elaboração de notas explicativas, seguindo orientações da legislação aplicável; **4)** Recomenda-se que o gestor seja advertido para que em suas próximas prestações de contas utilize o rol exemplificativo de atividades proposto por esta Corte de Contas, para subsidiar os trabalhos da Unidade de Controle Interno na elaboração do respectivo Parecer; e 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 Bela Vista/MS, nos termos do § 6º do art. 33 da Lei Complementar n. 160/2012.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

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 Bela Vista, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor *Reinaldo Miranda Benites*, Prefeito Municipal à época, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas, através do ofício de f. 2, dentro do prazo regimental, e autuado em 29/03/2019.

1.1 – Da manifestação técnica:

A Coordenadoria de Contas dos Municípios elaborou a Análise n. 3767/2020 (f. 900/943) e concluiu que esta prestação de contas não estaria em conformidade com os aspectos relevantes e os critérios aplicados, em razão de (f. 923/924):

Item da Análise	Achados	Situação encontrada	Critério	Evidências
2.2.4	Ausência das Leis autorizativas da dívida fundada.	O Gestor não encaminhou as Leis autorizativas da Dívida Funda.	Item 23, Letra "B" do Subitem 3.1.1, Anexo III da Resolução TCE/MS n.º 88/2018.	Ausência do documento conforme se verifica à página 354.
4.1.1.3	Decretos de Abertura de Créditos Adicionais sem assinatura.	O Gestor apresentou Decretos de Abertura de Créditos Adicionais sem as devidas assinaturas.	Art. 42, 43, 45 e 46 da Lei 4.320/64.	Conforme os Decretos n.º 9441/2018, 9446/2018, 6447/2018 e 9403/2018 (f. 310/313).
	Inconsistência entre o Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais e o Subanexo do Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais.	O Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais está com valores divergentes dos constantes no Subanexo do Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais.	Art. 42, 43, 45 e 46 da Lei 4.320/64.	Confronto entre os documentos (peças 14 e 15).
	Inconsistência entre os Decretos de Abertura de Créditos Adicionais e o Demonstrativo de Créditos Adicionais.	As somas dos Decretos apresentados não correspondem ao valor registrado no Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais	Art. 42, 43, 45 e 46 da Lei 4.320/64.	Conforme demonstrado no Apêndice H desta Análise.

4.2.2	Descumprimento do limite da despesa com pessoal.	O Poder Executivo ultrapassou o limite de despesa com pessoal estabelecido da LRF.	Art. 19 e 20 da Lei Complementar n.º 101/2000 (LRF)	Conforme demonstrado no Quadro do item 4.2.2 o Poder Executivo gastou 58,78% da RCL.
4.3.3.5.1	Inconsistência no saldo das disponibilidades.	O gestor não apresentou todos os extratos bancários das contas informadas na Conciliação Bancária.	Art. 83, 101 e 105 da Lei 4.320/64.	Conforme demonstrado no Apêndice I.
4.3.3.5.2	Inconsistência no preenchimento do quadro do Superávit/Déficit Financeiro.	O Quadro do Superávit/Déficit Financeiro não apresenta em seu preenchimento a descrição das fontes de recursos.	Itens 24 e 25 da IPC 04 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial	Conforme se verifica no Quadro - folha 347.
4.3.4.1.1	Inconsistência no Resultado Patrimonial.	Há divergência no valor do Resultado Patrimonial na DVP e o demonstrado no grupo de contas 2.3.7.1 do Balancete de Verificação.	Art. 101 e 104 da Lei 4.320/64.	Confronto entre a DVP e o Balancete de Verificação (f. 856, linhas 108 a 114).
4.3.6.1.1	Cancelamento irregular de Restos a Pagar Processados.	O gestor cancelou de forma irregular Restos a Pagar Processados.	Art. 63 da Lei nº 4.320/64.	O gestor cancelou R$ 213.921,82 conforme Anexo 17.
4.3.6.2	Inconsistência no Anexo 16 – Demonstrativo das Dívidas Fundadas.	O total da dívida fundada demonstrada no Anexo 16 está divergente do montante dos Empréstimos e Financiamento de Longo Prazo do Anexo 14.	Art. 98, 101 e 105 da Lei 4.320/64.	Confronto entre Anexo 16 e Anexo 14 (peças 20 e 25).
4.3.6.3	Inconsistências Identificadas no Balancete de Verificação.	O gestor não encerrou as contas das Classes 3 e 4 do Balancete de Verificação.	Itens 19 a 27 da IPC 03 – Encerramento de Contas Contábeis no PCASP.	Conforme se verifica no Balancete de Verificação.

1.2 – Do parecer da Auditoria:

Na sequência, os autos foram encaminhados à Auditoria desta Corte de Contas que proferiu o Parecer n. 11795/2020 (f. 945/981), atestou a tempestividade da remessa dos documentos a esta Corte de Contas e observou que os responsáveis incorreram nas seguintes irregularidades (f. 970/971):

Achados da Divisão	Manifestação da Auditoria
1) Ausência das Leis autorizativas da dívida fundada. Item 23, Letra "B" do Subitem 3.1.1, Anexo III da Resolução TCE/MS n.º 88/2018;	Acompanha. Vide subitem 2.2.1
2) Decretos de Abertura de Créditos Adicionais sem assinatura;	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.3
3) Inconsistência entre o Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais e o Subanexo do Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais;	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.3
4) Inconsistência entre os Decretos de Abertura de Créditos Adicionais e o Demonstrativo de Créditos Adicionais;	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.3
5) Descumprimento do limite da despesa com pessoal estabelecido na LRF.	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.2
6) Inconsistência no saldo das disponibilidades. O gestor não apresentou todos os extratos bancários das contas informadas na Conciliação Bancária;	**Acompanha.** Vide subitens 2.2.1 e 2.2.5, quadro 02.
7) Inconsistência no preenchimento do quadro do Superávit/Déficit Financeiro. Não apresenta em seu preenchimento a descrição das fontes de recursos.	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.5, quadro 04.
8) Inconsistência no Resultado Patrimonial. Há divergência no valor do Resultado Patrimonial na DVP e o demonstrado no grupo de contas 2.3.7.1 do Balancete de Verificação.	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.5, quadro 03.
9) Cancelamento irregular de Restos a Pagar Processados.	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.5, quadro 01.
10) Inconsistência no Anexo 16 – Demonstrativo das Dívidas Fundadas. O total da dívida fundada demonstrada no Anexo 16 está divergente do montante dos Empréstimos e Financiamento de Longo Prazo do Anexo 14.	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.5, quadro 04.
11) Inconsistências Identificadas no Balancete de Verificação. O gestor não encerrou as contas das Classes 3 e 4.	**Acompanha.** Vide subitem 2.2.5, quadro 04.

a. As contas de governo não foram instruídas com a totalidade dos documentos exigidos na Resolução n.88/2018 - Infrações dos artigos 37 e 42, II, da LCE nº 160/2012 – LO/TCEMS – conforme subitem 2.2.1. deste parecer;

b. Despesa total com pessoal do Poder Executivo acima do limite legal, incidindo na infração prevista no inciso VI do art. 42 da Lei Complementar nº160/2012 (LOTCE). Opina-se pela aplicação do disposto no artigo 23 da LRF, conforme subitem 2.2.2 deste parecer;

c. Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições não oficiais, incidindo na infração prevista no *caput* do art. 42 da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE), conforme subitem 2.2.2 "*a*", deste parecer;

d. Não cumprimento integral dos artigos 48 e 48-A da LRF, em relação à Transparência, incidindo na infração prevista no inciso V do art. 42 da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE), conforme subitem 2.2.2 "*b*", deste parecer;

e. Divergência na abertura de Créditos Adicionais e falta de assinatura do Gestor nos decretos, o que configura infração tipificada no art. 42, *caput* e inciso VIII, da LCE n° 160/2012 –LOTCEMS, conforme visto no subitem 2.2.3;

f. Infringência da Lei Federal n° 4.320/64 e normas contábeis e infração tipificada no art. 42, VIII, da LCE n° 160/2012 –LOTCEMS, porquanto do registro irregular nas Demonstrações Contábeis, conforme descrito nos subitens 2.2.2, 2.2.3 e 2.2.5 desse parecer;

g. Cancelamentos de restos a pagar processados sem comprovação das hipóteses legais, o que configura a infração tipificada no art. 42, *caput*, da LCE n° 160/2012 –LOTCEMS, conforme descrito no subitem 2.2.5., quadro 01, desse parecer.

Em consequência, opinou a Auditoria pela emissão de parecer contrário à aprovação e recomendação.

1.3 – Do Ministério Público de Contas:

Após, o Ministério Público de Contas emitiu o Despacho n. 3229/2022 (f. 982) sugerindo a intimação do responsável para manifestação, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

1.4 – Da intimação do Gestor:

Devido aos fatos relatados, foi determinada a intimação do Senhor Reinaldo Miranda Benites, Prefeito à época, 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 – Despacho n. 22461/2022 (f. 983). Em consequência foi emitida a intimação (Termo de Intimação n. 8707/2022), conforme f. 986.

1.5 – Da nova análise da Divisão:

Em seguida, o processo retornou à Equipe Técnica da Força Tarefa (Contas Anuais) que emitiu a análise ANA - FTCA n. 6563/2023 (f. 1153/1164), com as seguintes conclusões:

Item	Item da Manifestação Técnica ou Parecer Anterior	Fundamentação Técnica Sintética	Evidência	Resultado
A	**2.2.4** da ANA-DFCGG – 3767/2020 (fls. 902-903) **2.2.1.a** e	O Jurisdicionado encaminhou cópia da Lei nº 10.522/2002 e da Lei nº 12.810/2013, as quais – especificamente a lei 12810/2013 – dispõe sobre o parcelamento de débitos com a Fazenda Nacional relativos às contribuições previdenciárias de responsabilidade dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.	Lei nº 10.522/2002 (fls. 1001-1028). Lei nº 12.810/2013 (fls. 1029-1042).	Insubsistente

	2.2.8.a do PAR – GACSCLO – 11795/2020 (fls. 947 e 970).			
B	**4.1.1.3** (a) da ANA-DFCGG – 3767/2020 (fl. 908) **2.2.3 e 2.2.8.e** do PAR – GACSCLO – 11795/2020 (fls. 958 e 971)	O Jurisdicionado encaminhou cópias dos referidos decretos com a assinatura do Gestor Municipal.	Folhas 1046 a 1049 dos autos – peça nº 78.	Insubsistente
C	**4.1.1.3** (b) da ANA-DFCGG – 3767/2020 (fls. 906-908) **2.2.3 e 2.2.8.e** do PAR – GACSCLO – 11795/2020 (fls. 955-958 e 971)	O Jurisdicionado encaminhou cópias de documentos nos quais efetua os devidos ajustes no quadro dos demonstrativos de abertura dos créditos adicionais. A despesa empenhada do período sob análise tem ficado dentro do valor total autorizado no orçamento.	Folhas 1050 a 1055 dos autos – peça nº 78.	Insubsistente
D	**4.1.1.3** (c) da ANA-DFCGG – 3767/2020 (fls. 906-908) **2.2.3 e 2.2.8.e** do PAR – GACSCLO – 11795/2020 (fls. 955-958 e 971)	O Jurisdicionado encaminhou cópias dos decretos faltantes, ajustando a não conformidade detectada.	Folhas 1056 a 1065 dos autos – peça nº 78.	Insubsistente
E	**4.2.2** da ANA-DFCGG – 3767/2020 (fl. 912) **2.2.2 e 2.2.8.b** do PAR – GACSCLO – 11795/2020 (fls. 950-952 e 971)	O Jurisdicionado expôs na sua defesa de que a elevação do índice da folha de pagamento deu-se em função da implantação do Piso Nacional do Magistério. Em consulta empreendida por esta Reanálise ao Anexo 1 do primeiro e do segundo quadrimestre do RGF do exercício seguinte (TC/5444/2019) obtém-se de que a gestão municipal não conseguiu atender ao enunciado do artigo 23 da Lei 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal), demonstrando índice de Despesas com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida de 57,80 e 56,57 respectivamente. Entretanto, ressalva-se, conforme esboça os demonstrativos encaminhados na resposta oferecida pelo Jurisdicionado (fls. 1067 e 1070) e nos demonstrativos quadrimestrais do RGF/2019 (TC/5444/2019) que o Ente municipal tem mostrado evolução no ajuste do índice DTP/RCL (Despesa Total c/ Pessoal	Folhas 991-992 e 1066-1070.	Impropriedade

		sobre a Receita Corrente Líquida), concluindo o exercício posterior dentro do limite legal, conforme mostra o demonstrativo encaminhado à fl. 1067.		
F	**4.3.3.5.1** da ANA -DFCGG – 3767/2020 (fl. 919) **2.2.1 e 2.2.5** do PAR – GACS CLO – 11795/2020 (fls. 948-949 e 962-963).	O Jurisdicionado apresentou/anexou as cópias dos extratos bancários faltantes, bem como da respectiva conciliação mencionada, sanando a não conformidade percebida.	Folhas 992-993 e 1071-1098.	Insubsistente
G	**4.3.3.5.2** da ANA -DFCGG – 3767/2020 (fls. 917 e 919) **2.2.5 e 2.2.8.f** do PAR – GACS CLO – 11795/2020 (fls. 964-965 e 971)	O Jurisdicionado apresentou cópia da publicação do Anexo 14 - Balanço Patrimonial – no qual demonstra no quadro do Superávit/Déficit Financeiro as fontes de recursos do exercício sob análise.	Folha(s) 1099-1107	Insubsistente
H	**4.3.4.1.1** da ANA -DFCGG – 3767/2020 (fl. 920) **2.2.5 e 2.2.8.f** do PAR – GACS CLO – 11795/2020 (fls. 921 e 971)	O Jurisdicionado manifestou justificativa plausível à divergência percebida. Não foi manifestada lesão significativa à prestação de contas sob análise.	Folha(s) 993 e 1109-1109	Insubsistente
I	**4.3.6**.1.**1** da ANA -DFCGG – 3767/2020 (fl. 902-903) **2.2.5 e 2.2.8.g** do PAR – GACS CLO – 11795/2020 (fls. 960-962 e 971)	O Jurisdicionado manifestou justificativas referentes ao item mencionado, mas não apresentou os instrumentos legais que sustentariam o cancelamento dos restos a pagar processados. Esta Reanálise segue o entendimento esboçado pela ANA -DFCGG – 3767/2020 à fl. 921 e pelo PAR – GACS CLO – 11795/2020 à fl. 961 – o qual opina que o decreto nº 9431/2018 estabelece normas relativas ao encerramento da execução orçamentária e financeira do exercício de 2018 e dá outras providências, mas por si só não traz amparo legal para o cancelamento de restos a pagar processados. Prossegue a Não Conformidade percebida na primeira análise e corroborada pela Auditoria. O Jurisdicionado não apresentou o Ato Legal que especificamente concedesse autorização de cancelamento aos restos a pagar processados.	Folha(s) 993-994 e 1109-1120	Irregularidade
J	**4.3.6.2** da ANA -DFCGG –	A resposta apresentada pelo Jurisdicionado esclareceu a divergência percebida entre o	Folha(s) 993-994 e 1121-	Insubsistente

	3767/2020 (fl. 921) **2.2.5 e 2.2.8.f** do PAR – GACS CLO – 11795/2020 (fls. 964-966 e 971)	Anexo 14 e Anexo 16 correspondente aos Empréstimos e Financiamento de Longo classificados como Dívida Fundada. Entretanto, ressalva esta Reanálise de que a referida divergência permaneceu nos exercícios seguintes conforme demonstra Anexo 14 do TC/3255/2020, TC/25821/2021 e TC/4998/2022. Na resposta encaminhada nos anexos não houve manifestação por parte do responsável contábil através de Notas Explicativas a respeito da retificação da mencionada divergência.	1123	
L	**4.3.6.3** da ANA-DFCGG – 3767/2020 (fls. 902-903) **2.2.5 e 2.2.8.f** do PAR – GACS CLO – 11795/2020 (fls. 964-966 e 971)	O Jurisdicionado manifestou justificativa plausível à divergência percebida. Não foi manifestada lesão significativa à prestação de contas sob análise.	Folha(s) 994-995 e 1124-1125	Insubsistente
M	**2.2.5** do PAR – GACS CLO – 11795/2020 (fls. 964-966)	O Jurisdicionado encaminhou cópia do contrato da Folha de Pagamento de proventos salariais dos Servidores Municipais. Conforme Acórdão do STF, O depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal.	Folha(s) 994-995 e 1129-1142	Insubsistente
N	**2.2.5** do PAR – GACS CLO – 11795/2020 (fls. 964-966)	O Jurisdicionado não atendeu na integralidade da lei o quesito da transparência e publicidade das leis orçamentárias e dos demonstrativos contábeis-financeiros referentes ao exercício sob análise. Todavia, esta Reanálise em consulta ao Portal de Transparência do Município verificou que a publicidade das leis e demonstrativos mencionados vêm sendo atendidos nos exercícios subsequentes.	Folha 996	Irregularidade.

No que tange aos itens E e N, a Equipe Técnica fez as seguintes considerações, concluindo pela aprovação com ressalva da prestação de Contas da Prefeitura de Bela Vista, exercício 2018.

Letra E

A Justificativa apresentada pelo Jurisdicionado no tocante de que a Folha de Pagamento tenha sido inflada no período sob análise devido à implantação do Piso Nacional do Magistério é plausível e tempestivo ao exercício sob análise. Observando os índices do exercício imediatamente posterior, percebe-se a evolução no sentido de melhoria e adequação legal do índice de Despesas Total com Pagamento de Pessoal frente à Receita Corrente Líquida.

Letra N

Quanto ao período sob análise, o Jurisdicionado não sanou a Não Conformidade detectada pela Auditoria, comprometendo em sua resposta a busca pela conformidade do quesito exigido pela lei. Ressalva, portanto, esta Reanálise, de que em consulta ao Portal de Transparência do Município, nesta data de 21/08/2023 no site http://transparencia.belavista.ms.gov.br:8079/transparencia/, de que o Jurisdicionado vem atendendo aos quesitos da Lei 101/2000 em seus Artigos 48 e 48-A. Vide Apêndice A.

1.6 – Do Parecer do Ministério Público de Contas:

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 10106/2023 (f. 1166/1173), relatou a análise da Equipe Técnica da Força Tarefa desta Corte de Contas e emitiu Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Bela Vista/MS, em razão das falhas na transparência ativa e cancelamento de restos a pagar processados, que infringem comandos constitucionais/legais e caracterizam infrações previstas no *caput* e inciso V do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012.

E, ainda, fez recomendações ao atual ordenador de despesas e ao controlador interno para que, nos próximos pareceres, os instrua com memória de cálculo e dados relativos às contas analisadas, mencionando, de maneira expressa os pontos de controle realizados e se, na sua opinião fundamentada em memória de cálculo ou outros procedimentos de auditoria devidamente explicitados no parecer foram cumpridas as normas da Lei 4.320/64 (com ênfase nos pontos de controle descritos nos artigos 75 e 76), da LRF (com ênfase nos pontos de controle descritos no art. 54), da LC 141/2014 (com ênfase nos pontos de controle descritos no art. 38), da Lei 11.494/2007 (com ênfase nos pontos de controle descritos no art. 26), além de testes que garantam a integridade e fidedignidade da informação contábil na qual se baseou para aferir os índices legais e constitucionais. Por fim, pediu que a Câmara Municipal de Bela Vista fosse comunicada sobre a emissão de parecer prévio contrário à aprovação.

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 Bela Vista, exercício

financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor Reinaldo Miranda Benites, Prefeito Municipal à época.

No que tange aos apontamentos feitos pela Equipe da Força Tarefa, os quais foram acompanhados, em parte, pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

2.1 - Intempestividade na remessa dos balancetes ao SICOM e na remessa do RREO 1º e 6º bimestre - Com efeito, a despeito da intempestividade da remessa dos anexos dos balancetes e relatórios de gestão fiscal, tais documentos não comprometeram o exame da prestação de contas, portanto, esses achados merecem ser objeto de *ressalva* e *recomendação*, pela falta de organização de suas ações estritamente de acordo aos aspectos normativos (Resolução TC/MS nº 88/2018, art. 45 parágrafo único).

2.2 - Em relação às Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis – as alterações trazidas pelas novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Públicas tornaram a sua elaboração obrigatória e integrante dos demonstrativos contábeis e servem como instrumento esclarecedor das principais práticas contábeis e, ainda, complementar informações não suficientemente evidenciadas nos demonstrativos. No caso em análise, como destacou o Ministério Público de Contas (fl. 1170) "as notas explicativas, apesar de apresentadas e publicadas em conjunto às demonstrações contábeis (fls. 891/896), são conceituais, limitando-se a replicar os saldos constantes nas diversas demonstrações contábeis do ente público, que não suprem a devida estrutura estabelecida na legislação pertinente, nem tampouco atende ao objetivo de facilitar a compreensão dos dados das demonstrações contábeis por parte dos diversos usuários".

Diante desse contexto, recomenda-se ao jurisdicionado que aperfeiçoe o processo de elaboração de notas explicativas, seguindo as orientações da legislação aplicável.

2.3. Não disponibilização da publicação das Contas de Governo no portal da transparência – A divisão apontou (fl. 1161) que, referente ao exercício em análise, o jurisdicionado não atendeu na integralidade da lei o quesito da transparência e publicidade das leis orçamentárias e dos demonstrativos contábeis-financeiros. Todavia, em 21/08/2023, a Equipe da Força Tarefa, em reanálise, consultou o Portal de Transparência do Município e verificou que a publicidade das leis e demonstrativos mencionados foram atendidos. Assim, tal achado merece ser objeto de *ressalva*.

2.4. Da necessidade de aperfeiçoamento do Parecer do Controle Interno – quanto ao apontamento feito pelo MPC, recomenda-se que o gestor seja advertido para que em suas próximas prestações de contas utilize o rol exemplificativo de atividades proposto por esta Corte de Contas[1], para subsidiar os trabalhos da Unidade de Controle Interno na elaboração do respectivo Parecer.

2.5. Descumprimento do limite da despesa com pessoal - O Poder Executivo ultrapassou o limite de despesa com pessoal estabelecido da LRF – Como apontou a Auditoria (fl. 950) "a despesa total com pessoal do Poder Executivo foi de 58,86% (R$ 40.071.054,31) da RCL (R$ 68.076.551,13), portanto, acima do limite máximo de 54% da RCL previsto no art. 20, III, b, da LRF".

Quanto ao achado, o jurisdicionado apresentou a seguinte justificativa (fl. 991):

> O ano de 2018 é nosso segundo período de gestão, no primeiro período 2.017, recebemos a folha de pessoal com índice extrapolado em muito, representando 64,12% sobre a receita corrente líquida (dados extraídos do Relatório de Gestão Fiscal do último período de 2.016). Além disso, em 2017 e 2018 como nos demais exercícios financeiros, implementamos o piso Nacional do Magistério, obrigatoriedade que se impõe, mesmo estando o limite de gastos em pessoal extrapolado, é o que se extrai da consulta formulada ao Tribunal de Contas de nosso Estado, respondida no parecer – C (ACOR-G.MJMS- 114/2014) quesito n° 1.
>
> Contudo, no ano seguinte 2.019, após implementados diversos atos de gestão, houve o total reestabelecimento de nossa folha de salário dentro dos regramentos da Lei de Responsabilidade Fiscal, apresentando índice de Pessoal em 52,58 % sobre a RCL. Doc acostado, RGF 30 Quadrimestre 2.019.

Ocorre que, sobre a matéria, a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Manual de Demonstrativos Fiscais (8º edição – fl. 515), válido a partir do exercício de 2018, dispõe que "na hipótese de descumprimento do limite máximo, o respectivo Poder ou órgão terá o prazo de até dois quadrimestres para a adoção de medidas saneadoras visando à recondução ao limite.[2] No caso de não alcançar a redução no prazo estipulado pela LRF, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá[3]:

a) receber transferências voluntárias;

b) obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

c) contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

[1]http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2021/09/anexo_portaria_tipoUg_modelo_1846620210920093554.docx
[2] LRF, art. 23.
[3] LRF, art. 23, § 3º.

No caso, embora o jurisdicionado tenha argumentado que em 2019 “restabeleceu” as despesas de pessoal ao limite legal, não obedeceu o prazo legal para recondução ao limite (até dois quadrimestres), nem comprovou que a implementação ao piso Nacional do Magistério atendeu aos comandos previstos na DELIBERAÇÃO PAC00 – G.MJMS 1/2016 - AC00-G.MJMS-114/2014 TC/16131/2013, quais sejam: medidas de compensação, acompanhada de estudo de impacto orçamentário e financeiro; edição de lei específica, de iniciativa privativa do executivo municipal, abrangência apenas da categoria dos profissionais do magistério da educação básica, assim entendidos, aqueles que desempenham as atividades na educação infantil (creches e pré-escolas), no ensino fundamental e no ensino médio.

A propósito, vale transcrever o teor da resposta à consulta. Confira-se:

> CONSULTA. PARECER C. MAGISTÉRIO PÚBLICO MUNICIPAL. PLANO DE CARREIRA. PISO SALARIAL. LRF. OBSERVÂNCIA DO LIMITE DE DESPESA DE PESSOAL.
>
> Em sede de consulta, foram confirmados os seguintes entendimentos: (i) é legítima a adequação da aplicação do índice do piso salarial do magistério em face do excedente no limite de gasto com pessoal imposto pela LRF. Contudo, deverão ser adotadas as medidas de compensação previstas, a fim de adequar o gasto com pessoal, acompanhado de estudo de impacto orçamentário e financeiro; (ii) é necessária a edição de lei específica, de iniciativa privativa do executivo municipal, para aplicação do piso salarial nacional dos profissionais do magistério público; (iii) o índice de atualização do piso nacional divulgado anualmente pelo MEC deve abranger apenas a categoria dos profissionais do magistério da educação básica, assim entendidos, aqueles que desempenham as atividades na educação infantil (creches e pré-escolas), no ensino fundamental e no ensino médio; (iv) a atualização anual do piso nacional, prevista na Lei nº 11.738/08 e a revisão geral anual, estabelecida no art. 37, X, da Constituição Federal possuem naturezas e critérios distintos, logo, uma não exclui a outra. Em razão disso, o administrador público tem o dever de aplicar e a categoria dos professores o direito de ter seus vencimentos atualizados por ambos os índices. (DELIBERAÇÃO PAC00 – G.MJMS 1/2016 - AC00-G.MJMS-114/2014 TC/16131/2013 – Conselheira Relatora Marisa Joaquina Monteiro Serrano, publicado em 28/03/2016).

Dessa forma, conclui-se que o jurisdicionado não conseguiu atender ao comando do artigo 23 da Lei 101/2000 (Lei da Responsabilidade Fiscal), o que configura a infração prevista no art. 42, VI, da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

2.6 Inconsistência no Anexo 16 – Demonstrativo das Dívidas Fundadas. O

total da dívida fundada demonstrada no Anexo 16 está divergente do montante dos Empréstimos e Financiamento de Longo Prazo do Anexo 14 – foi justificado pelo gestor que, no anexo 14 - Balanço Patrimonial uma parte da dívida fundada foi reclassificada no passivo circulante, porém, como bem pontuou a Equipe Técnica, não foram enviadas notas explicativas para elucidar essa situação, inclusive, permaneceu a divergência nos exercícios seguintes (letra J – f. 1160). Portanto, diante do registro irregular, resta configurada a infração prevista no art. 42, inciso VIII, da LO-TCE/MS.

2.7. Cancelamento dos restos a pagar processados – conforme apurou a Auditoria (fl. 960-961) foi realizado o cancelamento de restos a pagar processados, no montante de R$ 213.921,82 e, como justificativa, o gestor encaminhou o Decreto nº 9431/2018, que estabelece normas relativas ao encerramento da execução orçamentária e financeira do exercício de 2018 e dá outras providências, cujo art. 5º, IX desse diploma dispõe o seguinte:

> Artigo 5º - O cancelamento de empenhos e inscrição de restos a pagar deverão obedecer ao seguinte:
>
> (...)
>
> IX – A Secretaria Municipal de Fazenda providenciará até o 31 de dezembro de 2018 o cancelamento dos saldos das contas de restos a pagar processados e não processados relativos aos exercícios anteriores a 2018 que não tenham disponibilidade de caixa, em observância ao art. 2º da Lei nº 10.028/2000, assegurando ao credor, através da emissão da nota de empenho no exercício de reconhecimento da dívida à conta do elemento de despesa "Despesa de exercícios anteriores".

Ocorre que, os restos a pagar processados são aqueles em que a despesa orçamentária percorreu os estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o estágio do pagamento.

Assim, em regra, os restos a pagar processados não podem ser cancelados, pois o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação e a administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar, sob pena de estar descumprindo o princípio da moralidade que rege a Administração Pública (CF, art. 37). O cancelamento caracteriza, inclusive, forma de enriquecimento ilícito.

Frente ao direito líquido e certo do credor, a doutrina[4], inclusive, destaca que o "correto é instituir um procedimento administrativo, com observância do contraditório e da ampla defesa, com o fim de se notificar cada credor para análise do possível crédito, a fim de apurar a real existência do seu direito, e, em sendo o caso, o valor devido. Além disso, saber se há ação judicial em curso tratando da matéria, dentre outros aspectos, tendo em vista ao direito de recebimento da contraprestação por parte do credor".

[4] Leite, Harrison. Manual de Direito Financeiro/Harrison Leite – 11. ed.rev., atual. e ampl. – São Paulo: JusPodivm, 2022, fl. 486)

No caso, muito embora o Decreto n. 9431/2018 (ato autorizativo) disponha sobre o cancelamento de restos a pagar processados, o gestor não desincumbiu de demonstrar e justificar que os cancelamentos se tratam de hipóteses excepcionais (tais como, prescrição após cinco anos, decisão judicial, erro na inscrição ou de fato posterior).

Tal contexto, não ficou evidente na resposta (fl. 1111/1113; 1118/1120), pois a matéria foi tratada de forma genérica, sem a precisa motivação de cada cancelamento, como seria de rigor.

> A propósito, sobre a matéria, decidiu o TCE/MT:
>
> "O cancelamento de restos a pagar processados, sem a devida motivação, é conduta irregular, sujeita às sanções previstas na Lei Complementar n. 269/2007 (Denúncia. Relator: Conselheiro Domingos Neto. Acórdão n. 68/2016-SC. Julgado em 25/05/2016. Publicado no DOC/TCE-MT em 07/06/2016. Processo n. 24.567-4/2015).

Portanto, feitas essas considerações, permanece, no caso, o cancelamento irregular de restos a pagar processados, configurando-se infração à normal legal, na forma como estatui o art. 42, *caput* da LO-TCE/MS.

DISPOSITIVO

3 – DO VOTO

Por todo o exposto, acolho, parcialmente, a manifestação da Equipe Técnica e os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas e voto:

3.1 Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO do MUNICÍPIO DE BELA VISTA/MS**, relativa ao exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor Reinaldo Miranda Benites, Prefeito à época, nos termos do art. 59, inciso III, c/c 42, *caput,* e inciso VI e VIII, da Lei Complementar n. 160/2012, tendo em vista: a) descumprimento do limite da despesa com pessoal, pois o Poder Executivo ultrapassou o limite de despesa com pessoal estabelecido na LRF; b) inconsistência no Anexo 16 (Demonstrativo das Dívidas Fundadas), pois o total da dívida fundada demonstrada no Anexo 16 está divergente do montante dos Empréstimos e Financiamento de Longo Prazo do Anexo 14; c) cancelamento dos restos a pagar processados, sem justificativa plausível.

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

3.2.1 adotar todas as providências para a garantia da transparência ativa das contas públicas, para que dê cumprimento integral ao art. 48, caput e § 1º, e 48-A da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), preconiza o dever de dar ampla divulgação, sob pena de caracterizar violação de prescrição legal que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo e incidir na infração prevista no art. 42, *caput e inciso V,* da LCE n.

160/2012;

3.2.2 recomenda-se ao atual gestor que atente para as medidas sugeridas no art. 23, *caput*, da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF), a fim de enquadrar a despesa com pessoal aos patamares definidos pela lei;

3.2.3 Recomenda-se, portanto, ao gestor para que aperfeiçoe o processo de elaboração de notas explicativas, seguindo orientações da legislação aplicável;

3.2.4 Recomenda-se que o gestor seja advertido para que em suas próximas prestações de contas utilize o rol exemplificativo de atividades proposto por esta Corte de Contas, para subsidiar os trabalhos da Unidade de Controle Interno na elaboração do respectivo Parecer.

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 Bela Vista/MS, nos termos do § 6º 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 de parecer prévio contrário à aprovação da prestação e contas anuais de governo e recomendações.

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 Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

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

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

PMS/ARP