PARECER - PA00 - 58/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/07139/2017
PROTOCOLO	: 1806784
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE CASSILÂNDIA
JURISDICIONADO	: MARCELINO PELARIN
ADVOGADOS	JOÃO PAES MONTEIRO DA SILVA, OAB/MS 10.849, ANGÉLICA SAGGIN DE SOUZA, OAB/MS 14.420, ISABELLA RODRIGUES DE ALMEIDA ABRÃO, OAB/MS 10.675
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – REMESSA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS FORA DO PRAZO – DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS INCOMPLETOS – ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SEM INDICAÇÃO DE FONTE DE RECURSO – DIVERGÊNCIA NA APRESENTAÇÃO DA DIVIDA FUNDADA – DIVERGÊNCIA NO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – DIVERGÊNCIAS NAS DISPONIBILIDADES DO ATIVO CIRCULANTE – DIVERGÊNCIA NO PASSIVO FINANCEIRO – DEPOSITO DE RECURSOS EM BANCO NÃO OFICIAIS – DIVERGÊNCIA NO DEMONSTRATIVO DO FLUXO DE CAIXA – PARECER DO CONTROLE INTERNO SEM ASSINATURA – DESCUMPRIMENTO E INFRINGÊNCIA À LEGISLAÇÃO – INOBSERVÂNCIA AOS PRINCÍPIOS QUE REGEM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO.

A ausência de documentos regulares exigidos e a verificação de divergências dos valores registrados nas contas prestadas, em desacordo com a legislação aplicável e os princípios que regem a Administração Pública, 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 21ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 2 a 5 de agosto de 2021, 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 **2016**, sob a responsabilidade do Sr. **Marcelino Pelarin**, Prefeito Municipal - à época, pelas razões expostas no relatório-voto; e pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação das Contas Anuais do Município de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 5 de agosto de 2021.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Trata a matéria dos autos sobre a Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, Prefeito Municipal - 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 - 2073/2019, fls. 1114/1133) que se manifestou nos seguintes termos:

> "Em face do exposto no quadro acima, entende-se que as Contas prestadas pelo Prefeito Municipal de Cassilândia – MS, Sr. Marcelino Pelarin, relativas ao exercício financeiro de 2016, **não reúnem condições técnicas satisfatórias para a emissão de Parecer Prévio favorável à sua aprovação**." (grifo conforme o original)

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS CLO - 8779/2020 (fls. 1135/1165), opinando da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 21, I, 37, 42, *caput*, incisos II, V e VIII, e 59, III, todos da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina **pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação** e: **3.1)** Pela **recomendação** ao gestor atual para que encaminhe toda documentação de remessa obrigatória na prestação de contas no prazo, conforme item 2.2.2; **3.2)** Pela **recomendação** ao gestor e ao contador para que observe com maior rigor a legislação sobre elaboração dos demonstrativos contábeis, apresentando os demonstrativos na forma determinada pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC's) e normas contábeis vigentes, de forma a evitar possíveis impropriedades no futuro, conforme subitens 2.2.4, 2.2.5 e 2.2.6; **3.3)** Pela **recomendação** ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que cumpra o caput do artigo 43 da Lei federal 4.320/64, quanto às justificativas para abertura de créditos adicionais, conforme subitem 2.2.4." (grifos conforme o original)

O Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 4ª PRC - 4537/2021, fls. 1188/1205) da seguinte forma:

> "Considerando o artigo 114 e o parágrafo único do artigo 117, ambos da Resolução Normativa TC/MS nº 98/2018, c/c o artigo 54, §2º, da Lei Complementar nº 160/2012, opina-se desde já pela emissão de **Parecer Prévio pela Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS**, exercício de 2016, de responsabilidade do Senhor Marcelino Pelarin, pelas razões já expostas anteriormente.." (grifo conforme o original)

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Das razões do voto

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, Prefeito Municipal - à época.

As peças que compõem a prestação de contas, ora examinada, foram enviadas intempestivamente (29.04.2016), ou seja, **fora do prazo** de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme exigidos pela Resolução Normativa nº 54/2016, vigente à época, de acordo com o Anexo III, item 3.1.1, "A" (fl. 02). **Contudo**, para fins de esclarecimento, **excepcionalmente**[1], o prazo legal para envio de remessa do exercício de 2016 foi prorrogado para 30/04/2017.

No que se refere à remessa obrigatória de informações, dados e documentos, consoante o Manual de Peças Obrigatórias, verifica-se que inicialmente a presente prestação de contas de governo **não foi instruída** com todos os documentos definidos na Resolução Normativa TCE/MS nº 54/2016, vigente à época (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 1.2, Letra B).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Cassilândia/MS relativo ao exercício de 2016, foi concedida através da Lei Municipal nº 2021/2015 (LOA), na qual foi estimada a receita no valor de R$ 78.854.078,85 (Setenta e oito milhões, oitocentos e cinquenta e quatro mil, setenta e oito reais e oitenta e cinco centavos) e fixada à despesa em igual valor.

No que tange à abertura de créditos adicionais, conforme apuração dos decretos pela Divisão de Fiscalização de Contas (fls. 1379/1380), foram abertos créditos adicionais no montante de R$ 1.822.810,00, a título de superávit financeiro, R$ 2.154.693,63, de excesso de arrecadação, e R$ 13.354.470,96, de anulação de dotação, o que alterou a despesa inicial de R$ 78.854.078,85 para R$ 82.831.582,48, **compatível**, com o Anexo 12 - Balanço Orçamentário/Consolidado (fl. 218), **entretanto**, tal valor diverge do Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada/Consolidado (fls. 160/164) que apresenta o valor de R$ 42.260.183,11.

Porém, conforme exposto pela DFCGG (fls. 116/1118) ao analisar os decretos e calcular os valores, apurou que os decretos previram a suplementação de R$10.756.590,44, **todavia** foi demonstrada as fontes de recursos no montante de apenas R$ 7.962.346,44 por anulação, restando R$ 2.794.244,00 **sem indicação da origem do recurso**.

[1] Fonte: http://ww2.tce.ms.gov.br/econtas/modelo2/prazos_entrega.tcms.

Constatou-se ainda, que alguns decretos foram **apresentados de forma incompleta** (Decretos nº 3073/2016 e 3126/2016, fls. 204 e 210), outros como os Decretos 3094 e 3131/2016 (fls. 198 e 215) não previram a fonte de recurso. **Portanto**, acompanho o posicionamento da DFCGG, **onde o cálculo realizado e o achado apontado em sua análise**, constata-se que há divergências entre as informações extraídas dos anexos contábeis e demais documentos referentes as alterações orçamentárias, **caracterizando a abertura irregular de créditos.**

Desta forma, este Relator, corrobora com as equipes técnicas desta Corte de Contas, haja vista, não foram atendidas as determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos, da Lei Federal nº 4.320/64.

A execução orçamentária da receita atendeu parcialmente 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. 156/159), o qual evidencia receita orçada de R$ 78.854.078,85 e arrecadada na ordem de R$ 74.579.039,18.

Em análise pormenorizada dos autos, verifico que, o atendimento parcial, se deveu aos valores registrados a título de Receitas Orçada e Arrecadada no Anexo 10 divergem dos registrados no Balanço Orçamentário (Anexo 12. fls. 217/219), R$ 75.404.078,85 e R$ 70.818.290,75, respectivamente, **que também divergem** do Balanço Financeiro (Anexo 13, fls. 220/222) a título de arrecadada (R$ 74.269.212,36).

Outrossim, também restou suprida, parcialmente, a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, por apresentar a realização da despesa orçamentária por classificação funcional e por categorias econômicas, conforme constatado no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fl. 160/164), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 42.260.183,11 e empenhada na ordem de R$ 33.309.828,10.

Tal atendimento parcial ocorreu porque os valores registrados a título de Despesas Autorizada e Empenhada no Anexo 11, divergem dos registrados no Balanço Orçamentário (Anexo 12, fls. 217/219) de R$ 82.831.582,48 e R$ 66.640.283,43, respectivamente, no Anexo 2 - Consolidação Geral - Resumo Geral da Despesa Segundo as Categorias Econômicas (fl. 165), e no Balaço Financeiro (Anexo 13, fls. 220/222).

Quanto as Demonstrações Contábeis, verifica-se que os Balanços Orçamentário, o Patrimonial e a Demonstração das Variações Patrimoniais foram registrados de modo irregular 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 Resolução Normativa TCE/MS nº 54/2016, vigente à época, segundo se apresenta o Anexo 12 (Balanço Orçamentário_Consolidado, fl. 220/222), Anexo 13 (Balanço

Financeiro_Consolidado, fls. 220/222), Anexo 14 (Balanço Patrimonial_Consolidado, fls. 223/224) e o Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais_Consolidado, fls. 225/226).

Tais inconsistências caracteriza a escrituração das contas públicas de **modo irregular**, conduta infracional tipificada no art. 42, inciso VIII da LO/TCE/MS.

Dando continuidade em meu voto, constato que em relação ao **duodécimo devido ao Poder Legislativo**, o responsável repassou em 2016, valores dentro do limite de 7% (previsto para Municípios com população 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, foram devidamente cumpridos conforme apontamentos realizados pela equipe da DFCGG, posteriormente pela d.Auditoria e pelo ilustre Ministério Público de Contas.

Em exame da matéria, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) expos em sua análise (ANA - DFCGG - 2073/2019, fls. 1114/1133) que os documentos que instrui a prestação de contas de governo, apresentam divergências entre a situação encontrada nos autos e os critérios retirados da legislação vigente, os quais reproduzo abaixo:

Item da Análise	Achados	Critério	Evidências/Situação Encontrada
2.1	Remessa da prestação de contas fora do prazo regimental.	Resolução nº 54/2016.	Data da remessa da prestação de contas posterior ao prazo legal.
4.1.1.1	Decretos de Abertura de Créditos Adicionais encaminhados de forma incompletos.	Resolução nº 54/2016.	Os Decretos de fls. 204 e 210 estão incompletos, impossibilitando a verificação dos mesmos.
4.1.1.2	Abertura de Crédito Adicional sem indicação de fonte de recurso.	Art. 43 da Lei nº 4.320/64.	OS decretos apresentados nos autos não indicam qual a fonte de recurso para a suplementação.
4.2.4.1	Divergência na apresentação da Divida Fundada.	Lei nº 4.320-/64 e MCASP.	Os valores apresentado no Anexo 15 no passivo não circulante não estão devidamente refletida no anexo 16.
4.3.1.1	Divergência no Balanço Orçamentário.	MCASP e IPC-07.	O Balanço Orçamentário não evidencia as receitas intraorçamentária.
4.3.3.1	Divergências nas Disponibilidades do Ativo Circulante.	Lei 4.320/64 e MCASP.	O saldo financeiro do Balanço Financeiro diverge do saldo apresentado no Balanço

			Patrimonial.
4.3.3.2	Divergência no Passivo Financeiro.	Lei 4.320/64 e MCASP.	Os valores apresentados no Anexo 17 divergem do valor apresentado no Passivo Financeiro.
4.3.3.3	Deposito de recursos em banco não oficiais.	Constituição Federla, art. 164.	Conciliação Bancária indica deposito de recursos em banco não oficial.
4.3.5.1	Divergência no Demonstrativo do Fluxo de Caixa.	MCASP.	Demonstrativo de Fluxo de Caixa não apresenta resultado do caixa e equivalente de caixa de foram correta.
6	Parecer do Controle Interno sem Assinatura.		Parecer apresentado nos autos está sem assinatura do Controlador.

Conforme verificado acima, a DFCGG expos em sua análise que as Contas Anuais de Governo em epígrafe, **não estão instruídas com todos os documentos regulares exigidos**, e **nem em conformidade com as exigências contidas** na Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e Resolução - TCE/MS nº 54/2016, opinando desta feita pela **emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação** das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Cassilândia/MS, exercício financeiro de 2016, de responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, Prefeito Municipal - à época.

Instada a se manifestar, a d.Auditoria em seu parecer (PAR - GACS CLO - 8779/2020, fls. 1135/1165) **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, opinando, no caso em tela pela **emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas**.

Conforme análise dos autos, o ilustre representante do Ministério Público de Contas, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação do gestor (DESPACHO DSP - 4ª PRC - 27958/2020, fls. 1166/1168) de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais e contábeis apontadas pela DFCGG e pela d.Auditoria.

Por meio do Despacho (DSP - G.JD - 28023/2020, fl. 1169) 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, do Regimento Interno, foi determinado por este Relator à intimação do Sr. Marcelino Pelarin (Prefeito Municipal - à época), a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise da DFCGG e no parecer da d.Auditoria conforme citados anteriormente.

Devidamente intimado nos termos Regimentais, o Sr. Marcelino Pelarin (Prefeito Municipal - à época) compareceu ao processo, **dentro do prazo regimental**, solicitando prorrogação de prazo (fls. 1181/1182), sendo deferida por este Relator em 17/01/2021 (DESPACHO DSP - G.JD - 678/2021, fl. 1183). **Entretanto**, após o prazo concedido ao requerente, o mesmo, **não compareceu aos autos do processo**, e até a presente data o gestor não mais se manifestou sobre os autos.

Haja vista a inércia do jurisdicionado, o qual deixou de comparecer ao processo, dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, **foi decretado a sua revelia** conforme Certidão emitida pelo meu Gabinete em 20.04.2021 (DESPACHO DSP - GJD - 8778/2021, fl. 1186).

Em exame final da matéria, o representante do Ministério Público de Contas em seu parecer (PAR - 4ª PRC - 4537/2021, fls. 1188/1205) **corroborou** com o posicionamento das equipes técnicas da DFCGG, bem como da d.Auditoria, ou seja, **pela emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação da Contas de Governo,** devido a existência de diversas irregularidades de ordem material/contábeis nas contas prestadas, as quais configuram o descumprimento e infringência à legislação vigente.

No ensejo, as irregularidades identificadas acima caracterizam a infração prevista nos artigos. 37, 42, *caput*, II, IV, V, VIII, IX 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;
>
> (...)
>
> IV - a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados regularmente pela autoridade do Tribunal ou do Ministério Público de Contas;
>
> V - a falta de transparência nas contas públicas;
>
> (...)
>
> VIII - a escrituração ou registro das contas públicas de forma ou modo irregular;
>
> IX - a prática de qualquer ato administrativo sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.
>
> 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)

Assim, apesar de oportunizado ao responsável (Sr. Marcelino Pelarin - Prefeito Municipal à época) para que regularizasse as falhas existentes com a juntada de documentos/justificativas, verifico que, **a diligência foi totalmente ignorada pelo responsável**, infringindo desta feita a norma legal e regimental conforme o §1º do art. 22 da LC nº 160/2012. Outrossim, **verifico que**, tanto a digna DFCGG, quanto a d.Auditoria e o i.Ministério Público de Contas, entenderam, que persistem sem correção as falhas elencadas, devendo as contas no caso em tela serem emitidas com **Parecer Prévio Contrário a sua Aprovação**.

Ressalto que o **Administrador Público**, no desempenho de suas funções, deve pautar suas ações estritamente de acordo com os comandos constitucionais e legais, pois assim agindo estará obedecendo ao Princípio da Legalidade expressamente previsto no art. 37 da Constituição Federal.

Este Relator considera que as infrações citadas acima, ocorreram, razão pela qual entendo que subsiste as irregularidades enumeradas, as quais foram apontadas tanto pela Divisão de Fiscalização de Contas, e confirmadas pela d.Auditoria e pelo i.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 (DFCGG) e nos pareceres ofertados pela d.Auditoria e pelo i.Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do Município de Cassilândia/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, Prefeito Municipal - à época, 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, referente ao exercício financeiro de 2016, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012;

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, firmada 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 2016, sob a responsabilidade do Sr. Marcelino Pelarin, e pela comunicação à Câmara Municipal.

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, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 5 de agosto de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

VAB/DSSM