PARECER PRÉVIO - PA00 - CRAG - 225/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/4427/2023
PROTOCOLO	: 2239048
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPA
JURISDICIONADO	: ADEMAR DALBOSCO (FALECIDO)
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. ASPECTOS PRINCIPAIS EVIDENCIADOS. ATENDIMENTO DA LRF. DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA COBRIR OS RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS. LIMITE PARA O ENDIVIDAMENTO PÚBLICO. CUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. REPASSE DE DUODÉCIMO AO LEGISLATIVO. APLICAÇÃO NA SAÚDE E EDUCAÇÃO. LIMITES DAS DESPESAS COM PESSOAL DO PODER LEGISLATIVO E EXECUTIVO. REGRA DE OURO. IMPROPRIEDADES. ANEXOS AO BALANÇO PATRIMONIAL. DISTORÇÃO APURADA NO QUADRO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO EM RELAÇÃO A DIFERENÇA DO ATIVO E PASSIVO FINANCEIROS. AUSÊNCIA DE PROVIMENTO EFETIVO DO CARGO DE CONTROLADOR INTERNO. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS. RECOMENDAÇÕES.

Emite-se o parecer prévio favorável com ressalvas à aprovação das contas anuais de governo, nos termos do art. 21, I, da LCE n. 160/2012 c/c arts. 117, 118, parágrafo único, e 119, III, do Regimento Interno do TCE/MS, com a formulação das recomendações cabíveis.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 7 a 10 de outubro de 2024, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela emissão de **parecer prévio favorável com ressalvas à aprovação** da prestação de contas de governo do **Município de Laguna Carapã - MS**, referente ao exercício financeiro de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **Ademar Dalbosco**, Prefeito Municipal **(falecido)**, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, em decorrência de distorção apurada no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do exercício em relação a diferença do Ativo e Passivo Financeiros (Anexo 14 – Balanço Patrimonial) e ausência de provimento efetivo do cargo de Controlador Interno do Município; a fim de não incorrer nas mesmas impropriedades, nos termos do art. 185,

inc. IV, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS nº 98/2018, especificamente: a) pela **recomendação** ao atual gestor do município para que providencie com a maior brevidade possível, caso ainda não o tenha feito, a realização de Concurso Público de provas e títulos para o preenchimento de vagas existentes na Controladoria da Prefeitura Municipal ou, caso já tenha realizado, que nomeie servidor público efetivo, em obediência ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal; b) pela **recomendação** ao atual gestor e ao responsável contábil para que observem com maior rigor os normativos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN que tratam dos procedimentos contábeis necessários a correta evidenciação dos Demonstrativos contábeis, preenchendo adequadamente os quadros anexos ao Balanço Patrimonial; e pela **comunicação** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

Campo Grande, 10 de outubro de 2024.

Conselheira Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Trata o presente processo da prestação de contas anual de governo da **Prefeitura Municipal de Laguna Carapã - MS**, relativa ao exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do **Sr. Ademar Dalbosco**, Prefeito Municipal à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE/MS nº 88/2018. Foram apensados aos autos os processos TC/MS nº 4768/2022 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o TC/MS nº 12655/2022 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Após os devidos trâmites regimentais e, concluídos os trabalhos, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão - DFCGG (ANA - DFCGG/CCM - 7365/2024, fls. 1737-1745) se manifestou pela permanência de distorção e impropriedade, quais sejam: superávit/Déficit Financeiro não guarda consonância com a diferença entre o ativo e o passivo financeiro demonstrado no Anexo 14 – Balanço Patrimonial e provimento de servidor não efetivo para o cargo de coordenador do Controlador Interno. Por sua vez, a douta Procuradoria de Contas (PAR - 2ª PRC - 7533/2024, fls. 1748-1749) opinou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, acolhendo as informações da Divisão de Fiscalização.

Em síntese, este Relatório contempla os aspectos relacionados ao planejamento governamental, sobre o qual foi realizada a avaliação das receitas estimadas e arrecadadas, além das despesas fixadas e realizadas em **2022**, com ênfase nas áreas onde se requer maior atenção do executivo municipal por motivos de exigência legal ou constitucional.

É o relatório. Passo ao voto.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos - Relatora

Vieram os autos para relatório-voto da Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Laguna Carapã - MS**, referente ao exercício financeiro de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. Ademar Dalbosco, Prefeito Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados nos tópicos seguintes:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL (ANA - FTCA - 5579/2023, fls. 1426-1459)			
Instrumentos de Planejamento	**Nº da Lei**	**Data da Publicação**	**Período de referência**
PPA – Plano Plurianual	Lei nº 597/2021	22/12/2021	2022/2025
LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias	Lei nº 585/2021	30/06/2021	2022
LOA – Lei Orçamentária Anual	Lei nº 598/2021	23/12/2021	2022
Lei nº 598/2021 (LOA)			
Receita Estimada	R$ 60.000.000,00		
Despesa Fixada	R$ 60.000.000,00		
Dotação Autorizada	R$ 73.601.332,68		

2.2 PRINCIPAIS INFORMAÇÕES SOBRE AS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS	
BALANÇO ORÇAMENTÁRIO	
Superávit Orçamentário	R$ 7.292.782,60
BALANÇO FINANCEIRO	
Resultado Financeiro Positivo	R$ 5.876.674,38
BALANÇO PATRIMONIAL	
Patrimônio Líquido Apurado	R$ 64.787.566,29

2.3 LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (RECEITA CORRENTE LÍQUIDA AJUSTADA: R$ 62.173.535,55)		
Restos a Pagar Não Processados	R$ 91.707,76	-
Disponibilidade de Caixa Líquida[1] (Poder Executivo)	R$ 24.051.836,04	-
Dívida Consolidada Líquida	R$ -24.650.817,56	-39,65%

2.4 OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS		
Natureza do Recurso	**Limite Constitucional/Legal**	**Valor aplicado/2022**
Repasse ao Poder Legislativo	7%	6,90% Regular
Aplicação na área da Saúde	15%	22,95% Regular
Aplicação área da Educação	25%	26,85% Regular
Despesa Pessoal Legislativo	6%	2,29% Regular
Despesa Pessoal Executivo	54%	46,37% Regular
Regra de Ouro	Atendida	

Portanto, conforme análise da Divisão de Fiscalização (ANA - FTCA - 5579/2023, fls. 1429-1439), foram atendidas as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas a disponibilidade de caixa para cobrir os restos a pagar não processados e o limite para o endividamento público, além das obrigações constitucionais e legais quanto ao repasse de duodécimo ao Legislativo, limite mínimo de aplicação na saúde e educação, bem como, o cumprimento dos limites das despesas com pessoal do poder legislativo e executivo e da regra de ouro.

[1] Disponibilidade de Caixa Líquida (antes da Inscrição em RP Não Processados do Exercício).

Cumpre mencionar que compareceu aos autos apresentando documentos e justificativas a Sra. Zenaide Espíndola Flores, prefeita municipal a partir de dezembro de 2023, diante da vacância do cargo pelo falecimento do titular, Sr. Ademar Dalbosco, conforme informações no Sistema e-CJUR.

Quanto a **impropriedade no caso de servidor não efetivo para o cargo de Coordenador do Controlador Interno**, importante destacar que tanto a DFCGG como a Procuradoria de Contas, diante dos documentos colacionados aos autos e da resposta do Jurisdicionado à intimação, manifestaram pela ausência de comprovação da composição da Equipe do Controle Interno no exercício de 2022 (fls. 1740 e 1748-1749). Embora a resposta à intimação seja de que o Sr. Marcos Douglas Espíndola Machado é servidor do Município, desde 2014, e que atua na Controladoria do Município como Chefe da Controladoria (cargo comissionado), não foram enviados documentos e nem foi possível a averiguação no Portal da Transparência acerca da informação, conforme constatou a Divisão de Fiscalização.

No tocante ao provimento do cargo de controlador interno, o colegiado desta Corte de Contas tem pugnado pela **recomendação** para que o gestor realize concurso público para as atividades finalísticas (AC00-1182/2023 (TC/3423/2022); AC00-922/2023 (TC/2383/2021))[2]. Neste contexto, por oportuno acompanho a tendência recente deste TCE/MS (art. 927, do CPC) e corroboro pela conversão da impropriedade em ressalva, com recomendação **para realização de concurso público para o cargo de controle interno,** fazendo cumprir o disposto no art. 37, II da CF/88, sob pena de restar caracterizado, em anos posteriores, a burla ao **princípio constitucional do Concurso Público.**

Ainda, conforme constatado pela Divisão de Fiscalização (fls. 1443-1445), consta distorção no valor do "Quadro do Superávit/Déficit Financeiro" com resultado de R$ 24.110.195,45 que não corresponde à diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, no valor de R$ 23.978.850,20, apurado no "Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes" (fls. 748-749). Em resposta à intimação (fls. 1490-1491), foi informado de que a diferença pode ter ocorrido por erro na recepção dos arquivos pelo sistema ou na geração do arquivo "xml" do sistema de software utilizado pelo município. Acrescentou que o resultado final apurado no quadro do Superávit/Déficit Financeiro do exercício (R$ 23.960.128,31) está em consonância com a diferença entre o ativo e o passivo financeiro (ativo financeiro R$ 25.099.706,52 - passivo financeiro R$ 1.139.578,24). Neste caso, não houve comprovação por meio

[2] Decisões recentes do Supremo Tribunal Federal –STF, como no RE 1.264.676/SC que reiterou decisões anteriores que já afirmavam a natureza técnica do cargo e a necessidade de concurso público para seu provimento. Da mesma forma, no RE 1.443.836/MT, considerando o entendimento jurisprudencial estabelecido pela própria corte constitucional, o STF decidiu que, considerando que os cargos em comissão se destinam às atribuições de direção, chefia e assessoramento e, desta forma, não pode ser conferido aos cargos de natureza técnica, observando o decidido pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 1.041.210. Da mesma forma, o Tribunal de Justiça de São Paulo tem invalidado leis municipais que criam cargos em comissão de controlador geral ou de controlador interno, como as decisões nas Ações Direta de Inconstitucionalidade - ADIs nº 2029471-61.2022.8.26.0000 e 2072419-18.2022.8.26.0000.

de documentos.

Importante destacar que a distorção contábil apontada abrangeu apenas os quadros auxiliares do balanço patrimonial consolidado. Embora tais dados sejam relevantes, pois apuram o superávit por fontes de recursos, demonstrando e dando transparência ao montante disponível para abertura de créditos adicionais (Lei 4.320/64 – art. 43, §1º, inciso I), entendo que tal distorção não tem o condão de causar a irregularidade das contas por não possuir efeitos generalizados (Resolução ATRICON nº 01/2021 – item 39.1).

Nada obstante, em relação ao conjunto da prestação de contas em questão, entendo não haver comprometimento na análise e a confiabilidade das contas, o que atrai a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade cabendo, no presente caso entendo que cabe **recomendação ao atual gestor e ao responsável contábil,** que observem com maior rigor os normativos expedidos pela Secretaria do Tesouro que tratam do adequado preenchimento dos quadros anexos ao Balanço Patrimonial, bem como, observem às diretrizes consubstanciadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, editado anualmente pela STN, sob pena de, em exercícios mais recentes, restar configurada a escrituração de modo irregular.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciada pela análise conclusiva da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) e manifestação da Procuradoria de Contas (RI/TCE/MS – art. 80, §1º), **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS À APROVAÇÃO** da Prestação de **CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE LAGUNA CARAPÃ - MS**, referente ao exercício financeiro de **2022**, sob a responsabilidade do Sr. **Ademar Dalbosco**, Prefeito Municipal **(falecido)**, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, em decorrência de distorção apurada no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do exercício em relação a diferença do Ativo e Passivo Financeiros (Anexo 14 – Balanço Patrimonial) e ausência de provimento efetivo do cargo de Controlador Interno do Município;

2. A fim de não incorrer nas mesmas impropriedades, nos termos do art. 185, inc. IV, b, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (RITC/MS), aprovado pela Resolução TCE/MS nº 98/2018, especificamente:

a. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor do município para que providencie com a maior brevidade possível, caso ainda não o tenha feito, a realização de Concurso Público de provas e títulos para o preenchimento de vagas existentes na Controladoria da Prefeitura Municipal ou, caso já tenha realizado, que nomeie servidor público efetivo, em obediência ao previsto no art. 37, *caput*, da Constituição Federal;

b. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor e ao responsável contábil para que observem com maior rigor os normativos expedidos pela Secretaria do Tesouro Nacional -STN que tratam dos procedimentos contábeis necessários a correta evidenciação dos Demonstrativos contábeis, preenchendo adequadamente os quadros anexos ao Balanço Patrimonial.

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

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto da Relatora, pela emissão do parecer prévio favorável com ressalvas à aprovação da prestação de contas anuais de governo e pelas recomendações ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 10 de outubro de 2024.

Conselheira Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS / VAB