# PARECER PRÉVIO - PA00 - 177/2023

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/2860/2019 |
| **PROTOCOLO** | : 1965122 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO |
| **ÓRGÃO** | : MUNICIPIO DE AMAMBAI |
| **JURISDICIONADO** | : EDINALDO LUIZ DE MELO BANDEIRA |
| **RELATOR** | : CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL |

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS DE FORMA IRREGULAR – DIVERGÊNCIAS NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS – AUSÊNCIA DE EXTRATO BANCÁRIO – REPASSE DO DUODÉCIMO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO – ENCAMINHAMENTO DOS DOCUMENTOS PARA ANÁLISE FORA DO PRAZO – NOTAS EXPLICATIVAS SEM A DEVIDA PUBLICAÇÃO EM CONJUNTO COM OS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS – AUSÊNCIA DE AMPLA TRANSPARÊNCIA ATIVA – RECOMENDAÇÃO.**

Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo, com fundamento no art. 59, III, Lei Complementar Estadual n. 160/2012, em razão do cancelamento de restos a pagar processados de forma irregular, das divergências nos Demonstrativos Contábeis, da ausência de extrato bancário, do repasse do Duodécimo acima do Limite Constitucional, configurando infrações previstas no art. 42, *caput*, e incisos II, VI e VIII da citada Lei, com a formulação da recomendação cabível.

## PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 14ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 27 a 30 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 Amambai**, relativa ao exercício financeiro de 2018, responsabilidade do Senhor **Edinaldo Luiz de Melo Bandeira**, Prefeito Municipal, consoante o art. 59, III, Lei Complementar Estadual n. 160/2012, tendo em vista: **1)** cancelamento de restos a pagar processados de forma irregular; **2)** divergências nos Demonstrativos Contábeis; **3)** ausência de extrato bancário; **4)** repasse do Duodécimo acima do Limite Constitucional, configurando infrações previstas no art. 42, caput, e incisos II, VI e VIII da Lei supra; pela expedição de **recomendação** ao responsável que observe com maior rigor as normas que regem a administração pública, para que todos os documentos obrigatórios, dados e informações contábeis se-

jam enviados a esta Corte de Contas dentro dos prazos; para que sejam encaminhadas as Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis, consequentemente, com a devida publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP; e para que o gestor se atente aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante a transparência, providenciando que as falhas aqui verificadas não se repitam; e pela **intimação** do resultado deste julgamento ao interessado nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/12, com a remessa dos autos à Câmara Municipal, para os fins estabelecidos no §6º do art. 33 da Lei Complementar n. 160/2012.

Campo Grande, 30 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 da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Amambai, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor *Edinaldo Luiz de Melo Bandeira,* Prefeito, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas através do ofício de f. 2, fora do prazo regimental, autuado em 2/04/2019.

**1.1 – Da manifestação técnica:**

A Divisão de Fiscalização de Contas elaborou a Análise n. 4993/2020 (f. 1445/1490) e concluiu pela irregularidade das Contas de Governo, em razão dos seguintes achados (f. 1471/1472):

| Achados | Situação encontrada | Critério |
|---|---|---|
| A Prestação de Contas não foi instruída conforme a Resolução TCE/MS n.º 88/2018. | Os documentos constantes da tabela do item 2.2.4 não estão em conformidade com o solicitado. | Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo III, item 3.1.1, "B" |
| Inconsistência na margem orçamentária. | O gestor extrapolou o limite da margem orçamentária determinado pela LOA 2018. | Lei Municipal n.º 2.582/2017. Art. 41, 42 e 43 da Lei Federal 4.320/64. |
| Inconsistências no Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais. | Os valores registrados no Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais e no Subanexo estão divergentes daquele do Anexo 11. | Art. 41, 42 e 43 da Lei Federal 4.320/64. |
| Inconsistência no saldo das disponibilidades. | O montante da Conciliação Bancária não coincide com as disponibilidades registradas no Anexo 14. | Art. 101 e 105 da Lei 4.320/64. |
| | Ausência de extratos bancários conforme destacados no Apêndice I. | Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo III, item 3.1.1, "B" |
| Inconsistência no preenchimento do quadro do Superávit/Déficit Financeiro. | O Quadro Superávit/ Déficit Financeiro – Anexo 14 – a coluna Exercício de 2017 não está preenchida. | IPC 04 – Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial. |
| Inconsistências nos saldos das contas contábeis (Anexo 15). | O montante descrito na VPD registrada na DVP está divergente (valor superior) àquele constante na Classe 3 do Balancete de Verificação. | Art. 101 e 104 da Lei 4.320/64. |

| | | |
|---|---|---|
| Inconsistências nos saldos das contas contábeis (Anexo 18 - DFC). | A geração líquida de caixa mais o caixa e equivalente inicial não coincidem com o total de caixa e equivalente de caixa final. A divergência encontra-se tanto na coluna Exercício Atual como na coluna Exercício Anterior. | IPC 08 – Metodologia para Elaboração da Demonstração dos Fluxos de Caixa. |
| Cancelamento de Restos a Pagar Processados sem justificativa plausível. | O gestor cancelou de modo irregular Restos a Pagar Processados referentes aos exercícios de 2016 e 2017. | Artigos 62 e 63 da Lei Federal n.º 4.320/64. |
| Inconsistência nos valores da Dívida Fundada no Anexo 16. | O montante da Dívida Fundada demonstrada no Anexo 16 está divergente dos valores apresentados no Passivo do Anexo 14. | Art. 98, 101 e 105 da Lei 4.320/64. |

**1.2 – Do parecer da Auditoria desta Corte de Contas:**

Manifestou-se em seguida a Auditoria desta Corte de Contas que escreveu o Parecer n. 10024/2021 (f. 1492/1533), no qual inicia atestando a intempestividade na remessa dos documentos, prosseguindo, constatou as seguintes irregularidades (f. 1520/1522):

> a - Intempestividade na remessa da prestação de contas, de balancetes mensais e de relatórios do RREO e RGF, incidindo em infração prevista no art. 42, caput e inciso II da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, conforme exposto nos subitens 2.1, 2.1.1 e 2.1.2 deste parecer;
>
> b - Ausência de remessa de peças obrigatórias, incidindo-se em infração prevista nos termos do art. 42, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme exposto no subitem 2.2.1;
>
> c - Os gastos com pessoal do Poder Executivo superaram os limites "prudencial" e de "alerta", eventos que requerem recomendação ao prefeito municipal para que adote os controles estabelecidos nos artigos 22 e 23 da LRF, caso ainda não os tenha realizado, conforme fundamentos expostos no subitem 2.2.2 deste parecer;
>
> d - Disponibilidades em instituições financeiras não oficiais, contrariando o disposto no art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, incidindo na infração prevista no art. 42, caput, da Lei Complementar nº 160/2012, conforme visto no subitem 2.2.2.a deste parecer;
>
> e - Descumprimento de quesitos de transparência das contas públicas quanto à divulgação de "pareceres prévios" e "audiências públicas relacionadas ao PPA, LDO e LOA", sendo cabível recomendar ao gestor público que mantenha disponível e/ou passe a disponibilizar no Portal Transparência do município aqueles dados que não foram encontrados em seu portal eletrônico, conforme mostrado no subitem 2.2.2, "b";
>
> f - Inconsistências na realização de créditos adicionais e elaboração do Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais, eventos que repercutem em

infrações dispostas art. 42, caput e inciso VIII, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, conforme fundamentos expostos no subitem 2.2.3 deste parecer;

g - Inconsistência na elaboração do "Anexo 15 – Demonstrativo das Variações Patrimoniais", evento que tipifica infração prevista no art. 42 VIII, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme mostrado no exame do Quadro 03 do subitem 2.2.5 deste parecer;

h - Elaboração irregular do "Anexo 14 – Balanço Patrimonial", evento que tipifica infração prevista no art. 42 VIII, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme mostrado no exame do Quadro 04 do subitem 2.2.5 deste parecer;

i - Cancelamento de restos a pagar processados sem a devida comprovação de amparo legal, incorrendo-se, com isso, em infração prevista nos termos do art. 42, caput, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme mostrado no exame do Quadro 04 do subitem 2.2.5 deste parecer;

j - Elaboração irregular do "Anexo 18 – Demonstrativo dos Fluxos de Caixa", evento que tipifica infração prevista no art. 42 VIII, da Lei Complementar, de acordo com o exposto no Quadro 05 do subitem 2.2.5 deste parecer;

k - Repasse de Duodécimo à Câmara Municipal acima do limite constitucional, previsto na forma como estatui o art. 29-A, I, da Constituição Federal, configurando Infração prevista nos termos do art. 42, caput e VI da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme mostrado no subitem 2.2.6 deste parecer.

Em consequência, a conclusão apresentada pela Auditoria foi pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Amambai e recomendações.

**1.3 – Do parecer do Ministério Público de Contas:**

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 5668/2022 (f. 1534), e requereu a intimação do Jurisdicionado para assegurar a observância aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa.

**1.4 – Da intimação do Gestor:**

Devido aos fatos relatados, foi determinado a intimação do Senhor *Edinaldo Luiz de Melo Bandeira*, Prefeito à época, para se manifestar acerca das irregularidades e encaminhamento das justificativas e documentos que entendesse necessários, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, para conhecimento dos autos, conforme Despacho n. 14425/2022 (f. 1535). Em consequência, foi emitido o Termo de Intimação de f. 1536[1].

**1.5 – Da nova análise da Divisão:**

Com a nova juntada de documentos aos autos, o processo retornou a equipe

[1] Termo de Intimação n. 6625/2022, de 08/07/2022.

técnica da Divisão de Fiscalização (Análise n. 7417/2023, f. 1672/1685), a qual relatou os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, e ao analisar as documentações e justificativas encaminhadas, verificou-se que permanecem as seguintes irregularidades (f. 1677/1678):

- Em que pese a justificativa do gestor, o fato é que o pronunciamento expresso do gestor é indelegável. Portanto, a assinatura do documento pelo procurador geral (em substituição) não atende ao prescrito na Resolução TCE/MS n.º 88/2018.

- Em seus argumentos o gestor afirmou que o material já havia sido distribuído e que o valor de R$254.023,17 não foi baixado contabilmente, causando assim uma inconsistência nos saldos contábeis do Balanço Patrimonial.

- A justificativa do gestor não procede. Conforme apurado, o montante de créditos orçamentários abertos soma o total de R$51.577.625,78, mesmo considerando as exclusões previstas no Parágrafo Único, art. 4º, da LOA/2018, a margem orçamentária utilizada fica acima dos 10% (R$ 16.732.498,90) previstas na Lei Orçamentária.

- O montante das conciliações bancárias de R$44.925.784,82 não confere com as disponibilidades registradas no Balanço Patrimonial.

- Não foram apresentados todos os extratos bancários com saldos em 31/12/2018 conforme constam nas conciliações.

- Como verificado anteriormente, o montante das Variações Patrimoniais Diminutivas de R$153.838.160,00 está maior que o montante da Classe 03 registrada no Balancete de Verificação. Apesar da justificativa do jurisdicionado, temos que lembrar que o Balancete é a base para elaboração das Demonstrações. Nesse caso, houve inconsistência contábil que não foi corrigida.

- A justificativa do gestor não procede. Como já apontado anteriormente há inconsistências nos saldos contábeis da DFC. Ou seja, o somatório da geração líquida de caixa não confere com a diferença entre Caixa Final e Inicial. Assim, não foi observado as instruções da IPC 08.

- Sem obstar a justificativa do jurisdicionado, o fato é que houve intempestividade na apresentação da Prestação de Contas referente ao exercício de 2018, contrariando as determinações da Resolução TCE/MS n.º 88/2018.

- Sem obstar a justificativa do jurisdicionado, o fato é que houve intempestividade na remessa dos Balancetes Mensais do exercício de 2018 ao sistema SICOM, contrariando as determinações da Resolução TCE/MS n.º 54/2016.

- Sem obstar a justificativa do jurisdicionado, o fato é que houve intempestividade na remessa dos relatórios do RREO e RGF referentes ao exercício de 2018 ao sistema e-Contas, contrariando as determinações da Resolução TCE/MS n.º 49/2016.

- Em relação ao duodécimo seguimos o entendimento dado pela Auditoria referente ao art. 29-A da Constituição Federal em que não se pode considerar a devolução de duodécimo no cálculo para fins de repasse.

**1.6 – Do parecer do Ministério Público de Contas:**

Em nova submissão dos autos, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 10943/2023, f. 1687/1695, e concluiu por emitir Parecer Prévio Contrário à Aprovação e recomendação, acompanhando os apontamentos feitos pela Divisão, tendo em vista, o extrapolamento da margem orçamentária, inconformidade em documentos de remessa obrigatória, repasse de duodécimo acima do limite constitucional, inconsistências quanto à escrituração contábil e o cancelamento de restos a pagar processados sem apresentação de justificativas plausíveis.

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 Amambai, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Senhor Edinaldo Luiz de Melo Bandeira, Prefeito Municipal.

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

**2.1 – 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 complementar informações não suficientemente evidenciadas nos demonstrativos.

Não obstante, deve o atual gestor cuidar para que as prestações de contas sejam encaminhadas a este Tribunal acompanhadas das devidas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, bem como da publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP, por se tratarem de peças obrigatórias das prestações de contas de modo a cumprir o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

Assim, o encaminhamento a este Tribunal de Contas das Notas Explicativas sem a devida publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP, deve ser objeto de *ressalva* e *recomendação*.

**2.2 - Intempestividade na remessa dos balancetes ao SICOM**, tendo em vista que tal fato não prejudicou a análise da prestação de contas anuais, acolho manifestação do *parquet*, no sentido de que tal irregularidade deverá ser apurada em procedimento próprio (em apartado), conforme previsto no art. 182 do Regimento Interno TC/MS – Resolução n. 98/2018, possibilitando a responsabilização do Gestor omisso, com eventual aplicação da sanção prevista no art. 46 da Lei Complementar n. 160/2012.

**2.3 - Pelo encaminhamento dos documentos para análise fora do prazo**, encaminhado em 2/04/2019, vê-se, assim, que a remessa dos dados e informações em tela ocorreram com 2 (dois) dias fora do prazo estabelecido na Resolução n. 54/2016, a qual estabelece o prazo de até 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro para o envio de Contas Anuais.

**2.4 - Cancelamento de restos a pagar processados,** foi cancelado de modo irregular Restos a Pagar Processados referentes aos exercícios de 2016 e 2017, não observando os artigos 62 e 63 da Lei n. 4.320/64, pois não foram apresentadas justificativas demonstrando que a dívida decorrente da liquidação não é legalmente exigível.

**2.5 - Ausência de ampla transparência ativa,** ausência de publicações do PPA, LDO e LOA no Portal de Transparência do Município, ponto que merece ressalva, pois, o gestor deixou de cumprir na íntegra o determinado no artigo 37, caput, da Constituição Federal e artigos 48 e 48-A da Lei Complementar n. 101/2000.

**2.6– Divergências nos Demonstrativos Contábeis,** em desacordo com os arts. 104 e 105 da lei n. 4.320/1964:

- **Inconsistências na elaboração do Anexo 14 – Balanço Patrimonial**, apesar das justificativas do gestor, o saldo bancário conciliado não está de acordo com o saldo do Balanço Patrimonial Consolidado;

- **Inconsistências entre o Anexo 15 e o Balancete de Verificação,** os registros da variação patrimonial diminutiva não guarda equivalência entre os demonstrativos;

- **Inconsistências na elaboração do Anexo 18 – Demonstrativo dos Fluxos de Caixa**, os saldos referentes ao somatório da “geração líquida de caixa” mais “caixa e equivalente inicial” no DFC, não coincidem com o “total de caixa e equivalente de caixa final”, a divergência encontra-se tanto na coluna Exercício Atual quanto na coluna Exercício Anterior.

**2.7 - Não foi apresentada a totalidade dos extratos bancários,** a relação de contas bancárias e o saldo conciliado não conferem com o montante de Caixa e Equivalente de Caixa registrado no Balanço Patrimonial e extratos, em desacordo com

os artigos 85 e 103 da Lei n. 4.320/64.

**2.8 - Repasse do Duodécimo acima do Limite Constitucional**, conforme demonstrado na f. 1678 pela equipe técnica, o valor do duodécimo líquido repassado foi de 7,18%. Dessa forma, o Chefe do Poder Executivo repassou duodécimo acima de 7% da receita tributária e das transferências, efetivamente realizado no exercício anterior, *violando o* art. 29-A, §2º, I, da CF/88.

Por essas razões o julgamento a ser proposto será pelo parecer prévio contrário das contas apresentadas e recomendação, conforme segue.

**DISPOSITIVO**

3 – DO VOTO:

Por todo o exposto, acolho as manifestações da Divisão 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 AMAMBAI**, relativa ao exercício financeiro de 2018, responsabilidade do Senhor *Edinaldo Luiz de Melo Bandeira*, Prefeito Municipal, consoante o art. 59, III, Lei Complementar Estadual n. 160/2012, tendo em vista: *1) cancelamento de restos a pagar processados de forma irregular; 2) divergências nos Demonstrativos Contábeis; 3) ausência de extrato bancário; 4) repasse do Duodécimo acima do Limite Constitucional*, configurando infrações previstas no art. 42, caput, e incisos II, VI e VIII da Lei supra;

3.2 Expedição de **recomendação** ao responsável que observe com maior rigor as normas que regem a administração pública, para que todos os documentos obrigatórios, dados e informações contábeis sejam enviados a esta Corte de Contas dentro dos prazos; para que sejam encaminhadas as Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis, consequentemente, com a devida publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP; e para que o gestor se atente aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, no tocante a transparência, providenciando que as falhas aqui verificadas não se repitam;

3.3 Pela intimação do resultado deste julgamento ao interessado nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/12, com a remessa dos autos à Câmara Municipal, para os fins estabelecidos no §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 de contas anuais de governo e pela recomendação.

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.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 30 de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

PMS