PARECER PRÉVIO - PA00 - 135/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/3679/2020
PROTOCOLO	: 2031078
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BRILHANTE
JURISDICIONADO	: DONATO LOPES DA SILVA
ADVOGADO	: 1. ANTONIO DELFINO PEREIRA NETO - OAB/MS Nº 10.094 2. BRUNO ROCHA SILVA - OAB/MS Nº 18.848 3. LUCAS RESENDE PRESTES - OAB/MS Nº 19.864
RELATOR	: CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E DO PARECER PRÉVIO SOBRE AS CONTAS – NÃO COMPROVAÇÃO DO VALOR REGISTRADO NA CONTA CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA NO EXERCÍCIO – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo, com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o art. 17, I, “b”, do Regimento Interno TCE/MS.

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** das Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Rio Brilhante,** referente ao exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade do Sr. **Donato Lopes da Silva**, de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o artigo 17, inciso I, “b”, do Regimento Interno TCE/MS; pela **intimação** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno TCE/MS.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a análise da Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Rio Brilhante**, correspondente ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade do Sr. **Donato Lopes da Silva,** Prefeito Municipal à época.

A princípio, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão – DFCGG após a análise dos documentos acostados nos autos, constatou que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicáveis (fls. 1662-1664) e a Auditoria, por sua vez, opinou emissão do parecer prévio contrário a aprovação (fl. 1764).

Devido às irregularidades apontadas, oportunizando o contraditório e a ampla defesa, o gestor foi intimado a pedido do Ministério Público de Contas (fls. 1778-1782) e se manifestou nos autos acostando documentos e justificativas (fls. 1794-2573), que foram objeto de reanálise.

A Divisão de Fiscalização, por meio da Análise Conclusiva **ANA – DFCGG/CCM – 6333/2023** (fls. 2584-2586), concluiu que permanecem irregularidades, impropriedades e distorções, mas, propõe que as contas sejam aprovadas com ressalvas.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, conforme **Parecer PAR – 1ª PRC – 9368/2023** (fls. 2591-2601).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

2. DAS RAZÕES DO VOTO

Vieram os autos conclusos a este Relator, contendo o relatório da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas sobre a prestação de contas, consoante dispõe o Estatuto Regimental.

De acordo, ainda, com a prerrogativa conferida a esta Corte, outros documentos e informações foram solicitados durante a instrução processual, haja vista a necessidade de esclarecimento e comprovação para alguns aspectos levantados pelo Corpo Técnico.

O gestor se manifestou regularmente, com justificativas e documentos, entretanto, nem todas as impropriedades foram sanadas e restaram alguns achados, logo, passamos ao exame:

2.1 - Relativo à remessa intempestiva dos Balancetes Mensais, no período de janeiro a dezembro de 2019, por meio do sistema SICOM, conforme constatou a Divisão de Fiscalização (fls. 1636; 2581), tal fato não fundamenta a reprovação das contas, todavia, resulta na ressalva em sua apreciação, sendo oportuno recomendar que as próximas prestações de contas sejam encaminhadas no prazo.

2.2 - Relativo à remessa intempestiva dos Demonstrativos Fiscais, RREO (2º bimestre - reabertura) e RGF (1º e 2º semestre) no exercício de 2019, por meio do sistema SICOM, conforme constatou a Divisão de Fiscalização (fls. 1637; 2581), tal fato não fundamenta a reprovação das contas, todavia, resulta na ressalva em sua apreciação, sendo oportuno recomendar que as próximas prestações de contas sejam encaminhadas no prazo.

2.3 - A Divisão de Fiscalização e a Auditoria (fls. 1637 e 1688) constataram a ausência ou inconformidades nos documentos de remessa obrigatória, segundo os critérios estabelecidos no Manual de Peças Obrigatórias. Intimado, o gestor apresentou resposta encaminhando parcialmente os documentos faltantes, restando ausente as leis autorizativas da dívida fundada, conforme apontou a DFCGG (fl. 2581), acompanhada pelo Ministério Público de Contas (fl. 2598).

Entretanto a Divisão entendeu que a impropriedade pode ser ressalvada e sugere a recomendação ao gestor que instrua as demais prestações de contas com a integralidade dos documentos de remessa obrigatória, nos termos do Manual de Peças Obrigatória vigente. Desse modo, acolho o entendimento da Divisão pela ressalva e pela oportuna recomendação citada anteriormente.

2.4 - A Divisão de Fiscalização constatou Dotação Orçamentária Ilimitada, ou seja, há dispositivos da LOA do município (Lei Orçamentária Anual nº 2.070/2018 para o exercício de 2019) que autorizam o Executivo a alterar dotações de forma ilimitada, em afronta ao art. 167, inciso VII, CF/88 (fl. 1641).

A Auditoria acompanha a Divisão conforme podemos observar (fl. 1704):

> "Portanto pelos cálculos da DFCGG/CCM (vide fl. 1643), excluindo-se as exceções previstas na LOA que não possuem amparo constitucional, as alterações orçamentárias totalizaram R$ 53.701.915,84, ou seja, 29,31% do orçamento fora alterado, o que extrapola a margem orçamentária estabelecida na Lei Orçamentária Anual.

> Como bem pontuou a DFCGG/CCM, fl. 1641, **quanto ao conteúdo, a LOA, em seu artigo 10 §2º extrapolou a regra do art. 7º inciso I da Lei 4.320/63 combinado com o art. 165, §8º da CF/88, ao estabelecer exceções ao cálculo da margem orçamentária**, excetuando do limite autorizado de 25% a abertura de créditos orçamentários suplementares para atender as seguintes despesas: pessoal e encargos, juros e encargos da dívida, amortização da dívida, precatórios judiciais, insuficiência de dotação do poder legislativo, suplementação para a saúde, educação, dentre outras..” (grifo nosso)

O gestor que sustenta que a exclusão do limite de suplementação de algumas dotações trata-se de matéria referente a despesa orçamentária, conforme segue (fl. 1802).

> “Não há na Constituição Federal, na Lei nº 4.320/64 e na Lei Complementar nº 101/00 parâmetros para a autorização da abertura desses créditos suplementares, ficando a cargo do legislador a fixação do limite, como ocorreu com a Lei Municipal nº 2.070/2018, que fixou percentual de 25% para suplementação e excluiu deste limite a suplementação dentro de mesmo grupo de despesas, a fim de tornar mais ágil a gestão orçamentária e financeira. Vale observar que essa exclusão se refere apenas a suplementar uma dotação e a imediata anulação de outra dotação no mesmo valor, num mesmo grupo de despesa, como por exemplo despesa com pessoal.”

Em reanálise, a Divisão de Fiscalização acatou a justificativa do gestor e retificou o posicionamento exarado na análise anterior, considerando o item sanado (fl. 2581).

Data vênia ao posicionamento da DFCGG e em que pese a justificativa do gestor, tal dispositivo desconfigura o orçamento público uma vez que tantas exceções são capazes de desvirtuar o planejamento orçamentário, conforme apontou a Auditoria (fl. 1702).

Entretanto, é cabível recomendar aos Poderes Executivo e Legislativo do Município de Rio Brilhante para que ao elaborarem e aprovarem a LOA não deixem de fixar limites para todos os créditos adicionais eventualmente autorizados em seu conteúdo e para que observem com rigor as disposições dos artigos 2 a 7, I, da Lei Federal nº 4.320/64 c/c as regulamentações do art. 165, III, § 8º e 167, V e VII, da Constituição Federal de 1988, bem como, abstenha-se de inserir dispositivos na LOA que sejam estranhos à estimativa de receita e fixação de despesa, como, por exemplo, autorização para abertura de créditos especiais e remanejamento de dotações e conclui-se pela regularidade com ressalva.

2.5 - Quanto a ausência de autorização legislativa para a realização de remanejamento de dotações orçamentárias apontada pela DFCGG e Auditoria (fls. 1642-1643 e 1704-1705), em que pese o gestor não tenha se manifestado sobre o

apontamento, em reanálise a Divisão de Fiscalização (fl. 2582) constatou que o art. 14, § 1º da LDO autorizou o remanejamento de dotações orçamentárias por meio de abertura de créditos adicionais, restando o achado insubsistente.

2.6 - No que tange ao desrespeito ao limite da margem orçamentária na abertura de créditos adicionais inicialmente apontado pela Divisão de Fiscalização e pela Auditoria (fls. 1643-1644; 1703-1704), a DFCGG retificou seu entendimento considerando o achado insubsistente e afirmou que a abertura de créditos adicionais autorizadas respeitou à margem estabelecida no artigo 9º da LOA (fl. 2582). Logo, inexiste a irregularidade apontada.

2.7 - No que diz respeito a edição errônea dos créditos adicionais nº 27370, 27996, 28026 e 27432/19 – sem indicação da origem dos recursos, com divergência de valores e divergência quanto à origem dos recursos disponíveis apontada pela DFCGG e pela Auditoria (fls. 1644-1645 e 1705-1707) – o gestor não apresentou resposta. Contudo, a Divisão em seu reexame concluiu pela distorção do fato com ressalva e recomendação (fls. 2582 e 2586).

Diante disto, acompanho o entendimento técnico pela ressalva com recomendação ao gestor que revise os procedimentos internos para redação de decretos de aberturas de créditos adicionais, objetivando a mitigação dos riscos de ocorrência de erros relativos à não observância das normas pertinentes, em especial a Lei Federal nº 4320/64 e a CF/88.

2.8 - Quanto ao apontamento da Auditoria (fls. 1708-1713) a respeito da execução orçamentária, onde observou que a Municipalidade alterou as prioridades iniciais, de forma a reduzir significativamente os investimentos, o gestor justificou o que segue (fl. 1804):

> "Por mais que seja planejada a realização de despesas dos órgãos, algumas dotações podem apresentar-se insuficiente, ou podem ocorrer necessidades diferentes no ano seguinte. A abertura de créditos adicionais vem conceder maior flexibilidade ao gestor público, diante de tantas incertezas e alterações que possam vir a ocorrer ao longo do ano, lembrando que o orçamento é realizado em junho para vigorar de janeiro a dezembro do outro ano.
>
> Tendo em conta tais aspectos, verifica-se que a Execução Orçamentária da despesa não viola nenhum dispositivo constitucional ou legal quanto o comparativo ORÇADO X REALIZADO."

A DFCGG acatou a justificativa do gestor, afastando os efeitos do apontamento (fl. 2582), logo, acompanho o entendimento da Divisão em razão da justificativa do jurisdicionado, mas recomenda-se ao chefe do executivo a melhoria técnica na elaboração do orçamento e na prática do planejamento orçamentário.

2.9 - A Auditoria apontou a confissão de dívida perante ao RGPS e ao RPPS, aduzindo que a operação pode ser comparada a operação de crédito nos termos do art. 29, §1º c/c art. 37, ambos da LRF (fls. 1723-1724). Contudo, considerou também que devido a controvérsia sobre a matéria deixa de considerar como irregular e faculta a análise para ser feita pelo relator e o MPC (fl. 1722). Já a Divisão em seu reexame considerou justificada pelo gestor a assunção de dívidas junto ao RPPS e RGPS (fl. 2582), conforme segue (fl. 1805):

> "O Instituto de Rio Brilhante, embora tenha sofrido enormes dificuldades, nos últimos anos teve sua situação equilibrada, sendo administrado com rigor, recebendo regularmente os aportes necessários.
>
> O cálculo atuarial de 2019 apresenta resultados que podem confirmar a evolução positiva do Instituto. O déficit atuarial em 2017 era de R$ 25,071 milhões passou em 2019 para R$ 9,097 milhões, reduzindo em pouco tempo um valor considerável, indicando a seriedade e o esforço desta administração com a previdência dos servidores."

O Ministério Público de Contas não se manifestou sobre este ponto, dessa maneira, acolho o entendimento da Divisão de Fiscalização e considero o apontamento da Auditoria justificado pelo gestor tendo em vista não se tratar de uma irregularidade ainda, ou mesmo, de um tema que até agora não foi pacificado nesta Corte de Contas.

2.10 - No que tange ao cálculo da Receita Corrente Líquida e ao gasto com pessoal, acolhe-se a recomendação da Auditoria (fls. 1724-1726) e da DFCGG fl. 2582) de que a partir do exercício de 2020 os ganhos financeiros dos recursos do RPPS sejam deduzidos do cálculo.

2.11 - Conforme apontado pela DFCGG (fls. 2582-2583) restou ausente o Demonstrativo sintético das ações desenvolvidas para o recebimento da dívida ativa tributária apontado pela Auditoria (fls. 1726-1728) uma vez que a peça foi entregue zerada a esta Corte de Contas (fl. 409). Neste caso, recomenda-se ao gestor que dê maior atenção a este demonstrativo e que encaminhe juntamente com os demais documentos.

2.12 - Relativo à Publicidade e Transparência, a Divisão de Fiscalização constatou a ausência de publicação no Portal da Transparência do município, dos Demonstrativos Contábeis e do Parecer Prévio sobre as contas no Portal da Transparência do município (fls. 1653-1654). A Auditoria não conseguiu acesso ao site em razão da plataforma estar fora no ar e considerou que a ausência de estabilidade na oferta dos dados públicos causada por instabilidade na rede também configura falta de transparência (fl. 1731).

O gestor em suas alegações (fl. 1807), informa que as pendências encontradas no sítio eletrônico da Prefeitura de Rio Brilhante foram sanadas, e que ao encerrar o mandato em 2020 o Portal da Transparência estava em perfeito funcionamento, cumprindo o disposto na Lei nº 12.527/2011, sendo inseridos e atualizados os dados previstos na legislação.

Porém, a Divisão de Fiscalização em consulta ao referido meio eletrônico (fl. 2583), constatou que os Demonstrativos Contábeis ainda permanecem ausentes de publicação, permanecendo a irregularidade.

Assim, compulsando os autos, verifica-se que a ausência de transparência constitui motivo para não aprovação das contas, conforme parecer do Ministério Público de Contas (fl. 2599). E, enquanto membro do Corpo Especial, esse Conselheiro Substituto sempre ressaltou a importância da transparência ativa, porém, acolho o entendimento desta Corte e voto pela recomendação no sentido de que as futuras gestões passem a publicar e cumprir efetivamente o disposto na LRF.

2.13 - Relativo as Disponibilidades de Caixa em Instituição Financeira Não-Oficial, a Auditoria/Divisão constata que (fls. 1657; 1732), houve o descumprimento do normativo legal conforme o § 3° do Art. 164 da CF/88, o município manteve durante o exercício em análise disponibilidades de caixa depositadas no Banco Bradesco e no Banco Sicredi.

Em suas alegações o gestor esclarece que os depósitos nos bancos não oficiais são estritamente movimentados para a arrecadação de tributos, facilitando a arrecadação municipal e acessibilidade aos contribuintes (fl. 1808).

A Divisão de Fiscalização concluiu que as evidências comprovam a justificativa do gestor, uma vez que as contas estão dentro das exceções permitidas pela jurisprudência, quais sejam: recebimento de tributos, pagamentos de salários e investimentos do RPPS. Acolho o entendimento da DFCGG e afasto a irregularidade quanto a disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial.

2.14 - Quanto a não comprovação do valor registrado na conta Caixa e Equivalentes de Caixa no exercício, apontada pela DFCGG e pela Auditoria (fls. 1656; 1747-1748, o gestor informa ter carreado ao processo todos os extratos faltantes para comprovação do saldo de caixa e equivalente de caixa informado no Balanço Financeiro (fls. 1810 e 2033-2034; 2092-2197 e 2198-2202).

Em reanálise, a Divisão de Fiscalização considera que a permanece a distorção, pois inobstante a resposta do gestor e o envio de novos documentos, restaram ausentes as conciliações e ainda alguns extratos que comprovariam o saldo de caixa e equivalente dos demonstrativos contábeis (fl. 2583).

O Ministério Público de Contas opinou pela irregularidade (fl. 2599), desse modo, acolhe-se o entendimento pela permanência da irregularidade, o que incide no art. 42, inciso VIII da lei Complementar nº 160/2012.

2.15 - Referente a divergência no registro da conta de registros contábeis no

Balanço Patrimonial constatada pela Divisão de Fiscalização e pela Auditoria (fls. 1659; 1746), quais sejam: registro irregular do Patrimônio Líquido; inconsistência entre o Passivo Circulante e o Anexo 17; e o registro no quadro do superávit/déficit financeiro; o gestor esclareceu as divergências e reconheceu que há incorreções nos registros (fls. 1810-1813).

Em reanálise, a Divisão de Fiscalização considera que subsiste a distorção apenas no registro do quadro do superávit/déficit financeiro e conclui pela ressalva e ressalta que em virtude da evidenciação de achados relativos a impropriedades, distorções e irregularidades, porém, não materialmente relevantes e de efeitos não generalizados (fl. 2583 e 2586). Diante disto, acolho o entendimento da DFCGG pela ressalva.

2.16 - Referente a divergência no registro da conta Geração Líquida de Caixa do exercício anterior constante no Anexo 18, o gestor esclareceu as divergências, reconheceu que houve erro na geração do XML quanto a coluna do exercício anterior (fls. 1813-1814) e encaminhou novo demonstrativo com o objetivo de sanar a distorção (fls. 2568-2569).

A Divisão de Fiscalização considera que a impropriedade foi sanada e retifica o apontamento pela escrituração irregular das contas (fl. 2583). Constata-se que foram trazidos aos autos documentos retificadores capazes de sanar o ponto (fls. 2568-2569), portanto, sanada a irregularidade.

2.17 - Referente ao Cancelamento de Restos a Pagar Processados sem justificativa, a Divisão e a Auditoria constataram (fls. 1661; 1746) que houve o cancelamento no montante de R$ 180.433,18, sem justificativa, bem como sem o envio da documentação comprobatória referente ao cancelamento.

O gestor esclareceu que o montante se refere à folha FUNDEB que foram liquidadas erroneamente pelo setor contábil e encaminhou o Decreto nº 27.849/2019 que trata sobre o encerramento do exercício estabelecendo normas relativas à execução orçamentária, financeira e patrimonial (fls. 1814-1815; 2571-2572). Desse modo, a Divisão concluiu pela insubsistência da falha, portanto, acolho sua conclusão.

2.18 - Referente a ausência de Publicação das Notas Explicativas, conforme apontamento da Auditoria (fl. 1755), recomenda-se ao gestor que conceda maior atenção do setor contábil sobre o assunto das Notas Explicativas junto aos Demonstrativos Contábeis, assim como sua publicação em conjunto, pois são parte integrantes dos mesmos, e devem retratar informação útil, relevante e não suficientemente evidenciada nos demonstrativos contábeis, conforme orientação do MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Resolução CFC nº 1.133/2008.

2.19 - A Auditoria constatou o descumprimento Parcial da Portaria STN nº 548/2015, que estabelece prazos para implantação dos Procedimentos Contábeis Patrimoniais pelos entes federativos e sugeriu a recomendação para que a contabilidade do município observe os prazos estipulados na Portaria STN 548/2015,

incluindo as informações em notas explicativas, fazendo cumprir o MCASP ou NBC T SP (fl. 1755).

Considera-se pertinente a sugestão, portanto a acolho para recomendar ao gestor e ao seu departamento contábil que deem especial atenção aos prazos da Portaria STN nº 548/2015.

2.20 - Relativo à função do Controle Interno estar a cargo de servidor investido em cargo em comissão, percebe-se que os apontamentos da DFCGG e da Auditoria são pertinentes (fls. 1662; 1690), logo, recomendo que seja providenciado concurso público para suprir esta demanda, a fim de se cumpra plenamente sua missão institucional.

Desse modo, face as manifestações da Divisão de Fiscalização, da Auditoria e do Ministério Público de Contas e por tudo aqui apresentado, conclui-se que a presente prestação de contas se encontra apta a receber parecer prévio favorável com ressalva.

DISPOSITIVO

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado na análise da DFCGG, e nos pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I. Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Rio Brilhante, referente ao exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade do Sr. **Donato Lopes da Silva**, de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o artigo 17, inciso I, “b”, do Regimento Interno TCE/MS;

II. Pela **INTIMAÇÃO** 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 por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos declarou-se impedida de votar.

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 **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

PMS