PARECER PRÉVIO - PA00 - 160/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/4126/2022
PROTOCOLO	: 2162929
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE JAPORA
JURISDICIONADO	: PAULO CESAR FRANJOTTI
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO – REGULAR GESTÃO ORÇAMENTÁRIA – REGULARIDADE DO BALANÇO FINANCEIRO E COMPATIBILIDADE COM AS DEMAIS CONCILIAÇÕES E DEMONSTRAÇÕES – REGULARIDADE DA SITUAÇÃO PATRIMONIAL – GESTÃO FISCAL E APLICAÇÕES DE RECURSOS FINANCEIROS POR DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS – OBEDIÊNCIA AOS LIMITES – IMPROPRIEDADE – RECEITA PREVISTA DEMONSTRADA NOS REGISTROS CONTÁBEIS DIVERGENTE DA EXPRESSA NO TEXTO DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – ERRO FORMAL – NÃO COMPROMETIMENTO DA ANÁLISE E DA CONFIABILIDADE DOS DADOS APRESENTADOS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – CONTROLADOR INTERNO NOMEADO EM CARGO COMISSIONADO – PARECER-C – PAC00–7/2020 – RECOMENDAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva, das contas anuais de governo, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, observado o disposto nos arts. 17, I, b, 71, 118, *caput*, e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência, com expedição da recomendação pertinente.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 7ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 1º a 4 de julho de 2024, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva** que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de **2021**, do **Município de Japorã**, gestão do Sr. **Paulo Cesar Franjotti**, Prefeito Municipal, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição

Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, ***b***, 71, 118, *caput,* e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência; e pela **recomendação**, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal de Japorã, para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de adotar providências para que a investidura no cargo de Controlador Interno seja ocupado por servidor efetivo, em conformidade com o entendimento externado por este Tribunal, por meio do Parecer-C – PAC00–7/2020, bem como orientar o Contador sobre a correção de falhas na escrituração contábil para os próximos exercícios, seguindo as normas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, explicitadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP.

Campo Grande, 4 de julho de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Em apreciação a prestação de contas anual de governo do Município de Japorã, exercício financeiro de 2021, encaminhada tempestivamente a este Tribunal. Encontram-se apensados nestes autos os dos Processos TC/3617/2021 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2021) e TC/8707/2021 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2021).

Os analistas da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios-DFCGG/CCM examinaram a matéria, conforme sintetiza a Análise ANA-DFCGG/CCM-3091/2023 (peça 76, fls. 1072-1103) e concluíram pela evidenciação dos achados listados no quadro demonstrativo do item 7 da referenciada análise.

Em seguida, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-1ª PRC-7332/2023 (peça 80, fls. 1107-1111), opinando pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação das contas em apreço, com as recomendações e comunicações de praxe.

Antes de encerrar a instrução processual, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinei a intimação ao jurisdicionado (DSP-G.FEK-18236/2023, peça 81, fl. 1112), para ele se manifestar sobre os achados evidenciados na análise técnica e sobre as irregularidades apontadas no parecer ministerial.

Efetivada a intimação (peça 82, fl. 1113), o intimado apresentou as justificativas e os documentos integrantes das peças 86 a 90, fls. 1117-1135.

Submetida a matéria ao reexame técnico, os analistas da denominada *FORÇA-TAREFA CONTAS ANUAIS-FTCA* formularam a Análise ANA-FTCA-8064/2023 (peça 92, fls. 1137-1142), concluindo pela subsistência da impropriedade e das irregularidades descritas nos itens ***A***, ***E*** e ***F*** do quadro 2 da referenciada análise e, ao final, apresentaram a este Relator, as seguintes propostas:

> *"**a)** no saneamento dos autos, encerrar a instrução processual, considerando que os achados estão devidamente suportados por evidências, com fundamento no art. 112, III, do Regimento Interno;*
>
> ***b)** no relatório e emissão de Parecer Prévio, acolher a seguinte proposta de recomendação para que o jurisdicionado, com fundamento no art. 185, IV, do Regimento Interno:*
>
> *● Faça gestões para que seja criada e mantida a Transparência Ativa e Passiva do Ente sob responsabilidade do órgão de Controle Interno Municipal com a seleção de pessoal efetivo em atendimento ao inciso II do art. 37 da CF88 e com*

atividades que atendam o art. 31 e 74 da CF88, art. 76 a 80 da Lei nº 4.320/64, parágrafo único do art. 54 e 59 da LRF e NBC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público NBC T 16.8 – Controle Interno.

***c**) no relatório e emissão de Parecer Prévio, acolher a proposta de que as contas do Senhor PAULO CESAR FRANJOTTI obtenham Parecer Prévio contrário à Aprovação, com fundamento no art. 33 da Lei Orgânica."*

Por fim, o representante do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR-1ª PRC-13863/2023 (peça 94, fls. 1144-1147), opinando nos seguintes termos:

*"I – Emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo do Município de Japorã-MS, referente ao exercício financeiro de 2021, sob a responsabilidade do Sr. **PAULO CESAR FRANJOTTI**, Prefeito Municipal, [...], pelos motivos expostos no item I deste parecer, especialmente o repasse de duodécimo acima do limite constitucional e abaixo do determinado na LOA e a divergência de informações entre documentos contábeis, que infringe comandos legais e caracterizam infrações previstas no caput e inciso VI do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012;*

*II – Pela **recomendação** ao atual Ordenador de Despesas, [...], para que observe com maior rigor as normas que regem a Administração Pública, [...] e para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo e realize concurso público para o cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão;*

*III – Pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Japorã-MS (exercício de 2021), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012;*

*IV – Pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal."*

Nesse ínterim, o jurisdicionado, em complementação às justificativas e aos documentos anteriormente encaminhados, apresentou novo peticionamento acompanhado de documentação comprobatória, conforme juntada de documentos integrantes das peças 96 a 101, fls. 1149-1190.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

Examinando a matéria, verifico de início a remessa tempestiva e completa dos documentos exigidos pelas disposições da Resolução TCE-MS n. 88, de 2018.

Quanto ao mérito, a Equipe Técnica e o representante do MPC manifestaram-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas em apreço. E essa objeção se deve ao resultado do reexame técnico que evidenciou a subsistência da impropriedade descrita no item ***A*** e das irregularidades descritas nos itens ***E*** e ***F*** do quadro 2 da Análise ANA-FTCA-8064/2023 (peça 92, fls. 1137-1142), abaixo reproduzido.

Item	Item da Manifestação Técnica Anterior	Fundamentação Técnica Sintética	Evidência	Resultado
A	2.1 ANA – 3091/23 (fl. 1074)	A despeito da remessa intempestiva dos Atos de Nomeação dos Responsáveis considera-se sanada a irregularidade por não encaminhar todos os documentos na Prestação de Contas. Entretanto, permanece a falha insanável por encaminhar a nomeação em cargo comissionado, como Controlador Geral do município. Isto porque o Supremo Tribunal Federal em ADI 3602 GO/2011 bem como no RE 1.041.210 RG SP/2018 e RE 1.443.836 MT/2023 fixou a tese de repercussão geral que os cargos de Auditor de Controle Interno/Chefe da Controladoria Geral não demandam relação de confiança sendo, portanto, inconstitucionais as criações dos referidos cargos como comissionados. Ademais, o TCE-MS já dispôs no Parecer C nº 7/2020 que a referida nomeação não é permitida. Contudo, a falha pode ser ressalvada com determinação de prazo para realização de concurso público para o cargo de Controlador Geral, nos termos do inciso II do art. 37 da CF/88.	Ato de nomeação, fl. 1122.	Impropriedade
B	[...]	[...]	[...]	Insubsistente
C	[...]	[...]	[...]	Insubsistente
D	[...]	[...]	[...]	Insubsistente
E	3.1 ANA – 3091/23 (fl. 1075)	A despeito da falha na receita prevista demonstrada nos registros contábeis em relação a expressa no texto da Lei Orçamentária considera-se falha insanável, irregularidade no sistema contábil e orçamentário do município que causou distorção relevante de R$ 2.677.118,00 entre os referidos saldos.	LOA 2021, fls. 175-180; Demonstrativos contábeis anexados a estes autos – Anexo 12 – Balanço Orçamentário, fls. 623-625.	Irregularidade
F	4.1.4 ANA –	A despeito da falha no repasse ao legislativo de valor superior ao limite legal e também inferior ao fixado na	Anexo 13 – Câmara (TC/2375/2022, fls.	Irregularidade

	3091/23 (fl. 1080)	Lei Orçamentária considera-se que permanece a irregularidade por ser uma falha insanável. Isto porque não é possível identificar a CIDE no referido anexo 10 como receita prevista, como dispõe o responsável na resposta a intimação. Ademais, o limite do repasse é verificado em relação a receita prevista na LOA.	40/41), LOA 2021, fls. 175-180.	

Analisada detidamente a matéria, bem como as justificativas e os documentos apresentados pelo jurisdicionado (peças 86 a 90 e 96 a 101, fls. 1117-1135 e 1149-1190), entendo que as falhas acima evidenciadas, por si sós, não constituem gravidades ensejadoras de rejeição destas contas, consoante as razões que em seguida exponho.

E começo dizendo que a impropriedade descrita no ***item A*** – **"***Controlador Interno nomeado em cargo comissionado***"**, conforme salientou a Equipe Técnica, é passível de ressalva.

Nesse sentido, manifestou-se o representante do MPC, ao propor recomendação ao atual Prefeito para que **"***adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo e realize concurso público para o cargo de controlador interno***"**, pois a natureza desse cargo é incompatível com o de provimento em comissão, entendimento este ao qual me filio.

No que tange ao apontamento do ***item E*** **– "***a receita prevista demonstrada nos registros contábeis difere da expressa no texto da Lei Orçamentária Anual-LOA***":** aqui, o jurisdicionado apresentou justificativas (peça 86, fls. 1120-1121), basicamente, nos seguintes termos:

> *"Resposta: Exmo. Senhor Relator, esclarecemos que ocorreu um erro na apropriação da Previsão da Receita estabelecida pela LOA no início do Exercício, verificado na execução após a implantação dos dados no Sistema de Processamento, impossibilitando a reimplantação do mesmo.*
>
> *As incorreções por tratarem-se de Previsão Orçamentaria, não causaram qualquer prejuízo em termos de resultado financeiro ou patrimonial, uma vez que o total liquido arrecadado de R$ 46.194.086,87 superou a Previsão Liquida de R$ 39.456.120,00: [...]"*

Analisada as justificativas, entendo que a falha é passível de ressalva, tendo em vista tratar-se de erro formal que não comprometeu a análise e a confiabilidade dos dados apresentados nesta prestação de contas. Entretanto, deve ser recomendado ao atual Prefeito, a correção de falhas na escrituração contábil para os próximos exercícios, seguindo as normas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, explicitadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP.

Quanto ao apontamento do ***item F*** – **"***repasse de duodécimo ao Poder Legislativo superior a limite legal e inferior ao fixado na Lei Orçamentária (art. 29-A, § 2º, I e III, da CF)***"**, com a devida vênia, discordo de tal apontamento, uma vez que a análise técnica identificou repasse ao Poder Legislativo em valor superior ao limite legal, com base de cálculo inadequada.

Isso por não ter sido incluído na base constitucional, o valor de R$ 20.114,91, relativo ao recolhimento da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico-CIDE, conforme as justificativas encaminhadas inicialmente (peça 86, fl. 1121) e reiteradas posteriormente, acompanhadas dos respectivos documentos comprobatórios (peças 96 a 99, fls. 1156-1157 e 1164-1186).

Dessa forma, de acordo com os preceitos constitucionais, o repasse de duodécimo ao Poder Legislativo, no exercício financeiro examinado, estava limitado ao percentual de 7% da receita base constitucional de R$ 18.135.412,52 (18.115.297,61 + 20.114,91 = 18.135.412,52), ou seja, não poderia ultrapassar valor de R$ 1.269.478,88.

E conforme os registros no Balanço Financeiro do Executivo, integrante desta prestação de contas (peça 59, fls. 970-972) e no Balanço Financeiro da Câmara Municipal (TC/2375/2022, fls. 40-41), o duodécimo repassado foi de R$ 1.269.478,88, equivalente ao percentual de 7% da receita base de cálculo (R$ 18.135.412,52), em conformidade com o preceito estabelecido na regra do art. 29-A, I, da Constituição Federal.

Ademais, caso fosse considerada a devolução de duodécimo à Prefeitura, no valor de R$ 2.218,53, o duodécimo líquido repassado ao Legislativo corresponderia ao percentual de 6,98% da receita base de cálculo.

De outro lado, convém explicitar, em que pese ter sido fixado na Lei Orçamentária Anual-LOA (Lei n. 304, de 2020) o montante de R$ 1.325.880,00 para as despesas da Câmara Municipal, tal fixação destoa da realidade do Município de Japorã.

Haja vista o Município possuir menos de 100.000 habitantes, de acordo com as prescrições do art. 29-A, I, da Constituição Federal, o total da despesa do Poder Legislativo Municipal, para o exercício de 2021, estava limitado ao percentual de 7% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior (2020).

Desse modo, é constatável, por meio do Anexo 10 (comparativo da receita orçada com a arrecadada do exercício de 2020 (peça 30, fls. 645-648), reenviado na peça 97, fls. 1164-1168, que as referenciadas receitas, efetivamente arrecadas em 2020, somaram R$ 1.269.478,88.

Portanto, nos termos do art. § 2º do aludido art. 29-A, o Prefeito Municipal, o Prefeito Municipal se encontrava impedido de efetuar repasse que superasse tal limite, sob pena de incorrer em crime de responsabilidade. Diante disso, não obstante a

despesa da Câmara Municipal ter sido fixada na LOA (peça 17, fls. 175-180) em R$ 1.325.880,00, os duodécimos repassados pelo Executivo respeitaram o limite constitucional, em consonância com as disposições do art. 29-A, I, da Constituição Federal.

Feitas as ponderações acima, passo a expor considerações acerca dos resultados apurados no final do exercício de 2021 (Executivo, Legislativo e Fundos) apresentados nos Balanços, Demonstrações e Anexos exigidos pela Lei (federal) n. 4.320, de 1964 (arts. 101 a 105), pela Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, art. 50, III), e pela Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (art. 33, § 1º).

Nesses termos, avalio como **regular a gestão orçamentária**, em razão de resultar evidenciada a integração entre o planejamento e a execução do orçamento anual, conforme mostra o Balanço Orçamentário, previsto no art. 102 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964 e de estrutura atualizada com as normas da STN.

E quanto ao **Balanço Financeiro**, constato a regularidade e compatibilidade dele com as demais conciliações e demonstrações, assim como constato que sua estrutura atende ao disposto no art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, moldada às atualizações preconizadas pela STN.

Do mesmo modo, a situação **patrimonial** mostrou-se regular, haja vista a consistência na apuração do patrimônio líquido, comprovada pelos valores, saldos e variações registrados nos demonstrativos contábeis, integrantes desta prestação de contas, em conformidade com as regras do art. 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Relativamente à **gestão fiscal e às aplicações de recursos financeiros por disposições constitucionais,** verifico a obediência aos limites de gastos com pessoal e aos repasses feitos ao Poder Legislativo, bem como o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS) e na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), especialmente os relativos ao FUNDEB.

DISPOSITIVO

Tudo analisado e concluído, formulo meu **VOTO**:

I – pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2021, do Município de Japorã, gestão do Sr. Paulo Cesar Franjotti, Prefeito Municipal, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, ***b***, 71, 118, *caput,* e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência;

II – pela recomendação, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal de Japorã, para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de adotar providências para que a investidura no cargo de Controlador Interno seja ocupado por servidor efetivo, em conformidade com o entendimento externado por este Tribunal, por meio do Parecer-C – PAC00–7/2020, bem como orientar o Contador sobre a correção de falhas na escrituração contábil para os próximos exercícios, seguindo as normas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN, explicitadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva, da prestação de contas anuais de governo e pela recomendação ao atual Prefeito.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Célio Lima de Oliveira e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 4 de julho de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

TST / VAB