PARECER - PA00 - 24/2020

PROCESSO TC/MS	: TC/7512/2015
PROTOCOLO	: 1591151
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO BALANÇO GERAL - 2014
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE ÁGUA CLARA
JURISDICIONADO	: SILAS JOSÉ DA SILVA
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS – ANEXO 14 – EXERCÍCIO ANTERIOR CONSOLIDADO – DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FLUTUANTE CONSOLIDADO CONFORME ANEXO 17 – INVENTÁRIO ANALÍTICO DE BENS MÓVEIS E IMÓVEIS – RELATÓRIO DE GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA DO EXERCÍCIO COM INFORMAÇÃO DOS OBJETIVOS PROPOSTOS E ALCANÇADOS – DISPONIBILIDADES DE CAIXA NÃO DEPOSITADAS EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS – LEI DO ORÇAMENTO ANUAL – ESTIMATIVA DE RECEITAS E FIXAÇÃO DE DESPESAS APRESENTADOS NO ORÇAMENTO PROGRAMA – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – ALTERAÇÃO DA DESPESA AUTORIZADA INICIAL – REGISTRO DE MODO IRREGULAR – EXISTÊNCIA DE DESIGUALDADE ENTRE A RECEITA PREVISTA CONSIGNADA NA LOA PARA A DO ANEXO 10 – COMPARATIVO DA RECEITA ORÇADA COM A ARRECADADA CONSOLIDADO – AUSÊNCIA DE REGISTRO DAS RECEITAS DO FUNDO MUNICIPAL DE PREVIDÊNCIA – TOTAL DA DESPESA AUTORIZADA ATUALIZADA REGISTRADA NO ANEXO 11 – COMPARATIVO DA DESPESA AUTORIZADA COM A REALIZADA CONSOLIDADO – ANEXO 12 – BALANÇO ORÇAMENTÁRIO CONSOLIDADO – DESIGUALDADE – NÃO ELABORAÇÃO DE NOTA EXPLICATIVA – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

A violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar, como a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados pelo Tribunal de Contas, bem como a escrituração ou registro das contas públicas de forma irregular, impõe a emissão de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual de governo do Município, pelo Legislativo.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 34ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 20 de novembro de 2019, na 36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 4 de dezembro de 2019 e na 14ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno realizada de 8 a 10 de junho de 2020, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por maioria, nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação da prestação de contas anual de governo do Município de **Água Clara**, relativa ao exercício de **2014,** de responsabilidade do Sr. **Silas José da Silva**, e pela **comunicação** à Câmara Municipal de Água Clara sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário.

Campo Grande, 10 de junho de 2020.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

34ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 20 de novembro de 2019:

Apresentado o Relatório e Voto pelo Relator; e solicitado vista dos autos pelo Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Vistos...,

Tratam os autos de parecer sobre prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Água Clara-MS, relativa ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Sr. Silas José da Silva – Ex-Prefeito.

A equipe técnica da 3ª ICE através da análise nº 17441/2017 (peça nº 34), manifestou-se conclusivamente pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Água Clara/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, com fulcro no inciso I do Artigo 21 da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, ressalvando-se quanto à ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas.

A Auditoria emitiu o parecer PAR-GACS CLO – 15027/2018 (peça nº 35), opinando pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, com fundamentos nos artigos 21, I, 37, 42, caput, II, IV, VI, VIII e 59, III da LCE nº 160/2012 – LO-TCE/MS, "*porquanto das ratificações dos eventos mostrados no Subitem 2.2.8. Achados Mostrados pela Inspetoria de Controle Externo e das impropriedades e irregularidades expostas nas alíneas "a"; "b"; "c"; "d"; "e", "f", "g", "h", e "i" do Subitem 2.2.9. Irregularidades*."

Por sua vez, o Ministério Público de Contas manifestou-se no parecer nº 14039/2019 (peça nº 36), no seguinte sentido:

> "...Emita PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Água Clara/MS, exercício financeiro de 2014, gestão do Senhor Silas José da Silva. b) Recomende ao gestor que tome nota para observar os preceitos legais da Lei Federal nº 4.320/64 quanto à elaboração do Orçamento do Órgão referente à previsão das Receitas e fixação das Despesas a fim de não comprometer os Sistemas Financeiro e Patrimonial, buscando o equilíbrio das Contas....".

É o relatório.

VOTO
O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

RAZÕES DO VOTO

As peças que compõem a prestação de contas, ora examinada, foram enviadas dentro do prazo estabelecido no Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 1, Subitem 1.2, Letra "A" da INTC/MS n. 35/2011. (vigente à época)

Primeiramente, cumpre salientar, que no que concerne a remessa obrigatória de documentos para análise desta Corte as contas anuais de governo do município de Água Clara /MS **não** estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 1, Subitem 1.2, Letra B da IN nº 35/2011 (vigente à época).

O gestor responsável Sr. Silas José da Silva deixou de encaminhar os seguintes documentos:

- Anexo 14 da Lei nº 4.320/1964 do exercício anterior consolidado;
- Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidado, conforme anexo 17 da Lei nº 4.320/64;
- Inventário Analítico de bens móveis e imóveis (papel ou mídia); e
- Relatório de gestão orçamentária e financeira do exercício, com informação dos objetivos propostos no orçamento e dos alcançados, destacando-os fisicamente.

Ademais restou caracterizado que as disponibilidades de caixa, no todo, não foram depositadas em instituições financeiras oficiais, pois constam depósitos efetivados no Banco Bradesco, conforme peça nº 16, fls. 303/338.

Ressalto que após identificações das irregularidades o gestor foi intimado nos termos regimentais a apresentar justificativas pertinentes às irregularidades apontadas, ocorre que se manteve inerte diante das intimações desta Corte de Contas, deixando transcorrer o prazo regimental sem apresentar defesa processual.

A Lei Municipal nº 923/2013 (Lei do Orçamento Anual) estimou as receitas e fixou as despesas apresentado no Orçamento Programa no valor inicial de R$ 55.830.925,87 (TC/19179/2014). Quanto aos créditos adicionais, no exercício, foram abertos créditos na monta de R$ 21.656.798,68, o que alterou a despesa autorizada inicial de R$ 55.830.925,87 para atualizada de R$ 63.120.531,15, cujo registro deu-se de modo irregular.

A execução orçamentária da receita atendeu à disposição do art. 11 da Lei Federal nº 4.320/1964 e Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 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, peça nº 14, fls. 132/135, o qual evidencia receita orçada atualizada de R$ 51.450.925,87 e arrecadada na ordem de R$ 57.212.749,22.

Observe-se a existência de desigualdade de R$ 4.380.000,00, dentre a receita prevista consignada na LOA, R$ 55.830.925,87, para a do Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado, peça nº 14, fls. 132/135, R$ 51.450.925,87, cujo evento evidencia a ausência de registro das receitas do Fundo Municipal de Previdência, conforme visto à peça nº 2, fl. 09, do processo TC/19279/2014 – Orçamento Programa.

Outrossim, também restou suprida a determinação do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 4 de abril de1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163/2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado, peça nº 14, fls. 136/161, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 59.530.283,33 e empenhada na ordem de R$ 51.538.254,72.

Demonstradas a presente prestação acima, observa-se, então, que o total da despesa autorizada atualizada de R$ 59.530.283,56, registrada de no Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada Consolidado, peça nº 14, fls. 136/161, igualmente do Anexo 12 – Balanço Orçamentário Consolidado, peça nº 14, fls. 162/165, é desigual a averiguada de R$ 63.120.531,15, devidamente apurada nos termos dos art. 43, §1º, I, II, III da Lei Federal nº 4.320/1964.

Conforme pontuado acima, não foi acostado aos autos o inventário de bens móveis e imóveis, o que prejudicou a conferência de valores no bojo do Anexo 14 - Balanço Patrimonial Consolidado, no total de R$ 21.455.749,55, peça nº 14, fls. 168. Contrariando o comando dos artigos 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/1964 e, ainda, pode afetar o resultado patrimonial do período e do patrimônio líquido (Quadros 3 e 4), apurados nos termos dos artigos 104 e 105 do mesmo diploma legal.

Não se verificou a elaboração do referido documento Nota Explicativa a respeito do citado lançamento contábil, fato que destoa dos procedimentos para elaboração e divulgação das demonstrações contábeis, conforme pode ser observado no MCasp – 5ª Edição, Parte 2 – Procedimentos Contábeis Patrimoniais, página 11 e Parte V – Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público. Recomenda-se que Gestor Municipal observe com rigor as “Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público”, evidenciando em Notas Explicativas os lançamentos contábeis.

Vale ressaltar que o art. 42, IV, VII da Lei Complementar n. 160/2012, considera infração toda violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar, como a sonegação de quaisquer dados, informações ou documentos solicitados pelo Tribunal de Contas, **bem como a escrituração ou registro das contas públicas de forma irregular, impondo a este Tribunal a emissão de parecer prévio contrário** à

aprovação das contas em apreço.

Diante do exposto, consubstanciado nos pareceres ofertados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** da prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Água Clara-MS, relativa ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Sr. Silas José da Silva – Ex-Prefeito, com fulcro no que dispõem o inciso I do art. 21 e o inciso I do art. 59, ambos da LC n. 160/2012;

II – pela **COMUNICAÇÃO** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Água Clara-MS, para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº. 160/2012;

III – pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 94, do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº. 98/2018.

36ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno de 4 de dezembro de 2019:

Apresentação do Voto de Vista pelo Conselheiro Waldir Neves Barbosa; e solicitação de reexame dos autos pelo Relator.

VOTO DE VISTA

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa

1. RELATÓRIO

Versam os autos sobre o Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Água Clara/MS, correspondente ao exercício financeiro de **2014**, gestão administrativa e financeira do Sr. **SILAS JOSÉ DA SILVA**, prefeito à época.

Na 34ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, ocorrida em 20 de novembro do corrente ano, pedi vistas dos autos para melhor inteirar-me acerca da questão discutida, após o Relator, por meio do Relatório e Voto REV – G.JD – 11304/2019, considerar que a prestação de contas em epígrafe deva receber parecer prévio contrário à aprovação desta Corte.

Dos fatos que, a meu juízo, merecem destaque, eis a síntese.

2. VOTO VISTA

Com as vênias de estilo, divirjo do encaminhamento adotado pelo nobre Relator, eis que, a meu ver, o desfecho desta prestação de contas está condicionado ao exame pontual das circunstâncias específicas desta prestação de contas, na forma que dispõe a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, em seu art. 22, §1º[01].

Primeiramente, ao verificar o processo TC/2919/2014, relativo à apreciação das contas de governo do município de Água Clara do exercício de 2013, anterior ao ora analisado, constata-se que este Tribunal Pleno, diante de fatos e apontamentos que guardam certa semelhança com os discutidos neste caso, emitiu parecer favorável à aprovação daquelas contas, através da Deliberação PA00 – 98/2018, de Relatoria do E. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Em que pese, no exercício de 2012, cuja relatoria encontra-se com este conselheiro, sito o TC/5684/2013, também encontra-se conduzido à parecer favorável à aprovação das contas, cujos fatos correspondem em parte aos do processo em tela, logo, diante de fatos convergentes, não se coaduna parecer contrário.

Seguindo a linha anteriormente adotada, é de se observar que algumas impropriedades destacadas não maculam a prestação de contas na sua totalidade, que, no geral, apresenta bons resultados no atendimento as obrigações constitucionais com saúde, educação, repasse do duodécimo, despesas com pessoal, obediência à Lei de Responsabilidade Fiscal, dentre outros.

Dessa forma, busca-se o equilíbrio entre a análise documental, o contexto do controle externo aplicado neste lapso temporal, às circunstâncias que envolvem outras prestações de contas que a antecederam e por fim, a eliminação da incerteza jurídica ou situação contenciosa na aplicação do direito público, com as devidas ressalvas e recomendações.

Do estudo do caderno processual, afigura-se que o orçamento da Prefeitura Municipal foi aprovado pela Lei Municipal nº 923/2013, tendo sido prevista a Receita e fixada a Despesa, no montante de R$ 55.830.925,87.

No transcorrer do exercício, o orçamento sofreu alterações mediante a abertura de créditos suplementares com a cobertura dos recursos previstos no Art. 43, §1º, incisos I a IV, da Lei Federal nº 4.320/64, não permanecendo nos seus valores inicialmente autorizados.

Contudo, houve um envio de decretos em número maior do que o valor

[1] Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
§ 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.(Incluído pela Lei nº 13.655, de 2018)

registrado no total de despesa autorizada no Balanço Orçamentário, que é de R$ 59.530.283,66, de tal força que tanto a equipe técnica quanto a auditoria divergem sobre este item, porém, o fato é que os decretos foram encaminhados a esta Corte (fls. 391-513), e foram empenhadas despesas no valor de R$ 51.538.254,72, que são menores do que o valor autorizado, assim, como a execução orçamentária atendeu à legislação, é razoável apenas ressalva quanto à necessidade de envio dos dados contábeis em consonância com o valor registrado no demonstrativo.

No que toca ao anexo 14 – Balanço Patrimonial Consolidado do exercício anterior, o mesmo encontra-se na prestação de contas TC/2919/2014 (fls. 138-140), onde se percebe que o resultado patrimonial confere com o saldo do exercício ora analisado.

Diante desse fato, não observo mácula no exame deste demonstrativo, cabendo recomendação para que a remessa ocorra de forma correta nas próximas prestações de conta.

Com relação à ausência do Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidado, é possível apreciar os valores dos Restos a Pagar Processados e Não Processados, Inscritos e Pagos, através do Balanço Orçamentário nas (fls. 162-164), recomendando o necessário envio nos próximos exercícios.

As disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais se deram em apenas 2 (duas) contas no banco Bradesco, onde uma dessas contas trata-se de conta salário, no total de 44 (quarenta e quatro) contas, sendo que 35 (trinta e cinco) estão no banco do Brasil e 07 (sete) estão na Caixa Econômica Federal, consoante planilha no relatório na auditoria (fls. 609-610). Reputo, neste ponto, prudente a recomendação para ajuste da conta no banco Bradesco (conta 3.720-6), que não é conta-salário, para as demais instituições financeiras, e não vejo neste quesito imperfeição que prejudique a prestação de contas em si.

Com relação à divergência de R$ 4.380.000,00 relativa às receitas do Fundo Municipal de Previdência, entre o previsto na LOA – Lei Orçamentária Anual de R$ 55.830.925,87 e o anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado, de R$ 51.450.925,87, entendo que, apesar da diferença, o valor pode ser evidenciado no TC/19279/2014 – Orçamento Programa (fl. 09), cabendo ressalva, de forma que o gestor apresente essa incorporação nos próximos demonstrativos.

Relativo à ausência do Inventário Analítico de bens móveis e imóveis, foi enviado um Quadro Demonstrativo das Contas do Ativo Permanente. Esclarecemos que o Inventário Analítico é pormenorizado com detalhes de caracterização dos bens, seus valores, quantidade, baixas e depreciação, quando for o caso, diante disso a Lei nº 4.320/64 art. 96 determina, *in verbis*:

> Art. 96. O levantamento geral dos bens móveis e imóveis terá por base o inventário analítico de cada unidade administrativa e os elementos da escrituração sintética na contabilidade.

Entretanto, o valor total apresentado no documento enviado de R$ **14.746.100,22 (fl. 173)** confere com o valor apresentado no Anexo 14 - Balanço Patrimonial, na Conta Imobilizado **R$ 14.746.100,22 (fl. 24)**.

Ademais, para conferir o valor total de R$ 21.455.749,55, que consta no Balanço Patrimonial Consolidado (fl. 168), atento para a consulta ao sistema desta Corte de Contas, a saber:

Órgão	R$ Imobilizado	Processo
Prefeitura	14.746.100,22	TC/7512/2015 (fl. 24)
Fundo - FMS	3.424.379,21	TC/8065/2015 (fl. 31)
Fundo - FMAS	427.698,28	TC/7516/2015 (fl. 32)
Fundo - FMIS	305.599,00	TC/8390/2015 (fl. 32)
Fundo - FMDCA	0,00	TC/8396/2015 (fl. 32)
Fundo - FMAC	0,00	TC/8386/2015 (fl. 34)
Fundo - FMHI	233.000,00	TC/8430/2015 (fl. 32)
Fundo - FUNDEB	2.318.972,84	TC/8332/2015 (fl. 67)
TOTAL	**21.455.749,55**	**TC/7512/2015 (fl. 168)**

Cabe destacar, por fim, recomendação no sentido de envio das Notas Explicativas, que são partes integrantes e obrigatórias das Demonstrações Contábeis, conforme as Normas Contábeis Aplicadas ao Setor Público, evidenciando e esclarecendo informações relevantes aos registros.

3. DISPOSITIVO DO VOTO DE VISTA

Ante o exposto, pedindo as vênias de estilo ao eminente Relator, em atenção à disposição contida no art. 50, inciso II, da Resolução TCE/MS nº 98, de 05 de dezembro de 2018, formulo meu **VOTO** com o seguinte posicionamento:

I – pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do município de Água Clara/MS, referente ao exercício financeiro de **2014**, prestadas pelo Prefeito Municipal à época, **SILAS JOSÉ DA SILVA,** CPF nº **044.977.578-03,** de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, observadas as ressalvas e recomendações constantes neste Voto.

II – pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

14ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno realizada de 8 a 10 de junho de 2020:

Após reexame, o Relator manteve seu voto nos termos apresentados, que foi acompanhado pela maioria.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado nos pareceres ofertados pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, por maioria, nos termos do voto do Relator, o Tribunal Pleno deliberou:

I – Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** da prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Água Clara-MS, relativa ao exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Sr. Silas José da Silva – Ex-Prefeito, com fulcro no que dispõem o inciso I do art. 21 e o inciso I do art. 59, ambos da LC n. 160/2012;

II – pela **COMUNICAÇÃO** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Água Clara-MS, para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº. 160/2012;

III – pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar n. 160/2012 c/c o artigo 94, do RITC aprovado pela Resolução TC/MS nº. 98/2018.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por **maioria**, nos termos do voto do relator, pela emissão de **parecer prévio contrário** à aprovação da prestação de contas anual do Município de Água Clara, relativa ao exercício de **2014**, de responsabilidade do Sr. **Silas José da Silva**, e pela comunicação à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte na deliberação 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 João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 10 de junho de 2020.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**
Relator

DSSM