PARECER PRÉVIO - PA00 - 22/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/07559/2017
PROTOCOLO	: 1809391
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE TRES LAGOAS
JURISDICIONADA	: MÁRCIA MARIA SOUZA DA COSTA MOURA DE PAULA
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO OBRIGATÓRIA – ESCRITURAÇÃO DE MODO IRREGULAR – DISTORÇÕES NO BALANÇO ORÇAMENTÁRIO, NO BALANÇO FINANCEIRO, NO BALANÇO PATRIMONIAL E NA DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA – DISTORÇÕES ENTRE O DEMONSTRATIVO DE ABERTURA DE CRÉDITOS E O PREVISTO NA LOA – DISTORÇÕES ENTRE O COMPARATIVO DA DESPESA AUTORIZADA E O BALANÇO ORÇAMENTÁRIO – DISPONIBILIDADE DE CAIXA EM BANCO NÃO OFICIAL – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO – REMESSA INTEMPESTIVA DE DOCUMENTAÇÃO E DOS DEMONSTRATIVOS FISCAIS – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – CARGO DE CONTROLADOR INTERNO PREENCHIDO POR SERVIDOR COMISSIONADO – CONTROLE INTERNO NÃO EFETIVO – RECOMENDAÇÃO – PROJETO DA LOA – NÃO CONSIGNAÇÃO DE DESONERAÇÕES/EXCLUSÕES AO CÁLCULO DA MARGEM ORÇAMENTÁRIO E AUTORIZAÇÃO PARA TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA – DETERMINAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo, com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118 e 119, III, do Regimento Interno - TCE/MS, expedindo-se as recomendações e determinação.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto da Relatora, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** da Prestação de Contas de Governo do **Município de Três Lagoas/MS**, referente ao exercício financeiro de **2016**, sob a responsabilidade da **Sra. Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula**, Prefeita Municipal à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118 e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas na fundamentação deste voto; pela **comunicação** à

Câmara Municipal sobre a emissão de **Parecer Prévio Contrário à Aprovação** das Contas Anuais do Município de Três Lagoas/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012; 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** à atual gestão do município no sentido de observar, com maior rigor, os prazos de remessa das prestações de contas ao TCE/MS, adotando medidas preventivas por ocasião de alterações nos leiautes das DCASP e respectiva necessidade de modificações nos sistemas contábeis contratados; **b)** pela **recomendação** ao atual gestor para que mantenha suas disponibilidades de caixa em bancos oficiais, e quando não o fizer por estar amparado em situação excepcional, como é o caso da folha de pagamento, o faça considerando as demais regras de contratação pública, em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88; **c)** pela **determinação** ao gestor para que deixe de consignar no Projeto da LOA, encaminhado ao Legislativo, as desonerações/exclusões ao cálculo da margem orçamentário, bem como a autorização para transposição, remanejamento e transferência, pois tais exclusões conflitam com os artigos 165, §8º e 167, incisos VI e VII e §5º ambos da CF/88, art. 7, I da Lei 4.320/64 e art. 5º, §4º da LRF – Item 2.2.3 deste parecer; **d)** pela **recomendação** à atual gestão quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar (inclusive no Portal de Transparência) as notas explicativas em conjunto com as Demonstrações Contábeis a que se referirem, fato que deve ocorrer de forma TEMPESTIVA, em atenção ao MCASP e NBC TSP; **e)** pela **recomendação** ao atual gestor para que faça cumprir o art. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, liberando ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; **f)** pela **recomendação** ao atual gestor para realização de concurso público para o cargo de controlador interno, haja vista que, conforme entendimento do STF, o cargo de controlador interno é técnico não podendo ser provido por provimento em comissão em homenagem ao art. 37, II da CF/88; **g)** pela **recomendação** ao atual controlador interno do município para que elabore seus pareceres tendo como referência a legislação de regência do Município, evidenciando pontos de controle realizados em observância a tais exigências normativas, instruindo ainda com memória de cálculo o acompanhamento realizado; e pela **comunicação** do resultado do julgamento aos interessados, nos termos do art. 50, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

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

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

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

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente processo das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Três Lagoas - MS, referente ao exercício financeiro de 2016, de responsabilidade da **Sra. Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula**, prefeita municipal à época, remetida a esta Corte de Contas, nos termos estabelecidos na Resolução TCE/MS nº 54/2016.

Finalizados os trabalhos, a equipe técnica (ANA – FTCA – 5699/2023, fls. 1601-1605) concluiu que mesmo após a intimação e juntada de documentos e justificativas por parte da jurisdicionada ainda subsistiam irregularidades:

Em atendimento ao despacho G.JD nº 7559/2022, (fl. 1600), procedeu-se ao exame das alegações de defesa apresentadas, como segue:

Item da Manifestação Técnica ou Parecer Anterior	Fundamentação Técnica Sintética	Evidência	Resultado
2.1	Considerando que se trata de intempestividade, e que não houve prorrogação de prazo, permanece o item apontado inicialmente.	Tabela presente no item 2.1, da análise ANA - DFCGG/CCM - 5655/2020, fls.1488-1526.	Impropriedade
2.2.3	Não foram encaminhados os documentos faltantes, permanecendo o achado inicial.	Tabela presente no item 2.2.3, da análise ANA - DFCGG/CCM - 5655/2020, fls.1488-1526.	Impropriedade
4.2.5	Verificou-se no portal da transparência do município, e não foram encontradas informações do exercício de 2016, conforme tela anexa no apêndice.	Portal da transparência do município: https://www.treslagoas.ms.gov.br/	Impropriedade
4.3.1.5.1 4.3.1.5.2 4.3.1.5.3	Não foram encaminhados os demonstrativos contábeis, desta forma, permanece o achado inicial.	Anexo 12 - Balanço Orçamentário	Distorção
4.3.2.1.1 4.3.2.1.2 4.3.2.1.3 4.3.2.1.4	Não foram encaminhados os demonstrativos contábeis, desta forma, permanece o achado inicial.	Anexo 13 - Balanço Financeiro	Distorção
4.3.3.5.1 4.3.3.5.2 4.3.3.5.3 4.3.3.6.1	Não foram encaminhados os demonstrativos contábeis, desta forma, permanece o achado inicial.	Anexo 14 - Balanço Patrimonial	Distorção
AUDITORIA 2.2.2 "a"	Assiste razão ao jurisdicionado, desta forma, retificamos nosso entendimento	Extratos bancários	Regular
4.3.5.1.1	Não foram encaminhados os demonstrativos contábeis, desta forma, permanece o achado inicial.	Anexo 18 - Demonstrativo dos Fluxos de Caixa	Distorção
4.3.7	Não foram encaminhados os documentos faltantes, permanecendo o achado inicial.	Ausência de notas explicativas	Impropriedade

6	Retificamos nosso entendimento, visto que, o parecer é um documento resumo e o meio pelo qual é possível avaliar as ações realizadas pelo órgão de controle interno são seus papeis de trabalho.	Parecer técnico do Controle Interno	Regular

Quadro 2. Resultado dos procedimentos realizados sobre as razões de defesa apresentadas pelo jurisdicionado.

5 CONCLUSÃO

Com base nos procedimentos realizados, observou-se as impropriedades e distorções descritas no quadro 2 deste relatório, demonstrando que a presente prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicados.

No mesmo sentido, a Procuradoria de Contas se manifestou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação (PAR - 1ª PRC - 8868/2023, fls. 1607-1611):

> Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas-MS adote o seguinte julgamento:
>
> I – Emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo do Município de Três Lagoas-MS, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade da Sra. **MÁRCIA MARIA SOUZA DA COSTA MOURA DE PAULA**, Prefeita Municipal, com fulcro no inciso I do artigo 21 c/c inciso III do artigo 59 ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso I, "b" c/c artigo 118, Parágrafo Único da Resolução nº 98/2018, pelos motivos expostos no item I deste parecer, especialmente ausência de documentos de remessa obrigatória, não cumprimento das determinações legais sobre a transparência ativa, inconsistências nos registros contábeis e manutenção de disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial, que infringem comandos constitucionais/legais e caracterizam infrações previstas no caput e incisos II, V e VIII do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012;
>
> II – Pela **recomendação** ao atual Ordenador de Despesa, com fulcro no inciso II, do artigo 61 da Lei Complementar nº 160/2012, para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer; 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; para que os controles internos sejam mais efetivos a fim de evitar os erros indicados na prestação de contas e para que aperfeiçoe o processo de elaboração das notas explicativas e as publique conjuntamente aos demonstrativos contábeis, seguindo orientações do MCASP e da Resolução CFC n.º 1.133/2008;
>
> III – Pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Três Lagoas-MS (exercício de 2018), 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.

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

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

2. DO VOTO

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Três Lagoas - MS**, referente ao exercício financeiro de **2016**, sob a responsabilidade da Sra. Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula, Prefeita Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados a seguir:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O art. 165 da CF/88 define que o planejamento governamental se dará por intermédio de **três peças editadas sob a forma de lei**: Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e Lei Orçamentária Anual - LOA. No caso do Município de Três Lagoas, exercício 2016, o planejamento governamental foi definido por meio do PPA (Lei nº 2764/2013), da LDO (Lei nº 2.936/2015) e da LOA (Lei nº 3.047/2015), remetidos a esta Corte de Contas (Remessa nº 5553).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Três Lagoas – MS, Lei Municipal nº 3.047/2015 (LOA), definiu para o exercício de 2016, receita estimada no valor de R$ 432.753.2400,00 (fl. 1492) e despesa fixada em igual valor (peça 12 – TC/993/2016). No decorrer do exercício financeiro, ocorreu a abertura de créditos adicionais, alterando a fixação da despesa do Município para R$ 467.539.192,04, conforme cálculo apresentado pela Divisão de Contas (fls. 1494-1495).

2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL

A análise da Responsabilidade Fiscal de cada ente da federação passa pelo crivo do cumprimento da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que impõe limites ao endividamento público, exige equilíbrio nas contas, define parâmetros para geração de despesa com pessoal e determina a existência de disponibilidade de caixa face às

despesas previamente assumidas. No transcurso do exercício de 2016, o Município de Três Lagoas apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal				
Receita Corrente Líquida: R$ 447.342.220,46 (DFCGG) **Receita Corrente Líquida: R$ 447.957.518,22 (Auditoria)**				
	R$ (DFCGG)	**%**	**R$ (Auditoria)**	**%**
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	183.614.153,95	**41,05**	**183.614.153,95**	**40,99**
Disponibilidade de Caixa Líquida	104.005.130,32	-	-	-
Dívida Consolidada Líquida	(55.122.484,02)	**-12,32**	-	-

Fonte: ANA - DFCGG/CCM - 5655/2020, fls. 1497-1498; Parecer PAR GACS CLO – 11634/2021, fls. 1528-1560

Portanto, conforme a análise da Divisão de Contas, fls. 1498-1501, corroborado pelo parecer da Auditoria, fls. 1534-1537, foram atendidas as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas ao gasto com pessoal, disponibilidade de caixa e limite para o endividamento público.

2.3 OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

apreciação das contas de governo passa ainda pela verificação do atendimento à norma Constitucional (CF/1988) e à Lei nº 11.494/2007 (regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) e à Lei Complementar Federal nº 141/2012 (regulamenta o art. 198, § 3º, da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde). Quanto aos limites estabelecidos pelos dispositivos, verifica-se pelo quadro abaixo que os limites constitucionais e legais foram cumpridos, conforme manifestação dos órgãos técnicos:

Natureza do Recurso	Limite Constitucional/Legal	Valor Aplicado
Repasse ao Poder Legislativo	7%	5,99% (Divisão) regular 5,99% (Auditoria) regular
Aplicação na área da Saúde	15%	30,31 (Divisão) regular 30,41% (Auditoria) regular
Aplicação área da Educação	25%	25,96% (Divisão) regular 25,82% (Auditoria) regular
Despesa Pessoal Legislativo	6%	2,44% (Divisão) regular 2,44% (Auditoria) regular
Despesa Pessoal Executivo	54%	41,05% (Divisão) regular 40,99% (Auditoria) regular

Fonte: ANA - DFCGG/CCM - 5655/2020, fls. 1595-1597 e Parecer PAR GACS CLO – 11634/2021, fls. 1548-1549 e 1554-1559

2.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações do Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais, do Balanço Patrimonial e da Demonstração dos Fluxos de Caixa devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105 da Lei nº 4.320/1964, na Portaria STN nº 634/2013 e atualizações, no MCASP – 6ª Edição e atualizações.

De acordo com a análise da DFCGG (fls. 1488-1526) os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial demonstraram os seguintes resultados:

BALANÇO ORÇAMENTÁRIO		
Excesso de arrecadação	9,91%	Previsão Atualizada da Receita: R$ 432.753.200,00 Receita Realizada: R$ 475.638.904,66
Economia na execução da despesa	7,71%	Dotação Atualizada: R$ 478.783.852,26 Despesa Empenhada: R$ 441.851.360,97
Déficit Orçamentário	R$ 102.073.116,36	
BALANÇO FINANCEIRO		
Resultado Financeiro Positivo	R$ 66.099.592,67	
BALANÇO PATRIMONIAL		
Patrimônio Líquido Apurado	R$ - 26.966.225,34	

2.5. IRREGULARIDADES E IMPROPRIEDADES

Os autos em tela encontram-se conclusos a esta Relatoria, contendo a manifestação da equipe técnica e o parecer do Ministério Público de Contas, conforme disposto no Regimento Interno desta Corte (Resolução TCE/MS nº 98/2018). No entanto, subsistem irregularidades e impropriedades as quais passo a decidir:

2.5.1 Remessa intempestiva da Prestação de Contas ao TCE/MS

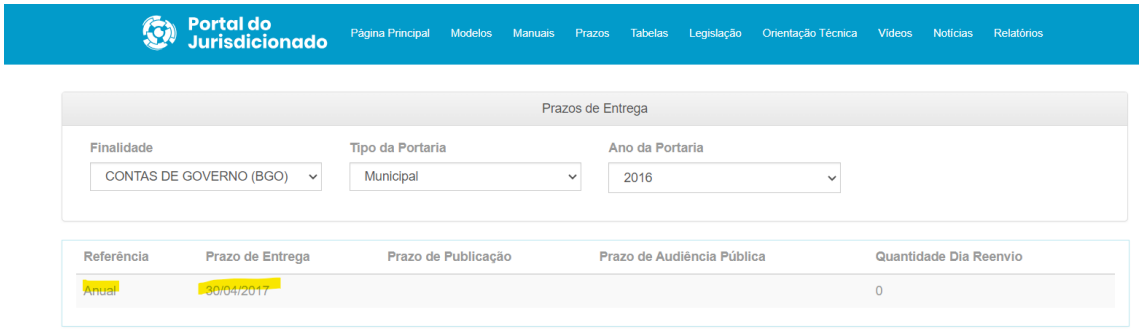
O prazo para apresentação da Prestação de Contas Anual de Governo é determinado no Anexo III, Título 3, Subtítulo 3.1, Item 3.1.1, Letra A do Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TC/MS nº 54, de 14 de dezembro de 2016, ou seja, até 31 (trinta e um) de março do exercício subsequente. Contudo, conforme apurou a área técnica (fls. 1489 e 1529) as contas de governo em tela foram remetidas somente em 09/05/2017, ou seja, em desacordo com o prazo estabelecido pelo TCE/MS em seu manual de peças obrigatórias (Res. TCE/MS 54/2016).

Em sua defesa, o gestor reconhece (fls. 1588-1589) a existência de intempestividade no envio da presente prestação de contas, contudo, alega dificuldades na adaptação do software contratado para realizar a conversão no modelo xml (modelos disponibilizados pelo Tribunal de Contas). Alega ainda que no

Portal do Jurisdicionado foi informado uma dilação no prazo de remessa, devendo os envios ocorrerem até 30/04/2017, o que ensejaria uma intempestividade de poucos dias.

Inicialmente recordo que o ano de 2016 deu início a recepção das prestações de contas integralmente no formato eletrônico e disponibilização pelo TCE/MS dos modelos em xml, elaborados com base no Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público e Plano de Contas, ambos definidos pela Secretaria do Tesouro Nacional. Neste exercício, esta Corte de Contas, de fato, recebeu uma série de demandas dos jurisdicionados, os quais relataram dificuldades na conversão das DCASP ao modelo preconizado por essa Corte, em razão de problemas com os sistemas contábeis contratados. Entretanto, deve-se observar que as gestões deveriam ter se antecipado e determinado aos setores responsáveis a adoção de mecanismos e testes *a priori* com vistas à parametrização dos seus sistemas e adequação das DCASP ao novo leiaute, sendo que a adoção tardia de tais medidas comprometeu o adimplemento das datas de envio.

Contudo, compulsando o Portal do Jurisdicionado, verifico que a data limite no exercício de 2016 foi, de fato, alterada para 30/04/2017, ensejando assim uma intempestividade de nove dias, conforme demonstra a imagem a seguir:



Nesse sentido, entendo razoável a **recomendação** à atual gestão do município no sentido de observar, com maior rigor, os prazos de remessa das prestações de contas ao TCE/MS, adotando medidas preventivas por ocasião de alterações nos leiautes das DCASP e respectiva necessidade de modificações nos sistemas contábeis contratados.

2.5.2 Remessa do RREO e RGF fora do prazo legal

A Divisão de Fiscalização (fl. 1501) e a Auditoria (fl. 1536) apontaram intempestividade do RREO (2º e 6º bimestre) e do RGF (1º e 3º quadrimestre), conforme se observa nos autos apensos - TC/04629/2016 e TC/10315/2016.

No entanto, tal apuração deverá ocorrer em procedimento próprio, conforme disposto no art. 27 da Resolução TCE/MS nº 49/2016, como rotineiramente vem

ocorrendo nesta Corte de Contas. Desta forma, evita-se a multiplicidade de sanções sob o mesmo ponto de controle, em obediência ao princípio do *No Bis In Idem*.

2.5.3 Ausência de documentos

Conforme apontado pelas equipes técnicas (fls. 1490-1491 e 1530-1531), a prestação de contas não foi instruída com todos os documentos de remessa obrigatória, conforme exigido pela Resolução TCE/MS nº 54/2016, em razão da ausência e inconsistências nos documentos a seguir:

> - Leis que autorizam e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais;
>
> - Ato legal de encerramento de exercício destacando-se autorização de Baixa/Cancelamento de Dívida Passiva/Ativa; item 40;
>
> - Extrato Bancário com saldo em 31 de dezembro consolidado;
>
> - Relação dos Precatórios Pagos, em ordem cronológica;
>
> - Inventário Analítico dos bens móveis e imóveis, consolidado.

Em resposta à intimação, a gestora (fl. 1589) informou o encaminhamento dos documentos, todavia, conforme apurado pela Divisão de Contas (fl. 1603) e pela Procuradoria de Contas (fls. 1608-1609), os documentos faltantes não foram encaminhados.

Dessa forma, acolho o posicionamento da equipe técnica e da Procuradoria de Contas e entendo que os autos em tela não estão instruídos com a totalidade das peças de remessa obrigatória, o que **configura conduta infracional tipificada no art. 42, inciso II da LO-TCE/MS.**

Ademais, **recomendo** ao atual gestor especial atenção no sentido de que as prestações de contas vindouras sejam encaminhadas devidamente instruídas com toda a documentação exigida.

2.5.4 Orçamento e decretos de abertura de créditos adicionais

Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, a lei orçamentária anual deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

A DFCGG destacou que houve previsão na LOA de dotação ilimitada, vejamos:

4.1.1.1-a Dotação Orçamentária Ilimitada

Estabelece o artigo 167, inciso VII, CF/88, que são vedadas a concessão ou a utilização de créditos ilimitados no âmbito das dotações orçamentárias.

Assim, entendemos que há irregularidade na LOA do Município de Três Lagoas, em relação ao artigo 5º, § 1º, por autorizar ao Executivo a possibilidade de abrir créditos adicionais relativos às despesas elencadas nos seus incisos de I a VI, sem incluir na base de cálculo do limite de 30%, estabelecido no Caput do mesmo artigo.

A exclusão das despesas acima da base de cálculo do limite de 30% para a abertura de créditos adicionais caracteriza dotação orçamentária ilimitada, vedada pelo inciso VII, artigo 167, CF/88. Entretanto, não houve exclusões, conforme Subanexo do Demonstrativo de Créditos Adicionais (peça 18).

Fonte: ANA-DFCGG/CCM-5655/2020, fl. 1494.

Assim, de acordo com a LOA (Lei Municipal nº 3.047/2015 – fls. 262-268 do TC/993/2016 – Orçamento Programa) foi prevista margem orçamentária de 30% em relação ao total da despesa fixada. No entanto, a LOA excluiu desse limite diversos grupos de despesas, ferindo **o Princípio da Exclusividade** (que determina que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho a previsão da Receita e a fixação da Despesa – CF/88 – art. 165, §8º), configurando-se em verdadeira "Dotação Ilimitada".

Em resposta à intimação, a gestora (fls. 1592-99) menciona "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".

No entanto, quando mencionamos dotação ilimitada não falamos do montante de créditos abertos, pois estes estão limitados à indicação dos recursos para sua abertura (via de regra anulação de dotações), mas de ilimitadas possibilidades de alteração, bastando apenas que a suplementação atenda um dos grupos de despesas excepcionados pelo texto da LOA no cálculo da margem.

Desse modo, tal dispositivo desconfigura o orçamento público, sendo um cheque em branco nas mãos do poder executivo, uma vez que **tantas exceções são capazes de desvirtuar o planejamento orçamentário.** Nesse sentido, já decidiu o TCE/MT no processo 7606-6/2007, concordando com o Parecer Técnico 77/CT/2007. Vejamos:

> Como supracitado, a Constituição de 1988 vedou 'a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa'.
>
> Considerando que o interesse público é irrenunciável pela autoridade pública, inclusive pelo legislador, entende-se que, nesses casos, a autorização legislativa deve ser mediante lei ordinária específica, pois o artigo 165 da CF/1988, ao tratar das leis do sistema orçamentário - PPA, LDO e LOA - especifica o conteúdo de

> cada uma delas, sendo vedada a inclusão de "dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para a abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação da receita". **Até porque, não pode o legislador autorizar nas leis orçamentárias que a repriorização das ações governamentais fique somente a critério do gestor, o que disvirtuaria e enfraqueceria o orçamento público como instrumento de planejamento,** além de possibilitar o desvio da finalidade pública. **Grifo** nosso. (Disponível em https://www.tce.mt.gov.br/processo/76066/2007#/ - acesso em 26/10/2023).

Sendo assim, as exceções ao cálculo da margem orçamentária **FEREM PRECEITO CONSTITUCIONAL (CF/88 – art. 165, §8º),** pois, embora a Constituição Federal permita que a LOA contenha autorização para abertura de créditos adicionais, **as exceções ao cálculo da margem não foram abarcadas pelo legislador constitucional**. Some-se a isso o planejamento como um dos pilares da gestão fiscal responsável, logo se o planejamento municipal não é efetivo, não pode o gestor ser considerado responsável sob o ponto de vista fiscal.

Dessa forma, **recomendo** ao gestor para que deixe de consignar no Projeto da LOA, encaminhado ao Legislativo, as desonerações/exclusões ao cálculo da margem orçamentário, bem como a autorização para transposição, remanejamento e transferência, pois tais exclusões conflitam com os artigos 165, §8º e 167, incisos VI e VII e §5º ambos da CF/88, art. 7, I da Lei 4.320/64 e art. 5º, §4º da LRF – Item 2.2.3 deste parecer**.**

Ainda, **recomendo** que o processo de planejamento orçamentáriose aproxime dos valores executados. Para isso, deve demonstrar o gestor, os critérios de cálculo adotado para fixar a despesa. Recomendo que tal fato também conste de Nota Explicativa ao Balanço Orçamentário, para que tanto o Legislativo Municipal, o TCE, os demais órgãos de controle e sobretudo, os cidadãos, possam fazer juízo de valor acerca da efetividade do processo de planejamento orçamentário.

2.5.5 Ausência de transparência Ativa

As equipes técnicas deste TCE/MS (fls. 1534-1537, 1603, 1605) e a Procuradoria de Contas (fl. 1609), colacionaram informações acerca da ausência de transparência ativa nas contas do Município de Três Lagoas, em desacordo, portanto, com os arts. 48 e 48-A da LRF. Segundo a Divisão de Contas, em consulta ao Portal da Transparência da Prefeitura não foram localizados os instrumentos de planejamento (PPA/LDO/LOA), os balanços, prestações de contas ou detalhamento da receita e despesa referente ao exercício em análise. Nesse sentido, acolho posicionamento da equipe técnica no sentido de emitir **recomendação** à atual gestão para que se faça cumprir às determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal, que dispõe:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos;

II - **liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;** e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.

2.5.6 Divergências nos Demonstrativos Contábeis

As equipes técnicas (fls. 1503-1511 e 1538-1547) detectaram distorções nos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e no Demonstrativo dos Fluxos de Caixa, além de distorções entre os demonstrativos, vejamos:

4.3.1.5. Distorções Identificadas no Balanço Orçamentário

Constataram-se as seguintes inconsistências em relação aos saldos registrados no Balanço Orçamentário:

4.3.1.5.1. Inconsistência no total da receita orçamentaria com o Anexo 10 Comparativo da Receita, fls. 76/79:

Anexo 12 – R$	Anexo 10 – R$	Diferença – R$
515.776.104,36	475.638.904,66	40.137.199,70

4.3.1.5.2. Inconsistência no total da receita orçamentária com o Anexo 13 Balanço Financeiro:

Anexo 12 – R$	Anexo 13 – R$	Diferença – R$
515.776.104,36	476.507.825,25	39.268.279,11

4.3.1.5.3. Inconsistência no total da despesa orçamentária R$ 409.176.980,04, com o Anexo 13 Balanço Financeiro que registra R$ 407.227.626,16 (fls. 254/256) c/c - Anexos 2, 6, 7, 8, 9, e "11", este último diferentemente dos outros, registra despesa realizada no valor de R$ 441.851.360,97 (fls. 88).

4.3.2.1. Distorções Identificadas no Balanço Financeiro

Constataram-se as seguintes inconsistências em relação aos saldos registrados no Balanço Financeiro:

4.3.2.1.1. Inconsistência no total da receita orçamentária que registra R$ 476.507.825,25 se comparada com o Anexo 10 Comparativo da Receita e com o Anexo 12 Balanço Orçamentário, que registram R$ 475.638.904,66 e R$ 515.776.104,36, diferença de R$ 868.920,59 e R$ - 39.268.279,11 respectivamente.

4.3.2.1.2. Inconsistência em pagamentos de restos a pagar não processados de R$ 8.076.151,84 com a relação de dos restos a pagar pagos (fs. 274/300) que registra R$ 8.053.323,34, diferença de R$ 22.828,50, que deveria constar em saldo de caixa e equivalente de caixa.

4.3.2.1.3. Inconsistência das Consignações em inscrições de R$ 216.711.463,71 e baixas de R$ 218.455.831,81, com o Anexo 17 Demonstrativo da Dívida Flutuante, fl. 267, que demonstram R$ 216.791.447,72 e R$ 218.537.616,70, respectivamente.

4.3.2.1.4. Inconsistência no saldo de caixa e equivalente de caixa com as conciliações e extratos bancários e com a relação de contas bancárias, em saldo do exercício anterior:

O saldo de caixa de R$ 147.555.175,41 - Consolidado, confere apenas com a Relação de Contas Bancárias com Saldos do Exercício Atual e Anterior por Fonte de Recursos (peça 36).

4.3.3.5. Distorções Identificadas no Balanço Patrimonial

Constataram-se as seguintes inconsistências em relação aos saldos registrados no Balanço Patrimonial:

4.3.3.5.1. Divergência no saldo da conta do ativo imobilizado – Consolidado e Unidade Prefeitura c/c o Inventário de Bens

A movimentação dos Bens Patrimoniais que constituem as Contas do Imobilizado, no montante de R$ 188.243.201,68, confere com o apresentado no Demonstrativo da Movimentação de Bens Patrimoniais (fls. 723), no entanto, não foi possível a conferencia com o Inventário de Bens Móveis e Imóveis pois o mesmo não foi enviado. Além destes, temos que o saldo registrado como imobilizado Unidade Prefeitura no valor de R$ 183.887.929,8, não confere com Inventário de Bens Moveis e Imóveis (peça 62).

4.3.3.5.2. Divergência no saldo da conta Patrimônio Líquido

Consoante apurado no item 4.3.3.4, o Patrimônio Líquido apurado, de R$ 30.304.617,70, diverge do valor registrado no Balanço Patrimonial Consolidado, de R$ - 26.966.225,34.

O valor do Patrimônio Líquido do exercício de 2015 evidenciado na coluna "Exercício Anterior" do Balanço Patrimonial Consolidado de R$ 66.146.818,27 (fls. 257), apresentado nesta Prestação de Contas, diverge do correspondente valor apresentado no Balanço Patrimonial Consolidado que consta na Prestação de Contas de Governo do exercício de 2015 (TC/9982/2016/2016, peça 25, fls. 239), no montante de R$ 292.419.993,00.

4.3.3.5.3. Inconsistência no quadro Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial de R$ 8.567.405,94, com o Anexo 17 - Demonstrativo da Dívida Flutuante, que demonstra R$ 9.058.778,35, diferença de R$ -491.372,41

4.3.5.1. Distorções Identificadas na Demonstração dos Fluxos de Caixa

Constataram-se as seguintes inconsistências em relação aos saldos registrados na Demonstração dos Fluxos de Caixa:

4.3.5.1.1. Inconsistência no saldo das contas contábeis – Geração de Líquida de Caixa.

A Demonstração dos Fluxos de Caixa não foi preenchida conforme o MCASP 7ª edição, Parte V, Item 6.4, e a IPC 08/2014, **Item 18** de modo que "A soma dos três fluxos deverá corresponder à diferença entre o saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício em relação ao saldo de Caixa e Equivalentes de Caixa do exercício anterior".

4.3.6.1. Distorções Identificadas nos Demonstrativos Contábeis

Constataram-se os seguintes achados nos Demonstrativos Contábeis analisados:

4.3.6.1.1. Divergência entre o saldo total do exercício anterior das dívidas flutuantes, com o Anexo 14 e Anexo 17 das Contas de Governo do exercício de 2015, Processo TC-9982/2016 (fls. 239 e 245/246, respectivamente).

O saldo total da Dívida Flutuante do exercício anterior foi de R$ 15.468.079,19, não correspondendo ao saldo transportado de R$ 15.475.776,80, conforme demonstrado acima, diferença de R$ 7.697,61, a maior.

Além disso, a Auditoria destacou (fl. 1538) distorções entre o Demonstrativo de Abertura de créditos e a prevista na LOA, bem como entre o Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada diverge do Balanço Orçamentário.

Em resposta à intimação, a gestora (fl. 1589) confirmou algumas falhas nos demonstrativos contábeis e informou o encaminhamento das DCASP's corrigidas.

No entanto, de acordo com a Divisão de Fiscalização (fl. 1603), não foram encaminhados novos demonstrativos contábeis, permanecendo os achados.

Assim, diante das inconsistências contábeis identificadas pelas áreas técnicas, **entendo que resta materializada escrituração de modo irregular, conduta tipificada no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS.**

2.5.7 Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais

De acordo com o disposto no art. 164, § 3º, da CF/88, as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do DF, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei. Conforme apurou a Auditoria (fls. 1535-1536), constam disponibilidades de caixa depositadas em bancos não oficiais, (Bancos HSBC, Itaú, Bradesco, Santander e Cooperativa Sicredi).

A jurisprudência pátria (TCU 033.466/2013-0 e TC – 028710/026/10) tem admitido as movimentações em bancos não oficiais que se tratam de folha de pagamento de forma exclusiva:

> GRUPO II – CLASSE III – Plenário
> TC 033.466/2013-0
>
> Natureza: Consulta Órgão: Câmara dos Deputados
>
> Interessado: Henrique Eduardo Lyra Alves (130.470.197-20)
>
> Advogado constituído nos autos: não há.
>
> SUMÁRIO: CONSULTA. **CONTRATAÇÃO DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PARA PRESTAÇÃO SERVIÇOS, EM CARÁTER EXCLUSIVO, DE PAGAMENTO DE SERVIDORES ATIVOS, INATIVOS E PENSIONISTAS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL E OUTROS SERVIÇOS SIMILARES, MEDIANTE A REALIZAÇÃO DE CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA POR PARTE DA CONTRATADA.** CONHECIMENTO. CONSIDERAÇÕES SOBRE A NATUREZA MERCANTIL DO OBJETO. AUSÊNCIA DE INTERESSES RECÍPROCOS E DE REGIME DE MÚTUA COOPERAÇÃO A DESCARACTERIZAR OS PRESSUPOSTOS DE CELEBRAÇÃO DE CONVÊNIO. NECESSIDADE DE FORMALIZAÇÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. FACULDADE DE O ADMINISTRADOR DISPENSAR A LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DIRETA DE INSTITUIÇÃO FINANCEIRA OFICIAL, COM BASE NO ARTIGO 37, INCISO XXI, DA CF/88, C/C O ARTIGO 24, INCISO VIII, DA LEI 8.666/1993, DESDE QUE

COMPROVADA A VANTAGEM DA CONTRATAÇÃO DIRETA EM RELAÇÃO À ADOÇÃO DO PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. NECESSIDADE DE RECOLHIMENTO DOS RECURSOS PÚBLICOS AUFERIDOS DA CONTRAPRESTAÇÃO PECUNIÁRIA DA CONTRATADA À CONTA ÚNICA DO TESOURO NACIONAL E DE EXECUÇÃO DA DESPESA POR MEIO DE LEI ORÇAMENTÁRIA, EM NOME DOS PRINCÍPIOS DA UNICIDADE DE CAIXA E DA UNIVERSALIDADE DO ORÇAMENTO. CIÊNCIA.

PRIMEIRA CÂMARA – SESSÃO DE 18/03/2014 – ITEM 48

TC-028710/026/10

Contratante: Prefeitura Municipal de Cubatão.

Contratada: Banco Santander (Brasil) S/A.

Não obstante tal aspecto possa ser considerado, vejo a ocorrência de mácula de natureza tal que acaba por contaminar o procedimento. Refiro-me à infringência do artigo 164, § 3º, da Constituição Federal. A esse respeito, a jurisprudência deste Tribunal consolidou-se no sentido da possibilidade de se proceder ao pagamento a servidores públicos em instituição financeira privada, o que ocorreu especialmente a partir da decisão proferida na sessão plenária de 30/11/05, em sede de Pedido de Reconsideração apresentado nos autos do TC 34102/026/05, ocasião em que tive a oportunidade de relatá-lo. Isso se deveu principalmente à interpretação exercida pela Suprema Corte[5] sobre o significado da locução "disponibilidade de caixa", empregada no mencionado art. 164 da Constituição da República, em que se excluiu daquele conceito os depósitos de salário, vencimentos ou remuneração a servidor público, porquanto caracterizados como despesa liquidada.

A partir daí, assentaram-se novas bases de interpretação que permitiram um novo posicionamento jurisprudencial, no que se reformulou o entendimento até então predominante nesta Corte de Contas. Por ocasião do julgamento de recurso ordinário interposto nos autos do TC-044696/026/07, em sessão do Tribunal Pleno de 09/06/10, tive oportunidade de me aprofundar na análise da aludida decisão proferida pelo Supremo Tribunal Federal, consoante se extrai do voto a seguir transcrito:

> *"A controvérsia que motivou o julgado recorrido tem a ver com a extensão conferida pela Prefeitura do Município de São Bernardo do Campo ao objeto da licitação e do correspondente contrato, firmado com o Banco Santander S.A. Isso porque, além do acolhimento e gerenciamento dos recursos destinados ao atendimento da folha de pagamentos dos servidores municipais, tratou o negócio de igualmente transferir à instituição contratada a intermediação de operações de pagamento a fornecedores e prestadores de serviço da Prefeitura. Prevalece entre nós o entendimento de que as disponibilidades de caixa, 'ex vi' do preceituado no § 3º, do art. 165 da CF, somente admitem depósito em bancos oficiais, excepcionando tal conceito*

> *os recursos públicos que integram a folha de pagamentos do ente federado. Assim, não cabe reduzir o conceito de disponibilidades de caixa, subtraindo-lhe, por exemplo, os créditos de fornecedores, com o especial propósito de assim igualmente autorizar a intermediação desses recursos por meio de instituições que não sejam oficiais. As razões de Recurso Ordinário, portanto, buscaram descaracterizar o entendimento ora vigente na Corte e, dessa maneira, justificar a contratação da instituição privada, asseverando ser esse o verdadeiro entendimento que haveria de ser extraído da opinião majoritária do Plenário do Excelso Supremo Tribunal Federal, por ocasião do julgamento da Reclamação nº 3.872-6.*
>
> *Contudo, não se sustenta o argumento recursal. Ainda que no julgamento de aludida Reclamação, a questão do pagamento a fornecedores do Estado tenha sido subjacente à discussão de seu cerne, é certo que a deliberação plenária do Excelso STF naquela oportunidade foi, por maioria, na esteira do voto do Ministro Carlos Velloso, o qual, essencialmente, tratou de afastar do conceito de disponibilidade de caixa os valores destinados à composição da folha de pagamento e que, nessa conformidade, também admitem depósito em instituição financeira privada. Outra não é a compreensão da deliberação superior, a partir do teor das correspondentes Ementa e v. Acórdão: 'EMENTA: CONSTITUCIONAL. ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS: DISPONIBILIDADE DE CAIXA: DEPÓSITO EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. CF, ART. 164, § 3º. SERVIDORES PÚBLICOS: CRÉDITO DA FOLHA DE PAGAMENTO EM CONTA EM BANCO PRIVADO: INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ART. 164, § 3º, CF. ACÓRDÃO. Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Senhor Ministro Nelson Jobim, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, dar provimento ao recurso de agravo, nos termos do voto do Ministro Carlos Velloso, vencidos os Senhores Ministros Marco Aurélio (Relator), Carlos Britto e Sepúlveda Pertence. Votou o Presidente. (grifei).*' Irretocável o julgado recorrido, meu VOTO é no sentido de improvimento do Recurso Ordinário e da manutenção dos integrais efeitos do deliberado pela E. Primeira Câmara." *(Grifei).*

No entanto, verifica-se que não há consenso entre as Cortes de Contas sobre o tema, pois há quem entenda que os recursos vinculados a pagamento de fornecedores não se enquadrariam no conceito de disponibilidade de caixa, tendo ainda decisões terminantemente contrárias. De modo diverso, o TCE/RO entendeu que os depósitos de recursos em bancos privados vinculados a despesas com fornecedores não se configurariam disponibilidades de caixa nos termos do art. 164, § 3º, da CF/1988:

> O pagamento de servidores (ativos, inativos e pensionistas) e **fornecedores**, em razão dos respectivos recursos não configurarem disponibilidades de caixa (artigo 164, § 3º, CF), pode ser realizado por instituições financeiras oficias ou privadas,

> desde que precedido do devido procedimento licitatório nos termos do artigo 37, XXI, da Constituição Federal, caracterizando o seu descumprimento o ilícito penal previsto no artigo 89 da Lei Federal nº 8.666/93 **(TCE/RO. Processo 1244/2009. Rel. Edilson de Sousa Silva).**

No mesmo sentido, reconheceu o TCE/PR:

> Prevalece o entendimento de que as disponibilidades de caixa do preceituado no §3º, do art. 164 da CF, somente admitem depósitos em bancos oficiais, **excepcionando tal conceito os recursos públicos já comprometidos com o pagamento de obrigações do ente federativo, como as que integram a folha de pagamento, bem como faturas emitidas por fornecedores e já empenhadas.**
>
> Destarte, depreende-se, pois, do exposto, que as disponibilidades de caixa, entendidas como os valores de titularidade do ente público, aplicações financeiras, poupança e outros ativos, somente podem ser depositadas em bancos oficiais.
>
> De outro giro, portanto, excetuam-se do conceito de disponibilidade de caixa os valores relativos a salários ou remuneração de servidor, bem como aqueles referentes ao pagamento de fornecedores, cujas faturas já estejam empenhas, e, por esse motivo, não se sujeitam à obrigatoriedade de depósito em banco oficial. **(Grifo nosso. TCE/PR 881648/2016. Rel. Ivens Zscherper Linhares)**

Importante destacar que essa relatora sempre **defendeu que a totalidade das disponibilidades de caixa fossem mantidas em bancos oficiais (bancos públicos)**, em respeito à Constituição Federal de 1988 e a segurança nas transações a serem realizadas com recursos da coletividade, devendo **analisar os casos que vierem a seu julgamento sob o manto da jurisprudência e as circunstâncias concretas, em respeito a verdade material**. Observando, dentre outros, se o gestor obedeceu, sobretudo, aos princípios da administração pública, realizando processo licitatório e se há para a municipalidade vantagens na contratação do banco privado em detrimento das instituições financeiras oficiais.

Neste caso em específico, a responsável não apresentou em sua defesa informações acerca de contratação mediante prévia licitação, nos termos nos termos do art. 37, inc. XXI, da CF/88, em observância ao interesse público e aos princípios da proporcionalidade e razoabilidade. Ainda, tendo em vista a oferta da exploração econômico-financeira ao mercado, esse tipo de contratação deve respeitar as legislações emanadas pelo Banco Central do Brasil e as orientações do Conselho Monetário Nacional. **Importante destacar que no caso em análise, existe banco oficial no município.**

Diante de tal contexto, portanto, vislumbro irregularidade na contratação de banco privado, haja vista a ausência de informações **acerca de prévia licitação e a**

existência de banco oficial no município. Reafirmo ainda entendimento no sentido de que as disponibilidades de caixa devam ser depositadas de acordo com o art. 164, §3º da Constituição Federal, ou seja, em bancos públicos. Contudo, no caso em apreço vislumbro infringência ao dispositivo constitucional dadas as razões expostas no voto e **entendo configurada infração a norma legal, conforme artigo 42, *caput*, da LO-TCE/MS.**

2.5.8 Ausência de Notas Explicativas às DCASP

A DFCGG (fl. 1511) e a Auditoria (fls. 1547-1548) evidenciaram a ausência de notas explicativas às DCASP. Nesse sentido, os normativos contábeis, em especial o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, são claros quanto a considerá-las parte integrante das demonstrações contábeis e, desta forma, sua publicação e divulgação deve ser concomitante aos balanços.

Diante da importância e da relevância das Notas Explicativas, voto pela **recomendação no sentido de que as futuras gestões passem a elaborar e publicar as NEs**. Destaco ainda que a recomendação nestas contas deve-se ao fato de estarmos analisando as contas relativas ao exercício de 2016, de modo que, hodiernamente, a ausência de Notas Explicativas, a par das inúmeras recomendações já efetuadas pelo Egrégio Plenário do TCE/MS no caso de não cumpridas, devem motivar a **irregularidade das contas.**

2.5.9 Do Cargo de Controlador Interno provido por servidor comissionado e do parecer do Controle Interno

Ao caso em tela, primeiramente, cabe salientar que é compreensível a dificuldade que os Municípios têm para realizar concurso público para controladores internos, todavia, tal conduta contraria o disposto no art. 37, *caput*, da CF/88, e as demais regras do direito público.

Nesse sentido, importante mencionar que o entendimento jurisprudencial (PARECER-C TCE/MS 00/0044/01; Decisão Singular TCE/MS DSG – G. JD – 9839/2015; Súmula TCE/MT 002; STF: RE 1041210 RG / SP; Parecer Consulta TCE/ES 009/2018; Acórdão TCU 712/2007) impõem a regra do concurso público para as tarefas de natureza técnica, contínua e finalística, como no caso ora em análise.

Sendo assim, acolho o entendimento da Auditoria (fls. 1531-1534) e da Procuradoria de Contas (fl.1609) e entendo como irregular a respectiva contratação, tendo em vista afronta ao princípio constitucional do Concurso Público. Assim, **recomendo** à atual gestão para que realize concurso público, caso ainda não o tenha realizado, para o cargo de controlador interno, em obediência às determinações constitucionais e demais leis que regem à administração pública.

Além disso, acolho o entendimento da Divisão de Contas (fl. 1511) e da Auditoria (fls. 1531-1534) e **recomendo** aos responsáveis para que aperfeiçoem o Parecer do Controle Interno, de forma a serem instruídos com dados relativos aos procedimentos realizados sob a ótica contábil, legal e quanto ao cumprimento da política pública e sobre o cumprimento da legislação do Município, destacando que todo Parecer do Controle Interno deve ser fundamentado em evidência do trabalho realizado, sob pena de tornar-se mera folha de papel, sujeitando o controlador às penalidades legais e à responsabilização subsidiária decorrentes de eventuais danos por ação ou omissão.

Das Irregularidades ensejadoras de emissão de parecer prévio Contrário à Aprovação e recomendações

IRREGULARIDADE/IMPROPRIEDADE	DISPOSITIVO LEGAL	DESFECHO
Remessa intempestiva de documentação de instrução obrigatória.	Resolução Normativa TCE/MS nº 54/2016, (vigente à época).	**RECOMENDAÇÃO**
Remessa intempestiva dos demonstrativos fiscais – RREO e RGF	arts. 48 e 55, § 2º, da LRF	**RECOMENDAÇÃO**
Incompletude da Prestação de Contas – Ausência de Documentos de Instrução Obrigatória ou em desacordo com o Manual de Peças Obrigatórias.	Resolução TCE/MS 54/2016;	**IRREGULARIDADE** Art. 42, inc. II, da LO-TCE/MS
Lei Orçamentária Anual e decretos de abertura de créditos adicionais	art. 165, § 8º, art. 167, V, VI, da CF/88 c/c art. 43 da Lei nº 4.320/1964	**RECOMENDAÇÃO**
Escrituração de modo irregular. - Distorções no Balanço Orçamentário - Distorções no Balanço Financeiro - Distorções no Balanço Patrimonial - Distorções na Demonstração dos Fluxos de Caixa - Distorções entre o Demonstrativo de Abertura de créditos e a prevista na LOA - Distorções entre o Comparativo da Despesa Autorizada e o Balanço Orçamentário	MCASP e NBCASP Arts. 101, 103 e 105 da Lei 4.320/64. IPC 04 - Metodologia para Elaboração do Balanço Patrimonial. IPC 06 – Metodologia para Elaboração do Balanço Financeiro. IPC 07 – Metodologia para Elaboração do Balanço Orçamentário. IPC 08 – Metodologia para Elaboração da Demonstração dos Fluxos de Caixa	**IRREGULARIDADE** Art. 42, VIII da LO-TCE/MS.

Disponibilidade de caixa em banco não oficial	Art. 164 § 3º da Constituição Federal	**IRREGULARIDADE** Art. 42, *caput* da LO-TCE/MS
Ausência de Notas Explicativas	MCASP 6ª edição NBCASP/CFC.	**RECOMENDAÇÃO**
Cargo de Controlador Interno preenchido por servidor comissionado	Art. 37, II da CF/88 c/c entendimento do STF	**RECOMENDAÇÃO**
Controle Interno não efetivo	Legislação que rege o município e leis especificas tais como: lei 4.320/63, LC 141/2012, LRF, Lei do FUNDEB, Lei Orgânica do Município, etc.	**RECOMENDAÇÃO**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento no artigo 80, §1º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS nº 98, de 5 de dezembro de 2018, acolho a manifestação técnica e o parecer ofertado pela Ministério Público de Contas e **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** da Prestação de Contas de Governo do Município de Três Lagoas/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade da **Sra. Márcia Maria Souza da Costa Moura de Paula**, Prefeita Municipal à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118 e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas na fundamentação deste voto;

2. Pela **COMUNICAÇÃO** à Câmara Municipal sobre a emissão de **Parecer Prévio Contrário à Aprovação** das Contas Anuais do Município de Três Lagoas/MS, referente ao exercício financeiro de 2016, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012

3. 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** à atual gestão do município no sentido de observar, com maior rigor, os prazos de remessa das prestações de contas ao TCE/MS, adotando medidas preventivas por ocasião de alterações nos leiautes das DCASP e respectiva necessidade de modificações nos sistemas contábeis contratados;

b. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que mantenha suas disponibilidades de caixa em bancos oficiais, e quando não o fizer por estar amparado em situação excepcional, como é o caso da folha de pagamento, o faça considerando as demais regras de contratação pública, em atenção ao art. 37, inc. XXI, da CF/88;

c. Pela **DETERMINAÇÃO** ao gestor para que deixe de consignar no Projeto da LOA, encaminhado ao Legislativo, as desonerações/exclusões ao cálculo da margem orçamentário, bem como a autorização para transposição, remanejamento e transferência, pois tais exclusões conflitam com os artigos 165, §8º e 167, incisos VI e VII e §5º ambos da CF/88, art. 7, I da Lei 4.320/64 e art. 5º, §4º da LRF – Item 2.2.3 deste parecer;

d. Pela **RECOMENDAÇÃO** à atual gestão quanto à obrigatoriedade de elaborar e publicar (inclusive no Portal de Transparência) as notas explicativas em conjunto com as Demonstrações Contábeis a que se referirem, fato que deve ocorrer de forma TEMPESTIVA, em atenção ao MCASP e NBC TSP;

e. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para que faça cumprir o art. 48 e 48-A da Lei de Responsabilidade Fiscal, liberando ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

f. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor para realização de concurso público para o cargo de controlador interno, haja vista que, conforme entendimento do STF, o cargo de controlador interno é técnico não podendo ser provido por provimento em comissão em homenagem ao art. 37, II da CF/88.

g. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual controlador interno do município para que elabore seus pareceres tendo como referência a legislação de regência do Município, evidenciando pontos de controle realizados em observância a tais exigências normativas, instruindo ainda com memória de cálculo o acompanhamento realizado.

4. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento aos interessados, 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 de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo, pela comunicação à Câmara Municipal e pelas recomendações e determinação.

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 Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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, 14 de dezembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS