PARECER PRÉVIO - PA00 - 217/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/7910/2015
PROTOCOLO	: 1593514
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE GLÓRIA DE DOURADOS
JURISDICIONADO	: ARCENO ATHAS JUNIOR
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 2014. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA REGULAR. REGULARIDADE DO BALANÇO FINANCEIRO E COMPATIBILIDADE COM AS DEMAIS CONCILIAÇÕES E DEMONSTRAÇÕES. SITUAÇÃO PATRIMONIAL REGULAR COM CONSIDERAÇÕES. GESTÃO FISCAL E APLICAÇÕES DE RECURSOS FINANCEIROS POR DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS. CUMPRIMENTO DOS LIMITES E PERCENTUAIS MÍNIMOS. ATENDIMENTO À LEGISLAÇÃO. AUSÊNCIA DO RELATÓRIO SOBRE O MONTANTE DE RECURSOS APLICADOS NA EXECUÇÃO DOS PROGRAMAS MUNICIPAIS E DO QUADRO SINTÉTICO DAS AÇÕES DESENVOLVIDAS PELO MUNICÍPIO PARA COBRANÇA DA DÍVIDA ATIVA. AUSÊNCIA DO PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO EMITIDO PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO. NÃO ENCAMINHAMENTO DA LEI AUTORIZATIVA DE CRÉDITOS ADICIONAIS E DAS CÓPIAS DOS DECRETOS QUE AUTORIZARAM SUA ABERTURA. IMPROPRIEDADES. AUSÊNCIA DOS DOCUMENTOS QUE NÃO COMPROMETERAM A ANÁLISE. VALOR FIXADO INICIALMENTE NA LOA INALTERADO. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva, das contas anuais de governo, com fundamento no 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, quando os atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro constituírem infrações consideradas leves, não prejudiciais a regularidade das contas prestadas e à atuação do controle necessário, assim como nos casos em que delas não provierem danos para a administração pública, cabendo recomendação para que nos eventos futuros não sejam repetidas infrações assemelhadas

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 19ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 25 de setembro 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 **2014**, do **Município de Glória de Dourados**, gestão do Sr. **Arceno Athas Junior**, ex-Prefeito Municipal, com fundamento 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, 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 **recomendar**, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao Prefeito de Glória de Dourados, para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de adotar as providências necessárias para que sejam encaminhados todos os documentos obrigatórios previstos na Resolução TCE/MS nº 88/2018, e que as falhas remanescentes, mencionadas nas razões prévias deste voto, não voltem a ocorrer no futuro.

Campo Grande, 25 de setembro 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 Glória de Dourados, exercício financeiro de 2014, encaminhada tempestivamente a este Tribunal. Encontram-se apensados nestes autos os Processos TC/14905/2015 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2014) e TC/15534/2018 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2014).

A Equipe Técnica da Inspetoria, após manifestação técnica (fl.508-511), solicitou providências para intimação do jurisdicionado a prestar esclarecimentos ou apresentar os documentos necessários à correta instrução processual. O jurisdicionado foi intimado (INT – 8254/2015, fl.512) e apresentou resposta à intimação (pç.37, fls. 523-720).

A Equipe Técnica da então 1ª Inspetoria de Controle Externo–1ª ICE, em exame final da matéria (ANA-1ICE-9440/2016, peça 45, fls.729-738), concluiu que a prestação de contas **não apresenta** condições para obter parecer prévio favorável à sua aprovação.

O d. Auditor Conselheiro Substituto emitiu o Parecer PAR GACS LLRP 20978/2016, opinando pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo (pç. 46, fls. 739-765).

Por fim, o representante do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR - 4ª PRC - 3205/2018 (peça 47, fls.766-774), opinando nos seguintes termos:

> Ante o exposto o Ministério Público de Contas opina no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas-MS:
>
> I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Glória de Dourados-MS, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. ARCENO ATHAS JUNIOR, Prefeito 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 16, inciso I, "b" c/c artigo 118, Parágrafo Único da Resolução Normativa TC/MS nº 076/2013, tendo em vista a ausência de remessa de documentos obrigatórios para instruir o processo, o não envio de informações solicitadas, e a escrituração das contas públicas de modo irregular, caracterizando as infrações previstas no caput e nos incisos II, IV, e VIII do artigo 42 da Lei Complementar nº 160/2012.
>
> II – RECOMENDAR ao atual Ordenador de Despesa que implante o controle interno, atendendo deste modo não só as exigências estabelecidas pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso do Sul aos jurisdicionados, mas principalmente aos comandos constitucionais que trazem sua previsão.
>
> III – COMUNICAR à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio

Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Glória de Dourados/MS (exercício de 2014), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012.

IV – COMUNIQUE o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, 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, mas incompleta da documentação exigida pela Resolução TCE/MS nº 35/2011, vigente à época (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 1, subitem 1.2, letra B).

E quanto ao mérito, o Ministério Público de Contas opinou pela emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação destas contas. Esse posicionamento tem como subsídio as falhas subsistentes apontadas na Análise ANA 1ICE- 3440/2016 (peça 45, fls. 729-738), as quais foram corroboradas, em parte, pelo autor do Parecer Ministerial (peça 47, fls.766-744), e seguem especificadas nos itens reproduzidos abaixo:

Descrição do Achado	Situação Encontrada	Critério
Ausência dos Documentos Obrigatórios	-Relatório o montante dos recursos aplicados na execução dos programas; -Quadro sintético das ações desenvolvidas pelo Município da cobrança da dívida ativa; -Inventário Analítico de Bens Móveis; -Parecer Técnico Conclusivo emitido pela unidade de Controle Interno; - Lei autorizativa de créditos adicionais e cópias dos decretos que autorizaram a abertura.	Resolução TCE/MS n.º 35/2011
Repasse de duodécimo acima do limite constitucional	Repasse do duodécimo para Câmara Municipal acima 7,13% do limite constitucional.	Art. 29-A, § 2º, III da CF.

1. Ausência dos Documentos de Remessa Obrigatória (Resolução TCE/MS nº 35/2011 – vigente à época);

Embora o gestor tenha encaminhado parte da documentação anteriormente listada como faltante, alguns documentos mencionados no quadro acima ainda não foram apresentados. No entanto, a ausência desses documentos, neste caso específico, não comprometeu a análise final da prestação de contas, nem impôs dificuldades, obstáculos ou prejuízos ao controle externo, conforme justifico a seguir.

Inicialmente, considero que a ausência do relatório sobre o montante de recursos aplicados na execução dos programas municipais e do quadro sintético das ações desenvolvidas pelo Município para cobrança da dívida ativa, por si sós, não é motivo suficiente para a reprovação das contas. Todavia, considero que uma ressalva deve ser feita, com a recomendação ao atual gestor para que se previnam futuras ocorrências de impropriedades semelhantes.

Quanto à ausência do inventário analítico dos bens móveis do Município, que comprovaria a consistência de valores, saldos e variações registrados no Balanço Patrimonial, destaco que, conforme já manifestei em voto anterior de minha relatoria, que resultou na Deliberação PA00-141/2013 (TC/2809/2018), a falta desses documentos, embora relevantes para a certificação do controle e da consistência patrimonial, pode ser objeto de ressalva.

Entretanto, opto por não fazer a ressalva quanto a essas falhas, pois a medida não seria eficaz para as próximas prestações de contas, uma vez que o inventário analítico de bens móveis e imóveis não é mais uma exigência obrigatória. Em seu lugar, é requerido o Demonstrativo Sintético da Movimentação de Bens Patrimoniais, conforme disposto no Anexo III, item 3, B.1), 45 e B.2), 12, da Resolução TCE/MS nº 88, de 3 de outubro de 2018.

Sobre a ausência do Parecer Técnico Conclusivo emitido pela Unidade de Controle Interno, ressalto a importância de seu envio, devendo ser elaborado por um servidor devidamente nomeado para o cargo. Adicionalmente, destaco que este Tribunal de Contas elaborou um rol exemplificativo de atividades a ser observado pela Unidade de Controle Interno na elaboração de seu parecer.

Por fim, apesar do não encaminhamento da lei autorizativa de créditos adicionais e das cópias dos decretos que autorizaram sua abertura, registro que o valor de R$ 26.059.316,00, fixado inicialmente na Lei Orçamentária Anual (LOA) – Lei Municipal nº 1.014/2013, permaneceu inalterado. Portanto, a meu ver, isso não constitui motivo para reprovação da prestação de contas em exame.

2. Repasse do duodécimo da Câmara Municipal acima do limite constitucional.

No referido achado, a Auditoria destacou que o repasse do duodécimo para a Câmara Municipal ultrapassou o limite estabelecido pelo art. 29-A da Constituição

Federal de 1988, pois incluiu na base de cálculo a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Pública (COSIP), o que contraria a Emenda Constitucional nº 39.

Por outro lado, o membro do Ministério Público, em seu parecer, entendeu que o Município respeitou o limite constitucional do repasse do duodécimo, visto que as contas analisadas se referem ao exercício financeiro de 2014. Dessa forma, seria aplicável o entendimento consolidado pelo Acórdão 00/0148/2013, vigente à época, que determinava que a COSIP deveria integrar a soma da Receita Tributária efetivamente realizada no exercício anterior para o cálculo dos limites percentuais da receita em relação ao total das despesas do Poder Legislativo Municipal.

Como observado, à época, havia uma significativa insegurança jurídica, com divergências nos critérios a serem seguidos para a apuração do repasse do duodécimo (CF, art. 29-A).

Sobre a questão, alinho-me ao entendimento do Ministério Público de Contas de que o Município cumpriu o limite constitucional no repasse do duodécimo. Isso porque somente em 15.12.2015 (publicado no Diário Oficial do TCE/MS no tópico Parecer-C do dia seguinte) esta Corte de Contas uniformizou o entendimento sobre a matéria, e por meio de resposta à Consulta (Processo TC/6606/2015) ofereceu a seguinte orientação:

> "Quanto à COSIP – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, instituída pela Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002 e Dívida Ativa Tributária, bem como as multas e juros de mora incidentes por ocasião de sua cobrança, bem como os Rendimentos de Recursos Próprios, observada a proporção da arrecadação da Receita Tributária e das Transferências definidas pelo Artigo 29-A da Constituição Federal, **devem compor a somatória da Receita Tributária, efetivamente realizada no exercício anterior, especialmente para o cálculo dos limites percentuais em relação ao total da despesa do Poder Legislativo Municipal?**
>
> **Resposta: Não.** Considerando que a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP é considerada um tributo de natureza *sui generis*, uma vez que tem destinação constitucional específica para custear as despesas com o serviço de iluminação pública, conforme dispõe o art. 149-A da Constituição Federal, não podendo, portanto, integrar o somatório das transferências previstas no art. 153, § 5º, e arts. 158 e 159 da Constituição Federal tanto para efeito do cálculo do duodécimo como para as despesas do Poder Legislativo Municipal, nos termos o art. 29-A da Constituição Federal, a qual não pode ser desvirtuada, repartida ou transferida, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa."

Assim, considerando que se trata da análise das contas de governo do exercício de 2014, período em que, como relatado, ainda não era aplicada a interpretação conferida à Consulta TC/6606/2015, considero regulares os repasses de duodécimos

feitos ao Poder Legislativo Municipal, não havendo configuração de ofensa às regras dos art. 29-A, I, e § 2º, da Constituição Federal.

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 Secretaria do Tesouro Nacional.

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, constato a regularidade da situação **patrimonial,** consideradas as explicações contidas neste voto, 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 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), especialmente os relativos ao FUNDEB, e às aplicações de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, **VOTO** no seguinte sentido

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 2014, do Município de Glória de Dourados, gestão do Sr. Arceno Athas Junior, ex-Prefeito Municipal, com fundamento 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, 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 – recomendar, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao Prefeito de Glória de Dourados, para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de adotar as providências necessárias para que sejam encaminhados todos os documentos obrigatórios previstos na Resolução TCE/MS nº 88/2018, e que as falhas remanescentes, mencionadas nas razões prévias deste voto, não voltem a ocorrer no futuro.

DELIBERAÇÃO

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

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

Presente o Exmo. Sr. Procurador Substituto do Ministério Público de Contas Bryan Lucas Reichert Palmeira.

Campo Grande, 25 de setembro de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS / VAB