PARECER - PA00 - 7/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/2682/2019
PROTOCOLO	: 1963711
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE CAMPO GRANDE/MS
JURISDICIONADO	: MARCOS MARCELLO TRAD
RELATOR	: CONS. JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – RESULTADOS DO EXERCÍCIO – ATENDIMENTO AS NORMAS CONSTITUCIONAIS E INFRACONSTITUCIONAIS PERTINENTES – IMPROPRIEDADES – AUSÊNCIA DE APRESENTAÇÃO DO EXTRATO BANCÁRIO COM SALDO EM 31 DE DEZEMBRO (CONSOLIDADO) – REMESSA DE BALANCETES MENSAIS FORA DO PRAZO – INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE DE CAIXA – MANUTENÇÃO DE DISPONIBILIDADE DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL – DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS ELABORADOS COM INCONSISTÊNCIA – REALIZAÇÃO DE REMANEJAMENTO SEM AUTORIZAÇÃO DO LEGISLATIVO – JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS – NÃO COMPROMENTIMENTO DA ANÁLISE E DA CONFIABILIDADE DAS CONTAS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – RECOMENDAÇÕES – ADVERTÊNCIA.

1. A ausência de apresentação do extrato bancário com saldo em 31 de dezembro (consolidado) deve ser objeto de ressalva, que resulta a recomendação ao responsável para que, nas próximas prestações de contas, encaminhe os extratos bancários, mesmo que apresentem o saldo zerado (R$ 0,00).

2. À intempestividade da remessa dos balancetes mensais do Executivo Municipal, é imposta a ressalva, assim como a recomendação ao gestor para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos a este Tribunal.

3. Verificada a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa, mas justificada pelo Gestor Público a realização, no decorrer do mandato, de ajustes de forma a impedir o acúmulo excessivo de passivos financeiros, observando os preceitos da LRF ao corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, aplica-se a ressalva quanto ao fato e recomenda-se que o Gestor Público atual observe a respeito da importância do controle do passivo financeiro, de modo a não comprometer o andamento do exercício seguinte, o que não é recomendável ao equilíbrio das contas públicas.

4. Ressalva-se a manutenção de disponibilidade de caixa em instituição financeira não oficial e recomenda-se ao Gestor Público atual, ou quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e o art. 43 da LRF.

5. No que tange aos Demonstrativos Contábeis elaborados com inconsistência, recomenda-se que os registrem devidamente e, na necessidade de eventual alteração, que seja feita conforme as normas aplicadas ao setor público.

6. A realização de remanejamento sem autorização do legislativo, acompanhada da justificativa pelo responsável de que os Decretos de suplementações ou remanejamentos não ultrapassaram o percentual de 5% (cinco por cento) autorizado na LOA e no seu entender tinham prévia autorização legislativa, também merece ressalva e resulta a recomendação para que seja inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a disposição expressa para autorização de remanejamentos, transposições e transferências orçamentárias, desde que não seja vedada pela legislação local, e que seja motivada pela previsão de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, para que não haja dúvidas quanto à possibilidade de sua realização pelo Executivo.

7. Considerando as ressalvas e recomendações no sentido de contribuir com o aprimoramento, transparência, controle e eficiência com a gestão dos recursos públicos, diante da verificação de inconsistências que não comprometem a análise e a confiabilidade das contas, o que atrai a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, é emitido parecer prévio favorável à aprovação com ressalva da prestação de contas anuais de governo, com recomendações a serem observadas pelo gestor atual; advertindo-o no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar a irregularidade das contas subsequentes.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 8 a 11 de março de 2021, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **Parecer Prévio Favorável à Aprovação com Ressalva** da Prestação de Contas Anual de Governo do **Município de Campo Grande/MS**, referente ao exercício financeiro de **2018**, sob a responsabilidade do Sr. **Marcos Marcello Trad**, pelas razões expostas no relatório-voto; pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Favorável com Ressalva à aprovação das contas de governo do Município de Campo Grande/MS, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012; pela **recomendação** ao Gestor responsável, para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos a este Tribunal; pela **recomendação** para que o Gestor Público atual observe sobre a importância do controle do passivo financeiro, de modo a não comprometer o andamento do exercício seguinte, o que não é recomendável ao equilíbrio das contas públicas; pela **recomendação** ao gestor atual ou quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e art. 43 da LRF; pela **recomendação** ao jurisdicionado

responsável ou a quem vier a sucedê-lo que observe com maior rigor a legislação sobre elaboração dos demonstrativos contábeis, apresentando os demonstrativos na forma determinada pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC's) e normas contábeis vigentes, de forma a evitar possíveis impropriedades no futuro; e pela **advertência** ao atual gestor da Administração Municipal no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar a não aprovação das contas dos exercícios subsequentes.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Trata a matéria dos autos sobre a análise do Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Marcello Trad, Prefeito Municipal - atual, cujos os documentos foram encaminhados a esta Corte de Contas, através do Oficio nº 415/DGCONT/SEFIN, pelo Secretário Municipal de Finanças e Planejamento, Sr. Pedro Pedrossian Neto, conforme as peças digitais de nº 02 a 65 (fls. 02/1896).

Diante da autuação foram apensados os processos TC/MS nº 4105/2018 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) e o TC/MS nº 6349/2018 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

Após os devidos trâmites regimentais, os autos foram encaminhados para apreciação do corpo técnico da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios (ANA - DFCGG/CCM - 10758/2019, fls. 1899/1924) que se manifestou nos seguintes termos:

> "Em face do exposto na presente análise, esta Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, com fundamento no art. 110, §§ 4º e 8º, do Regimento Interno desta Corte, considerando os procedimentos realizados, conclui que a prestação de contas **não está em conformidade** com os critérios aplicáveis." (grifo conforme o original)

Conforme análise dos autos, o ilustre representante da d.Auditoria, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação do gestor (DESPACHO DSP - GACS LLRP - 6537/2020, fls. 1926/1928) de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais e contábeis apontadas pela DFCGG e por uma análise preliminar realizada pela própria Auditoria.

Por meio do Despacho (DSP - G.JD - 6724/2020, fl. 1929) a fim de resguardar as garantias previstas na Lei Maior e em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, foi determinado por este Relator a intimação do Sr. Marcos Marcello Trad, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise (ANA - DFCGG/CCM - 10758/2020) e no despacho (DSP - GACS LLRP - 6537/2020) conforme citados acima.

Devidamente intimado nos termos Regimentais o Sr. Marcos Marcello Trad compareceu ao processo, dentro do prazo estabelecido no art. 110, I, do Regimento Interno desta Corte de Contas, solicitando prorrogação de prazo, a qual foi deferida por este Relator em 17/04/2020 (DESPACHO DSP - G.JD - 10131/2020, fl. 1936). Em 25/05/2020, o responsável se manifestou por meio do Ofício nº 169/GAB/PMCG (fl. 1939) dentro do prazo concedido por este Tribunal, juntando documentos e apresentando justificativas sobre as irregularidades apontadas (fls. 1940/2474).

Os autos retornaram a d.Auditoria desta Corte de Contas que emitiu seu parecer PAR - GACS LLRP - 5117/2020 (fls. 2476/2506), da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 21, I, 37, 42, caput, II, VI e VIII, e 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, esta Auditoria opina pela emissão de parecer prévio **contrário** à aprovação destas contas anuais de governo." (grifo conforme o original)

Instado a se manifestar, o Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC - 8109/2020, fls. 2507/2523), manifestando-se no seguinte sentido:

> "Considerando o artigo 114 e o parágrafo único do artigo 117, ambos da Resolução Normativa TC/MS nº 98/2018, c/c o artigo 54, §2º, da Lei Complementar nº 160/2012, opina-se desde já pela emissão de **Parecer Prévio pela Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS**, exercício de 2018, de responsabilidade do Marcos Marcello Trad, pelas razões já expostas anteriormente.." (grifo conforme o original)

Em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, **determinei *Ex-Officio*** (DSP - G.JD - 24701/2020, fl. 2524) nova intimação do Sr. Marcos Marcello Trad, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise (ANA - DFCGG/CCM - 10758/2020), no parecer (PAR - GACS LLRP - 5117/2020) e no parecer (PAR - 2ª PRC - 8109/2020) citados acima.

Em síntese, o Relatório contempla os aspectos relacionados ao planejamento governamental, sobre o qual foi realizada avaliação do cumprimento das metas fiscais, bem como das receitas estimadas e arrecadadas, além das despesas fixadas e realizadas em 2018, com ênfase nas áreas onde se requer maior atenção do executivo municipal por motivos de exigência legal ou constitucional.

Em seguida, serão apresentados os resultados das análises procedidas nos demonstrativos contábeis e fiscais, constando informações detalhadas sobre a gestão orçamentária, financeira e patrimonial, previstas na Lei Federal nº 4.320/64, e também da gestão fiscal, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000, no que diz respeito ao equilíbrio das contas públicas, na geração de despesas com pessoal, com a seguridade social, com a dívida consolidada, com as operações de crédito e com a inscrição em restos a pagar.

Ao final, com o objetivo de contribuir com a administração pública municipal na gestão dos recursos públicos, formula-se recomendações pertinentes e que devem ser adotadas por parte do Município em epigrafe, visando ao cumprimento das normas constitucionais e legais.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Relator

Das razões do voto

1. PREMILINARMENTE

1.1 Da competência do Tribunal de Contas/MS para manifestar-se quanto às contas prestadas pelos Prefeitos Municipais.

Destaco que a competência desta Corte de Contas, quanto às contas prestadas pelo Governador e pelos Prefeitos Municipais está estabelecida no art. 21, inciso I, e especificamente sobre os últimos, no art. 33, da Lei Complementar TC/MS nº 160/2012, que sobre as mesmas deverá emitir parecer prévio, favorável ou contrário, que se define, no dizer de Di Pietro (2007)[1], como *ato pelo qual os órgãos consultivos da Administração emitem opinião sobre assuntos técnicos ou jurídicos de sua competência.*

A mesma autora informa ainda posição de Osvaldo Aranha Bandeira de Mello (1979; 575), que o parecer pode ser *facultativo*, quando fica a critério da Administração solicitá-lo ou não, (...); *obrigatório*, quando a lei o exige como pressuposto para a prática do ato final, (...) e embora haja obrigatoriedade de ser emitido, sob pena de ilegalidade, ele não perde o seu caráter opinativo, e *vinculante*, quando a Administração é obrigada a solicitá-lo e a acatar sua conclusão.

Claro está que o ato praticado pelo Tribunal de Contas do Estado/MS, ao analisar as contas prestadas pelos Prefeitos Municipais é um parecer obrigatório, porque a lei exige sua prática, como pressuposto de validade do ato final, seja ele favorável ou contrário à aprovação das contas.

Destaque-se ainda que a Constituição Federal, no trato da matéria, apresenta em seu art. 31, § 2º, que foi transcrito igualmente no art. 24, § 2º da Constituição do Estado de MS, que *"O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal."*

Essa condição de prevalência ou não do parecer e sua possibilidade de desconstituição já foi objeto de questionamento judicial em diversas ocasiões, colacionando-se nesse sentido, apenas duas decisões proferidas pelo Supremo Tribunal Federal, *verbis:*

> "Compete à câmara municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos tribunais de contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º). (...) [**RE 848.826**, rel. p/ o ac. min. Ricardo Lewandowski, j. 10-8-2016, P, *DJE* de 24-8-

[1] DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 20 ed. São Paulo: Atlas, 2007 – p. 215.

2017, Tema 835.]" (grifamos)

- "(...) o parecer técnico elaborado pelo tribunal de contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à câmara de vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo. [**RE 729.744**, rel. min. Gilmar Mendes, j. 10-8-2016, P, *DJE* de 23-8-2017, Tema 157.]" (grifamos)

Assim, evidencia-se a competência desta Corte de Contas de proferir parecer prévio nas contas anuais prestadas pelos Prefeitos Municipais, que como já dito, poderá ser favorável ou contrário, ficando o julgamento a cargo do Poder Legislativo Municipal, que poderá nos casos como mencionado, afastar sua prevalência desde que a deliberação seja tomada por dois terços de seus membros e devidamente fundamentada, observado o princípio do contraditório; da ampla defesa, e do devido processo legal em relação ao chefe do Poder Executivo Municipal.

2. QUANTO AO MÉRITO

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Marcello Trad, Prefeito Municipal - atual.

Em análise da documentação acostada nos autos observa-se que a entrega destas contas anuais de governo ocorreu em 29/03/2019 (data do e-protocolo), portanto, dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE/MS nº 88/2018, atualmente vigente, conforme o Anexo III, item 3.1.1, "A", ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro (fl. 02).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Campo Grande/MS relativo ao exercício de 2018 foi concedida através da Lei Municipal nº 5950/2017 (LOA), na qual foi estimada a receita no valor de R$ 3.657.798.000,00 (três bilhões, seiscentos e cinquenta e sete milhões e setecentos e noventa e oito mil reais) e fixada à despesa em igual valor.

No decorrer do exercício financeiro foram abertos créditos adicionais, que alteraram a despesa autorizada inicial de R$ 3.657.798.000,00, para R$ 3.702.397.000,00, conforme visto no Anexo 11 - Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada/Consolidado (fls. 71/83) e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais (fls. 179/265).

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 (fls. 66/70), o qual evidencia receita orçada de R$ 3.702.397.000,00 e arrecadada na ordem de R$ 3.360.218.526,45.

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 (fls. 71/83), o qual demonstra despesa autorizada de R$ 3.702.397.000,00 e empenhada na ordem de R$ 3.360.218.526,45.

As Demonstrações Contábeis devem seguir a normatização explicitada na Lei Federal nº 4.320/64 e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) vigente para o exercício. Em análise dos autos constata-se que as contas foram apresentadas como segue: Anexo 12 (Balanço Orçamentário/Consolidado, fls. 266/268); Anexo 13 (Balanço Financeiro/Consolidado, fls. 269/271); Anexo 14 (Balanço Patrimonial/Consolidado, fls. 272/273), Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais/Consolidado, fls. 274/275), Anexo 18 - Demonstração dos Fluxos de Caixa/Consolidado (fls. 1957/1962) e as Notas Explicativas às DCASP (fls. 1850/1894).

Compulsando os autos, verifico que a **despesa total com pessoal do Poder Executivo** foi de 54,40% (R$ 1.665.219.161,53) da Receita Corrente Líquida (R$ 3.061.099.040,43), portanto, acima do limite máximo de 54% da RCL previsto no art. 20, III, "b". Dessa forma, constata-se que, a despesa total com pessoal ultrapassou o limite autorizado. Ainda, em análise detalhada dos autos, constatei que o Gestor, em sua resposta a intimação (fl. 2549), já adotou as providências estabelecidos nos artigos 22 e 23 da LRF, **visando a redução da despesa de pessoal** nos termos do exposto na LRF e na CF/88[2]. Em sua manifestação o responsável anexou novos

[2] **Art. 169**. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

Demonstrativos da Despesa com Pessoal referente aos três quadrimestres de 2019 **(1º Quad; 51,16%; 2º Quad: 51,14%; e 3º Quad: 51,17%), bem como nos dois quadrimestres de 2020 (1º Quad: 50,17% e 2º Quad: 51,14%)**, conforme documentos anexos (fls. 2704/2707).

Verifico que em relação ao **duodécimo devido ao Poder Legislativo**, o responsável repassou em 2018, o valor de R$ 75.340.000,00, o que representa percentual de 4,51%, **portanto**, acima do limite de 4,5% para Municípios com população entre 500.001 (quinhentos mil e um) e 3.000.000 (três milhões) de habitantes, permitido ao órgão a título de despesa total no exercício, percentual relacionado ao somatório da receita tributária efetivamente realizada no exercício anterior e das transferências previstas, em consonância com o disposto no art. 29-A, § 2, da Constituição Federal.

Por oportuno, convém destacar que, apesar do repasse a maior (o valor extrapolado foi de R$ 214.298,00), em consulta à prestação de contas da Câmara de Vereadores de Campo Grande/MS (TC/2582/2019, fls. 63/64), **houve devolução de Duodécimo**, na ordem de R$ 2.317.958,46, ou seja, **não houve prejuízo ao erário público.** De qualquer forma este Relator entende que tal falha deve ser relevada em **razão do princípio da insignificância**, bem como, reitera-se que os recursos não foram utilizados, mas, sim devolvidos a Administração Municipal.

Recomenda-se ao gestor público, maior atenção, para não ultrapassar o percentual previsto constitucionalmente, sendo que o § 2º do referido artigo atribui crime de responsabilidade ao Prefeito Municipal que efetuar repasse que supere tal limite.

Quanto a **Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE** verificou-se que o responsável cumpriu com o art. 212 da CF/88, aplicando **29,79%** da receita resultante da arrecadação de impostos e de transferências dessa natureza na manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como cumpriu o Art. 22 da Lei n° 11.494/2007, aplicando **80,51%** dos recursos na remuneração dos profissionais da educação.

Consoante ao percentual mínimo exigido pela norma constitucional e infraconstitucional, destinado a **Ações e Serviços Públicos de Saúde - ASPS** constata-se que Gestor conforme demonstrado na análise da DFCGG, cumpriu a Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º, aplicando o percentual de **25,40%** do produto da arrecadação dos impostos com ações e serviços públicos de saúde.

Não consta no sítio do e-TCE a autuação de prestação de contas do FUNDEB do exercício de 2018, na forma disposta no artigo 27 da Lei Federal nº 11494/2007. **Entretanto**, em análise pormenorizada dos autos, verifico que o responsável em resposta ao Termo de Intimação (INT - GJD - 7634/2020, fl. 2527) apresentou

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

justificativas e documentos (fl. 2565) com os quais foi possível aferir que os percentuais mínimos exigidos pela norma constitucional e infraconstitucional, destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública e aplicação de recursos do **FUNDEB**, foram devidamente cumpridos.

Entretanto, verificaram-se algumas irregularidades nesta Prestação de Contas de Governo pela equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) o que ocorreu pela ausência de documentos de remessa obrigatória, bem como informações que não constam dos autos conforme apurado pela análise técnica.

Em exame final da matéria, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios (DFCCG/CCM) expos em sua análise que os documentos carreados nos autos apresentam as irregularidades, abaixo:

Item da Análise	Achados	Critério	Evidências
2.3	Não remessa dos balancetes mensais no SICOM.	Resolução Normativa nº 54/2016, art. 31.	Relatório de remessas do SICOM.
4.1.1.1	Abertura de crédito adicional acima da margem legal autorizada.	Constituição Federal, art. 167, V.	Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais, fls. 86-170. Leis e Decretos de Abertura de Crédito Adicional, fls. 171-178.
4.1.1.2	Realização de Remanejamento sem prévia autorização legislativa.	Constituição Federal, art. 167, VI.	Leis e Decretos de Abertura de Crédito Adicional, fls. 171-178.
4.2.2	Não Cumprimento do limite de gasto com pessoal.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 20, III, "b".	Demonstrativo de gasto com pessoal.
4.2.3	Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 55, III.	Quadro item 4.2.3.
4.2.4	Divergência entre o saldo do Anexo 16 do exercício e o do exercício de 2017.	Lei nº 4.320/64, art. 89.	Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada, fls. 276-277. Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada, fls. 248-249 do TC/2528/2018.
4.3.2	Classificação indevida de Receita de Contribuição.	MCASP 7ª Edição.	Comparativo da Receita Orçada com a Realizada (Anexo 10 - Consolidado).
4.3.3	Déficit Orçamentário de R$ 113.000.018,95.	Lei Complementar nº 101/2000, art. 1º, § 1º.	Balanço Orçamentário, fls. 266-268.
4.3.5	Divergência entre os valores de Caixa e Equivalente de Caixa apresentados nos Demonstrativos e os valores apresentados nos Demonstrativo de Relação de Contas Bancárias e os Extratos Bancários.	Lei nº 4.320/64, art. 103 e 105.	Relação de Contas Bancárias, fls. 680-709. Conciliação Bancária, fls. 710-850. Extratos Bancários, fls. 851-1721. Anexo 13 – Balanço Financeiro, fls. 269-271. Anexo 14 – Balanço Patrimonial, fls. 272-273
4.3.7	Demonstração dos Fluxos de Caixa elaborada com inconsistência.	MCASP 7º Edição e IPC 08 – Metodologia para Elaboração da Demonstração dos Fluxos de Caixa.	Anexo 18 – Demonstrativo dos Fluxos de Caixa, fls. 325-326.

Conforme verificado acima, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) concluiu que a Prestação de Contas de Governo da Prefeitura

Municipal de Campo Grande/MS, exercício financeiro de 2018, **não está em conformidade**, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicáveis.

Consoante a análise dos autos, o ilustre representante da d.Auditoria, solicitou a este Relator, para que se fizesse à intimação do gestor de modo a esclarecer sobre as impropriedades documentais e contábeis apontadas pela DFCGG e por uma análise preliminar realizada pela própria Auditoria (DSP - GACS LLRP - 6537/2020, fls. 1926/1928).

Em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, **determinei** (DSP - G.JD - 6724/2020, fl. 1929) a intimação do Sr. Marcos Marcello Trad, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise (ANA - DFCGG/CCM - 10758/2019) e no despacho (DSP - GACS LLRP - 6724/2020) citados em meu relatório.

Em nova manifestação, a d.Auditoria em seu parecer (PAR - GACS LLRP - 5117/2020, fls. 2746/2506) após analisar as alegações/documentos, **ratificou** o posicionamento da equipe técnica da DFCGG, **entretanto**, ressalvou alguns achados (impropriedades) pontuados pela DFCGG, **sobre os quais irei discorrer e fazer as minhas considerações.**

O Ministério Público de Contas expos, em seu parecer (PAR - 2ª PRC - 8109/2020, fls. 2507/2523) que corrobora com os achados apontados pela d.Auditoria, entendendo pela emissão de **Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas** de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, exercício financeiro de 2018, de responsabilidade do Prefeito Municipal, Sr. Marcos Marcello Trad.

Após as manifestações dos órgãos técnicos acima mencionados, e com o objetivo de resguardar as garantias previstas na Lei Maior e em atenção aos Princípios da Ampla Defesa e do Contraditório, na forma do art. 4º, I, c, do Regimento Interno, foi determinado por este Relator **(*ex officio*)** a intimação do Sr. Marcos Marcello Trad, a remeter a esta Corte de Contas, os documentos e/ou justificativas para sanar as possíveis irregularidades apontadas na análise (ANA - DFCGG/CCM - 10758/2019), no parecer (PAR - GACS LLRP - 5117/2020) e no parecer (PAR - 2ª PRC - 8109/2020).

Devidamente intimado nos termos Regimentais (INT - G.JD - 7634/2020, fl. 2527), o Sr. Marcos Marcello Trad compareceu ao processo através do Oficio nº 272/GAB/PMCG, compareceu ao processo, dentro do prazo regimental, solicitando prorrogação de prazo (fl. 2534), sendo deferida por este Relator em 15/10/2020 (DESPACHO DSP - G.JD - 30161/2020, fl. 2535). Decorrido o prazo regimental, o responsável apresentou-se a esta Corte de Contas, juntando os documentos e justificativas que julgou necessárias para sanar as irregularidades elencadas (fls. 2539/2708), documentos estes, que foram apresentados pelo Secretário Municipal de Finanças e Planejamento, Sr. Pedro Pedrossian Neto, conforme as folhas acima já citadas.

Feitas essas considerações, passo a discorrer sobre as irregularidades apontadas pelos órgãos técnicos desta Corte de Contas, registrando os pontos que foram ressalvados pela d.Auditoria, bem como uma análise minuciosa da nova documentação/justificativa acostada nos autos em resposta ao Termo de Intimação formalizada por este Relator, conforme mencionado acima.

A. Remessa obrigatória de dados e documentos enviada em desacordo com o Manual de Peças Obrigatórias.

No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE/MS nº 88/2018, a d.Auditoria apontou que as Contas Anuais de Governo não estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo II, item 2.4, subitem 2.4.1, letra B, tendo o gestor deixado de apresentar o seguinte documento: a) Extrato bancário com saldo em 31 de dezembro (consolidado).

Contudo, na hipótese em tela, considerando-se os documentos e justificativas acostadas ao processo, constato em análise pormenorizada dos autos que os extratos mencionados pela equipe da d.Auditoria não foram encaminhados a esta Corte de Contas, haja vista, que as contas não tinham saldo em 31 de dezembro de 2018 (R$ 0,00), conforme demonstrado pelo gestor nos documentos anexos (fls. 2674/2708).

Entendo que o fato de o gestor não ter encaminhado os extratos bancários das referidas contas, não desqualifica a prestação de contas em exame, **entretanto**, em meu posicionamento, entendo ser necessário que o Gestor seja advertido para que nas próximas prestações de contas, encaminhe os extratos bancários, mesmo que, apresentem o saldo zerado (R$ 0,00), atendendo assim, o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE/MS nº 88/2018 (atualmente vigente), conforme Anexo II, Item 2.4, Subitem 2.4.1, Letra B."

Dessa forma, vejo como adequada, neste item, a aplicação do **princípio da razoabilidade**, de modo a afastar o achado (irregularidade) imposto pela equipe da d.Auditoria.

B. Não foram entregues os balancetes mensais da Prefeitura Municipal.

Em análise detalhada dos autos, verifico que a d.Auditoria não ratificou o achado apontado pela equipe da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, haja visto, que os balancetes mensais do SICOM foram entregues, mesmo que, **intempestivamente** (fls. 2341/2350)

No tocante a este achado, este Relator, acompanha o entendimento da d.Auditoria, a qual **afastou o entendimento da equipe da DFCGG** (irregularidade), ficando ao responsável atual, a recomendação para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos a este Tribunal.

C. Abertura de Crédito Adicional acima da margem legal autorizada.

Quanto a esta irregularidade relatada pela Divisão, constato que a d.Auditoria

não validou o achado apontado pela equipe técnica mencionada, haja visto, que o Gestor apresentou em suas alegações (fls. 1944/1945), onde os Decretos nº 13.478/2018 e nº 13.640/2018, abriram Créditos Adicionais Especiais, os quais, não estão incluídos no calculo do limite estabelecido no art. 5º, I, da Lei Municipal nº 5950/2017 - LOA[3].

D. Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem Disponibilidade de Caixa.

No tocante a este tópico, este Relator, acompanha o entendimento da d.Auditoria, a qual **afastou o entendimento da equipe da DFCGG,** nos seguinte termos: "Assim, apesar de apresentar insuficiência de caixa em 31 de dezembro de 2018 para quitar os restos a pagar inscritos, o Gestor Público procedeu, no decorrer do mandato, ajustes de forma a impedir o acúmulo excessivo de passivos financeiros, conforme exposto no esclarecimento/justificativa apresentada acima" (fl. 1946).

Ainda, quanto a este item em questão, **corroboro** com o posicionamento da Auditoria, citando a 9ª edição do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF)[4], o qual, afirma que "a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros".

Neste tópico em epigrafe, entendo que o Gestor observou os preceitos da LRF ao corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Contudo, recomenda-se que o Gestor Público atual, para que observe, a respeito da importância do controle do passivo financeiro, de modo a não comprometer o andamento do exercício seguinte, o que não é recomendável ao equilíbrio das contas públicas.

E. Divergência entre o saldo do Anexo 16 do exercício e o do exercício de 2017.

Pelo que se depreende dos autos, corroboro com o entendimento da d.Auditoria, pois, ao examinar os documentos juntados no processo foi possível aferir que "a falha se encontrava no Anexo 16 do Balanço Geral de 2017 que foi devidamente corrigido e publicado" (fl. 1946) conforme justificada apresentada pelo Gestor.

Ante o exposto, quanto a este apontamento, acompanho o posicionamento da d.Auditoria, visto que os documentos/justificativas acostados aos autos sanaram a inconsistência mencionada.

---

[3] Art. 5º Fica o chefe do Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2018, a:
I - abrir, sem autorização legislativa da Câmara Municipal, créditos suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) da despesa fixada nesta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas no § 1° do Art. 43, da Lei Federal n. 4.320/1964;

[4] Disponível no site: http://tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/592968/MDF+8%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o.pdf/90fc2d72-74e4-450e-a897-6b4280df2c79. Acesso em 08/11/2020.

F. Classificação indevida de Receita de Contribuição como Receita Orçamentária.

Quanto a esta impropriedade, constato que a d.Auditoria em seu Parecer (fl. 2499) não ratifica a posição da Divisão quanto a este achado, haja vista, a fundamentação adotada pela equipe técnica da d.Auditoria, a respeito desse assunto, onde faz referência a Secretaria de Tesouro Nacional (STN), a qual publicou a Portaria nº 388/2018[5], e estabeleceu que o código "1.2.1.8.01.1.1" refere-se a receita orçamentária classificada com a seguinte descrição: Contribuição do Servidor Civil para o Plano de Seguridade Social - CPSSS do Servidor Ativo Civil.

Perante o exposto, acompanho o entendimento e o posicionamento da Auditoria, na qual a contribuição previdenciária mencionada pela Divisão (DFCGG), no montante de R$ 9.355.961,02, diz respeito a uma **receita orçamentária.**

G. Déficit Orçamentário de R$ 113.000.018,95.

Nesse tópico, a equipe da DFCGG apontou a irregularidade acima, **entretanto**, o Gestor Público após ter sido devidamente intimado compareceu aos autos e apresentou documentos e justificativas (fl. 1947), as quais foram apreciadas pela d.Auditoria e consideradas satisfatórias para sanar a irregularidade inicialmente elencada. Ainda, sob esta questão, a d.Auditoria deixou de acolher os supracitados achados apontados pela DFCGG, posicionando nos seguintes termos:

> "No entanto, cumpre ressaltar que a ocorrência de resultado orçamentário deficitário **não caracterizada infração a norma ou legislação vigentes**, posto que a avaliação da responsabilidade fiscal engloba, também, a análise de outros indicadores fiscais e das ações do Gestor Público, conforme preceitua o art. 1º, § 1 º da LRF". (grifo deste relator)

No tocante a este achado, este Relator, acompanha o entendimento da d.Auditoria, a qual **afastou o achado da equipe da DFCGG** (irregularidade), conforme mencionado acima.

H. Demonstração dos Fluxos de Caixa elaborada com inconsistência.

Quanto a este tópico, o Gestor compareceu aos autos e apresentou a seguinte justificativa: "*Devido a uma falha de parametrização do sistema ocorrida por ocasião do fechamento do balanço geral, o Demonstrativo dos Fluxos de Caixa constou com a diferença anotada, portanto, estamos enviando um novo anexo 18 devidamente corrigido*", documento este que se encontra às fls. 1957/1959.

Ante o exposto, quanto esta impropriedade mencionada, este Relator, acompanha o entendimento da d.Auditoria, a qual **afastou o julgamento da equipe da DFCGG pela impropriedade,** haja vista, que a inexatidão refere-se a erros formais contidos na Demonstração encaminhada via sistema e-tce. E, ainda, faz se necessário

[5] Disponível em: http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/564899/CPU_Portaria+STN+n%C2%BA%20388-2018_DOU-15.06.2018_Ement%C3%A1rio+da+NR-2019+para+EST-DF-MUN/d4077c5d-db6a-45f2-b793-5bd8234e6e0f

recomendar ao Gestor para que registre devidamente os demonstrativos e, na necessidade de eventual alteração, que seja feita conforme as normas aplicadas ao setor público.

I. Manutenção de Disponibilidade de Caixa em Instituição Financeira Não Oficial.

Nesse tópico, o Gestor encaminhou justificativa onde esclarece que a Instituição Bradesco é o banco que foi contratado, em caráter de exclusividade, para prestação de serviços de pagamentos de vencimentos, proventos, aposentadorias e pensões dos servidores das administrações direta e indireta do Município de Campo Grande, conforme contrato nº 151, de 08 de dezembro de 2017, com prazo de vigência de 60 (sessenta) meses, com início a contar de 04/07/2018, posto que o contrato nº 462, de 14 de dezembro de 2011, vigorou 03/07/2018 (docs. anexos).

Justifica, ainda, que os lançamentos com a rubrica "PAG-FOR", é nomenclatura utilizada pelo Banco Bradesco, entretanto, para a Administração Municipal, tal nomenclatura informada se refere a pagamentos de servidores e não de fornecedores. Continuando, o gestor, em sua justificativa informa que: *"para que sejam feitos os pagamentos dos servidores, é disponibilizado o total dos valores líquidos da folha para que o Banco Bradesco efetue os créditos nas contas dos servidores. No momento em que o banco realiza os pagamentos, algumas vezes ocorrem casos de recusa por problemas de cadastro da conta bancária do funcionário, por isso que, repetimos, existem TED ou DOC em nome de pessoas físicas que são servidores".*

O Gestor destaca ainda, que a Conta Corrente do Bradesco 5247/70695-7 (fls. 1542/1544), com as anotações - no campo referente a lançamento - os quais se referem a DEPÓSITO EM CHEQUE ou EM DINHEIRO DO PRÓPRIO FAVORECIDO, bem como TED D CC HBANK DEST. MUNICÍPIO DE CAMPO G.; DEVOL. CHEQUE DEPOSITADO; ou TED-TRANSF ELET DISPON DEST. PREFEITURA CAMPO GRA, referem-se a arrecadações de guias DAM, recebidas - em cheques e em espécie - na Tesouraria que fica no Paço Municipal e que, no dia seguinte, são depositadas no Banco Bradesco para, posteriormente, serem transferidas para conta do Município no Banco do Brasil, através de TED TRANSF ELET DISP DEST. MUNICÍPIO DE CAMPO G, conforme também demonstrado no extrato apresentado.

Contudo, não posso concordar com a tese apresentada pelo Gestor, pois nos extratos apresentados em sua justificativa (fls. 1230/1231; 1263/1264 e tantas outras), se observa que no campo referente a lançamento - aparecem inúmeras nomenclaturas - "PAGAMENTO DE FUNCIONÁRIOS", o que é de se esperar que tal lançamento, realmente seja para pagar somente os funcionários da Prefeitura Municipal, assim, como "PAG FOR", subentende-se que seja para pagar Fornecedores da Administração Municipal.

No entanto, tenho como certo que essa impropriedade é passível de **ser ressalvada**, haja vista, a insignificância do valor apresentado, frente ao orçamento de R$ 3.700.000.000,00, referente ao exercício de 2018. Invoco aqui a **razoabilidade**

que me impõe a LINDB (§ 1º do art. 20 da Lei nº 13.655/2018). A eficiência da decisão administrativa não passa à margem de sua segura motivação, utilidade e finalidade. Aqui a precaução é essencial para se alcançar o interesse público. Como corolário da precaução se apresenta o princípio da insignificância. O § 1º da Instrução Normativa nº 52/2007 do Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, informa que se observará "o princípio da insignificância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco". Sua aplicação se dá na hipótese de a reprimenda imposta pelo ordenamento jurídico revelar-se desproporcional ou não razoável, considerada a ação típica ou o resultado dela.

Quanto a este item, recomendo ao Gestor Público atual ou a quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e art. 43 da LRF.

J. Realização de remanejamento sem autorização do legislativo.

Em resposta a intimação deste Conselheiro Relator, o Gestor, Sr. Marcos Marcello Trad apresentou suas alegações, quanto ao tema - "transposição, remanejamento ou a transferência", onde conforme o seu entendimento, o art. 167, inciso VI, da CF/88, o legislador constituinte optou pela mera autorização legislativa prévia, ou seja, **dispensou autorização legislativa específica,** destacando ainda, em sua resposta, que o Poder Legislativo Municipal autorizou, por lei específica, o Chefe do Poder Executivo a "*remanejar, transpor, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 (o art. 5º, II, da Lei Municipal nº 5950/2017 - LOA), e em créditos adicionais*", vejamos:

> "Art. 5º Fica o chefe do Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2018, a:
>
> I - abrir, sem autorização legislativa da Câmara Municipal, créditos suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) da despesa fixada nesta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos § 1 ° do art. 43, da Lei Federal n. 4.320/1964;
>
> II – remanejar, **independente de encontrar-se dentro do limite estabelecido no inciso I**, após submetido e devidamente aprovado em plenário pela Câmara as dotações nas respectivas categorias econômicas, quando envolver recursos da mesma fonte e unidade gestora orçamentária, nos termos previstos no inciso III do § 1° do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/1964.". (grifo conforme o original)

Continuando em sua justificativa, o Gestor acrescentou que a matéria em pauta (remanejamento x autorização legislativa) é suscetível de insegurança jurídica por parte dos jurisdicionados, notadamente, diante da interpretação do art. 43, inciso III, da Lei (nacional) nº 4.320, de 17 de março de 1964, à luz do art. 167, inciso VI, da Constituição Federal.

Por derradeiro, o responsável esclareceu que os Decretos de suplementações ou remanejamentos não ultrapassaram o percentual de 5% (cinco por cento) autorizado na LOA[6], o que no entendimento do responsável, todos tinham prévia autorização legislativa.

Em que pese, esse entendimento, verifico que tanto a DFCGG e d.Auditoria entendem que a justificativa apresentada não pode prosperar conforme exposição explicativa a seguir.

Após minucioso exame dos autos, verifica-se por intermédio da análise da DFCGG (fl. 1905), que o Gestor Público procedeu à destinação de recursos de um órgão para outro, como demonstrado no exemplo a seguir:

Decreto 13.405/18					
Suplementação			**Anulação**		
Órgão	Programa	Valor	Órgão	Programa	Valor
FMS	10.301.17.4012	79.000,00	FUNSAT	11.334.32.4031	943.000,00
FMS	10.122.18.4021	260.000,00			
FUNESP	27.812.26.4029	50.000,00			
SEMADUR	18.541.16.2008	554.000,00			
Decreto 13.414/2018					
SEGES	04.122.21.2037	1.000.000,00	SISEP	15.452.29.2031	6.173.000,00
SEMED	12.365.07.1001	4.000.000,00			
FMS	10.302.17.3002	830.000,00			
FUNESP	27.812.26.4029	41.000,00			
FUNESP	27.812.26.4030	62.000,00			
SEGOV	04.122.21.2012	240.000,00			
Decreto 13.435/2018					
AGETEC	04.126.36.4057	200.000,00	FUNSAT	11.334.32.4031	955.000,00
SISEP	15.451.29.1004	110.000,00			
SISEP	15.122.44.2039	600.000,00			
SEDESC	20.601.13.1567	40.000,00			
SECTUR	13.392.01.2003	5.000,00			
Decreto 13.479/2018					
FUNSAT	11.334.32.4031	1.335.000,00	SEFIN	28.843.45.9003	1.622.000,00
FUNSAT	11.122.33.4033	10.000,00			
FMAS	08.244.24.4022	100.000,00			
SAS	08.244.24.2026	102.000,00			
Decreto 13.4992018					
AGETEC	04.122.48.4044	90.000,00	SAS	08.122.27.2024	300.000,00
EMHA	16.482.10.4007	300.000,00	SAS	08.244.24.20206	99.000,00
SECTUR	13.392.02.2001	9.000,00			
Decreto 13.144/2017					
AGETRAN	26.782.03.4004	500.000,00	SEGOV	14.422.37.2033	200.000,00
FMAS	08.244.24.4017	150.000,00	SEGOV	14.422.38.2034	200.000,00
PGM	02.062.21.2040	15.000,00	SEGOV	14.422.50.2048	200.000,00

[6] Conforme o art. 5°, inciso I da Lei nº 5950/2017 (LOA) há previsão no seguinte sentido: "Art. 5º Fica o chefe do Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2018, a: *I - abrir, sem autorização legislativa da Câmara Municipal, créditos suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) da despesa fixada nesta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos § 1° do, Art. 43, da Lei Federal n. 4.320/1964;"*

			SEGOV	14.422.56.2053	65.000,00

Entendo que as figuras do Art. 167, inciso VI, da Constituição Federal/88 operam como mecanismos de deslocamentos de valores orçamentários, quer entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário (transposição), quer entre órgãos orçamentários distintos (remanejamento), quer entre categorias econômicas de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial existentes no mesmo órgão orçamentário.

Todavia, esses institutos constitucionais carecem de prévia autorização legislativa, conforme se depreende do texto da lei, vez que a realocação orçamentária operada por qualquer desses mecanismos implica em reprogramação por repriorização de políticas governamentais e, consequentemente, em modificações nas categorias de programação orçamentária:

> "Art. 167. São vedados:
>
> [...]
>
> VI - 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." (grifo deste Relator)

Que a utilização desses mecanismos de realocamentos orçamentários sem autorização prévia está vedado pela Constituição Federal não resta dúvidas. Tal autorização tampouco pode ser inclusa na LOA por se tratar de matéria estranha ao orçamento, em função do Princípio da Exclusividade, conforme dispõe o Art. 165, § 8º da Carta Magna:

> "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> [...]
>
> § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei."

Oportuno destacar que, por força do princípio orçamentário da exclusividade, tal autorização não pode constar na LOA. Por tal razão, a União, vem adotando a prática de fazer constar na LDO a autorização para remanejar, transferir ou transpor créditos orçamentários. Citamos, a título de exemplo, o art. 52 da LDO - 2017, Lei 13.473/2017:

> "Art. 52. Ato do Poder Executivo poderá **transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 e em créditos adicionais**, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, **mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação,** conforme definida no § 1º do art. 4º, inclusive os títulos, os descritores, as metas e os objetivos, assim como o detalhamento por esfera orçamentária, GND, fontes de recursos, modalidades de aplicação e

> identificadores de uso e de resultado primário.
>
> Parágrafo único. A transposição, a transferência ou o remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, adequação da classificação funcional e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão." (grifo deste Relator)

Importante ressaltar que tal autorização, contida na LDO da União para o exercício de 2018, está inserta na Seção VII - Das Alterações da Lei Orçamentária e que tal autorização só pode ser efetivada dentro dos parâmetros descritos no dispositivo, que resumidamente, decorre da extinção de órgãos devendo ser mantida a estrutura programática e categoria de programação.

Portanto, de modo análogo ao realizado pela União e de modo excepcional, a prévia autorização legislativa poderá constar da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO), desde que não seja vedada pela legislação local e que seja motivada pela previsão de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos. Em regra, a prévia autorização legislativa deve ser implementada por lei específica ordinária, respeitadas as disposições da legislação local.

No mesmo entendimento, o assunto foi objeto de consulta perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), cuja conclusão foi a seguinte:

> "De forma conclusiva foi exarada a manifestação no sentido da "... impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, **em caráter excepcional**, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária - remanejamento, transposição ou transferência de recursos - os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não".
>
> (...)
>
> Neste sentido, faz-se mister trazer à baila o posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais - TCE/MG através de sua Ementa de Parecer em Consulta - Tribunal Pleno, de 25 de junho de 2014, conforme segue:
>
> [...] Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face **da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências.** Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de uma disfarçada

flexibilização qualitativa do orçamento.” (grifo conforme o original)

No entendimento deste Relator, o Administrador Público somente poderá aplicar os recursos conforme estabelecido na lei orçamentária anual (LOA). Portanto, não se admite, sem autorização legislativa, os deslocamentos de dotações orçamentárias da forma que melhor convier ao gestor, visto que essas práticas desestruturam o orçamento público estabelecido em lei bem como desfavorecem o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, previstas no Art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Reproduzo abaixo a autorização (Conforme entendimento do Gestor) para as alterações orçamentárias procedidas por meio de remanejamento pelo executivo municipal (Campo Grande/MS) em 2018. Verificamos que o único ato que o respalda é o Art. 5, inciso II da Lei nº 5950/2017 (LOA):

> “Art. 5º Fica o chefe do Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2018, a:
>
> I - abrir, sem autorização legislativa da Câmara Municipal, créditos suplementares até o limite de 5% (cinco por cento) da despesa fixada nesta Lei, utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos § 1 ° do art. 43, da Lei Federal n. 4.320/1964;
>
> II - **remanejar, independente de encontrar-se dentro do limite estabelecido no inciso I**, após submetido e devidamente aprovado em plenário pela Câmara as dotações nas respectivas categorias econômicas, quando envolver recursos da mesma fonte e unidade gestora orçamentária, nos termos previstos no inciso III do § 1° do art. 43 da Lei Federal n. 4.320/1964.” (grifo deste relator)

Assim, fica claro que o Poder Executivo Municipal efetuou remanejamento de despesas sem autorização legislativa, vez que o instituto utilizado (art. 5º, inc. II da LOA) não autoriza o executivo a remanejar recursos orçamentários, ao contrário, o inciso II, do art. 5 da Lei nº 5950/2017 (LOA) determina que o executivo poderá remanejar após submetido à aprovação da Câmara Municipal.

Embora o Gestor Público alegue que esteja contido na Lei nº 5950/2017 (LOA) e na Lei nº 5793/2017 (Dispõe sobre a organização administrativa, do Poder Executivo do Município de Campo Grande) a norma autorizadora, este Relator entende que os termos **remanejamento, transferência e transposição** devam estar claros, nítidos na lei, e não implícitos, deixando dúvidas de sua aplicabilidade.

Portanto, no que se refere **à execução** do remanejamento, transposição e transferência de recursos, evidentemente, de antemão, há que se observar a **existência de prévia autorização legislativa**; a partir de então o procedimento ocorre de forma similar a qualquer outra movimentação orçamentária, ou seja, reduzindo a dotação orçamentária de origem dos recursos a serem disponibilizados, e suplementando, no mesmo montante, a dotação de destino de tais recursos orçamentários.

3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando todos os argumentos e cálculos constantes das Análises e Pareceres exarados pela digna DFCGG, pela d.Auditoria e pelo i.Ministério Público de Contas, e levando em conta os demais documentos que devem compor a Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS - Exercício Financeiro de 2018, o Balanço Geral foi apreciado sob suas posições orçamentárias, financeiras e patrimoniais e, no seu conjunto com as devidas ressalvas já mencionadas, entendo que foram respeitados os princípios de contabilidade aplicados à Administração Pública e as normas constitucionais e infraconstitucionais pertinentes.

Embora a Prestação de Contas seja passível de receber aprovação, verifico que os órgãos técnicos e de auxílio revelaram algumas inconsistências que requerem maior atenção, sendo merecedoras de ressalvas e recomendações à Administração Pública Municipal para o aprimoramento da gestão dos recursos e aperfeiçoamento da execução e contabilização da despesa.

Proponho, portanto, ao Egrégio Tribunal Pleno desta Corte de Contas, as seguintes ressalvas e recomendações que devem integrar o Parecer Prévio das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Campo Grande/MS, referentes ao exercício 2018.

3.1 - DAS RESSALVAS

1) Remessa obrigatória de dados e documentos enviada em desacordo com o Manual de Peças Obrigatórias (Item 2, subitem a);

2) Remessa dos Balancetes Mensais da Prefeitura Municipal, entregues fora do prazo (Item 2, subitem b);

3) Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem Disponibilidade de Caixa (Item 2, subitem d);

4) Manutenção de Disponibilidade de Caixa em Instituição Financeira Não Oficial (Item 2, subitem i);

5) Demonstrativos contábeis elaborados com inconsistência (Item 2, subitem h);

6) Realização de remanejamento sem autorização do legislativo (Item 2, subitem j).

3.2 - DAS RECOMENDAÇÕES

Diante das ressalvas acima elencadas, este Relator propõe as seguintes recomendações:

a) No tocante ao gestor ter deixado de apresentar o seguinte documento: Extrato bancário com saldo em 31 de dezembro (consolidado) (item 1 - Das Ressalvas); recomendo ao responsável para que nas próximas prestações de contas, encaminhe os extratos bancários, mesmo que, apresentem o saldo zerado (R$ 0,00);

b) Quanto as intempestividade para remessa dos balancetes mensais da Prefeitura Municipal (item 2 - Das Ressalvas); recomendo que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos a este Tribunal;

c) No que se refere a Inscrição de Restos a Pagar Não Processados sem Disponibilidade de Caixa (item 3 - Das Ressalvas); recomenda-se que o Gestor Público atual, para que observe, a respeito da importância do controle do passivo financeiro, de modo a não comprometer o andamento do exercício seguinte, o que não é recomendável ao equilíbrio das contas públicas;

d) Relativamente a Manutenção de Disponibilidade de Caixa em Instituição Financeira Não Oficial (item 4 - Das Ressalvas); que o Gestor Público atual ou quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e art. 43 da LRF.

e) No que tange aos Demonstrativos Contábeis elaborados com inconsistência (item 5 - Das Ressalvas); que se registrem devidamente os demonstrativos e, na necessidade de eventual alteração, que seja feita conforme as normas aplicadas ao setor público;

f) Realização de remanejamento sem autorização do legislativo. (item 6 - Das Ressalvas); que seja inserida na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) a disposição expressa para autorização de remanejamentos, transposições e transferências orçamentárias, desde que, não seja vedada pela legislação local e que seja motivada pela previsão de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos, para que não haja dúvidas quanto à possibilidade de sua realização pelo Executivo.

4. VOTO

Considerando as ressalvas e recomendações apontadas nos itens anteriores do Relatório, no sentido de contribuir com o aprimoramento, transparência, controle e eficiência com a gestão dos recursos públicos;

Considerando que as inconsistências apontadas não são passíveis de fundamentar a emissão de Parecer Prévio Contrário nas contas de governo do Município de Campo Grande/MS;

Considerando que a emissão do presente Relatório-Voto não obsta a apreciação, por esta Corte de Contas, dos atos de gestão realizados pelas autoridades administrativas da Administração Pública Municipal Direta ou Indireta, assim como de demais responsáveis pela gestão de bens ou recursos públicos;

Em face do exposto, consoante razões fáticas e jurídicas relatadas, este Relator, entende que as falhas acima apontadas, tanto pela d.Auditoria quanto pelo i.Ministério Público de Contas, em relação ao conjunto da Prestação de Contas de Governo em questão, não comprometem a análise e a confiabilidade das contas, o que atrai a

aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, cabendo no presente caso emissão de **Parecer Prévio Favorável à Aprovação com Ressalva** das Contas Anuais de Governo do Município de Campo Grande/MS, exercício financeiro de 2018, com as **recomendações a serem observadas pelo gestor atual.**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, após a apreciação da análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e dos pareceres ofertados pela d.Auditoria e pelo d.Ministério Público de Contas, **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA** da Prestação de Contas de Governo do Município de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Marcello Trad, Prefeito Municipal - atual, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I e o art. 59, inciso II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, c/c art. 117 do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **COMUNICAÇÃO** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Favorável com Ressalva à aprovação das contas de governo do Município de Campo Grande/MS, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao Gestor responsável, para que observe com maior rigor os prazos para o encaminhamento dos documentos a este Tribunal;

4. Pela **RECOMENDAÇÃO** para que o Gestor Público atual observe sobre a importância do controle do passivo financeiro, de modo a não comprometer o andamento do exercício seguinte, o que não é recomendável ao equilíbrio das contas públicas;

5. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao gestor atual ou quem vier a sucedê-lo, que adote medidas para manter as Disponibilidades de Caixa, em instituições Financeiras Oficiais (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), ressalvados os casos previstos em lei, cumprindo desta forma o que determina o art. 164, § 3º, da CF/88 e art. 43 da LRF;

6. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao jurisdicionado responsável ou a quem vier a sucedê-lo que observe com maior rigor a legislação sobre elaboração dos demonstrativos contábeis, apresentando os demonstrativos na forma determinada pelos Manuais de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP), às Instruções de Procedimentos Contábeis (IPC's) e normas contábeis vigentes, de forma a evitar possíveis impropriedades no futuro;

7. Pela **ADVERTÊNCIA** ao atual gestor da Administração Municipal no sentido de que a reincidência nas impropriedades apontadas poderá acarretar a não aprovação das contas dos exercícios subsequentes; e

8. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, nos termos do voto do relator, pela emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação com Ressalva da Prestação de Contas Anual de Governo do Município de Campo Grande/MS, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Marcello Trad; com recomendações e advertência ao atual gestor.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Tomaram parte no julgamento 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, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 11 de março de 2021.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Relator

VAB/DSSM