PARECER PRÉVIO - PA00 - 53/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/6548/2016
PROTOCOLO	: 1680837
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE FIGUEIRÃO
JURISDICIONADO	: ROGÉRIO RODRIGUES ROSALIN
ADVOGADOS	: 1. DRÁUSIO JUCA PIRES – OAB/MS Nº 15.010; 2. BRUNO OLIVEIRA PINHEIRO – OAB/MS 13.091; 3. GUILHERME AZAMBUJA FALCÃO NOVAES – OAB/MS 13.997; E OUTROS.
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PREFEITURA MUNICIPAL – CONFORMIDADE EM TODOS OS ASPECTOS RELEVANTES COM OS CRITÉRIOS APLICADOS – IMPROPRIEDADES NÃO ENSEJADORAS DE REJEIÇÃO DAS CONTAS – ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR SEM JUSTIFICATIVA – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – NOTAS EXPLICATIVAS ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – PARECER DO CONTROLE INTERNO – INCLUSÃO DE DISPOSITIVO NA LOA ESTRANHO À PREVISÃO DA RECEITA E A FIXAÇÃO DA DESPESA – AUSÊNCIA DE AMPLA TRANSPARÊNCIA ATIVA – RECOMENDAÇÃO.

1. A abertura de crédito suplementar sem justificativa, em desacordo com a exigência do art. 43 da Lei n. 4.320/64, merece recomendação e ressalva.
2. Emite-se o parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação da prestação de contas anuais de governo do poder executivo municipal, expedindo-se as recomendações para que seja elaborado o parecer do controle interno demonstrando, de forma inequívoca, como vem realizando o controle das contas públicas, nos termos do que dispõe o art. 74 da Constituição Federal; sejam adotadas todas as providências para a garantia da transparência ativa das contas públicas; sejam elaborados os demonstrativos contábeis conforme o MCASP; na elaboração dos demonstrativos contábeis, seja adotada a edição de notas explicativas, as quais devem ser publicadas de forma conjunta às DCASP, a fim de subsidiar o entendimento dos dados contábeis; e seja observada a forma legal de abertura de créditos suplementares, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 7ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 4 a 6 de setembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de

parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação de contas anuais de governo do poder executivo do **Município de Figueirão**, relativa ao exercício financeiro de **2015**, responsabilidade do Sr. **Rogério Rodrigues Rosalin**, Prefeito Municipal, à época; e pela expedição de **recomendação** aos responsáveis; **a)** Para elaborar parecer do controle interno que demonstre, de forma inequívoca, como vem realizando o controle das contas públicas, nos termos do que dispõe o art. 74 da Constituição Federal; **b)** Para adotar todas as providências para a garantia da transparência ativa das contas públicas; **c)** Para que a elaboração dos demonstrativos contábeis siga o MCASP; **d)** Para adotar na elaboração dos demonstrativos contábeis, a edição de notas explicativas, as quais devem ser publicadas de forma conjunta às DCASP, a fim de subsidiar o entendimento dos dados contábeis; **e)** Para que se observe a forma legal de abertura de créditos suplementares, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa.

Campo Grande, 6 de setembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1 – RELATÓRIO

Trata-se da Prestação de Contas de Governo do Município de Figueirão, exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Senhor Rogério Rodrigues Rosalin, Prefeito, à época, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas através do ofício de f. 6, dentro do prazo regimental, e autuado em 31/03/2016.

1.1 – Da manifestação técnica:

A Divisão de Fiscalização elaborou a Análise n. 6524/2021 (f. 971/979), após o peticionamento e encaminhamento de novos documentos e justificativas, constatou que permaneceram os seguintes achados (f. 977):

Item da Análise	Achados	Situação encontrada	Critério	Evidências
2.1.2	Impropriedades no Portal de Transparência do Município.	As DCASP´s no Portal de Transparência com valores divergentes daquelas constantes na Prestação de Contas.	Art. 48, caput e § 1º, e 48A da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).	Conforme se verifica em "print" do Apêndice "I".
2.1.4	Ausência de exposição de justificativas na abertura de créditos adicionais.	O gestor não consignou nos Decretos de Suplementação as justificativas.	Art. 43 da Lei 4.320/64.	Conforme se verifica nos Decretos (peça 38).
2.1.7	Inconsistência no Anexo 12.	O Anexo 12.2 apresentado não está em conformidade com Anexo 17 – Consolidado.	Art. 92, 101 e 102 da Lei 4.320/64.	Conforme se verifica no Anexo 12.2 (fl. 955) em confronto com Anexo 17 (fl. 720/721).

1.2 – Do parecer da Auditoria desta Corte de Contas:

Manifestou-se em seguida a Auditoria desta Corte de Contas que escreveu o Parecer n. 4844/2022 (f. 981/993), no qual inicia atestando a tempestividade na remessa dos documentos, prosseguindo, apontou as seguintes irregularidades (f. 991/992):

> a. O parecer do controle interno não faz menção suficiente a dados relativos à execução financeira e patrimonial da Prefeitura, trazendo conceitos genéricos,

sendo a maior parte dele extraído do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Não consta do parecer a comprovação de que os índices constitucionais foram cumpridos tampouco evidências do trabalho realizado pela Controladora, o que põe em dúvida a efetividade do Controle Interno exercida no executivo municipal – recomendação ao controlador para instruir os pareceres com memória de cálculo, analisar o cumprimento do arcabouço constitucional e legal e informar a forma como acompanhou as contas no decorrer do exercício – item 2.2.2 – letra a.

b. As DCASP disponibilizadas no Portal da Transparência, relativas ao exercício de 2015, apresentam dados divergentes daquelas constantes destas Contas de Governo, além de não constar dos autos os comprovantes de realização de audiências públicas na elaboração e discussão dos orçamentos conforme determina o art. 48, §1º, I da LRF – fixação de prazo – item 2.2.3.

c. Inclusão de dispositivo na LOA estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, nos termos do que dispõe a CF/1988 – recomendação para não inclusão de exceções ao cálculo da margem orçamentária – item 2.2.4.

d. O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa (art. 43 da Lei nº4320/64) – item 2.2.4 – também observado pela 5ª ICE, conforme relatado à fl. 861.

e. O gestor, embora tenha remetido às Notas Explicativas conforme se observa às fls. 841/842, observamos que as Notas explicativas não foram publicadas em conjunto com as DCASP, trouxeram conceitos genéricos não cumprindo com o papel de trazer informação útil, relevante e não suficientemente evidenciada nas DCASP. Observa-se, neste ponto o apontamento efetuado pela 5ª ICE com relação à ausência de Notas Explicativas para o registro de ajustes de exercícios anteriores (vide fl. 859). A ausência de Nota Explicativa evidenciando as razões de fato e de direito que determinaram um ajuste no PL da Prefeitura da ordem de R$ 1.315.481,11 demonstram o quanto as Notas Explicativas enviadas às fls. 841 não cumpriram a função de trazer informação útil, relevante e não suficientemente evidenciada nas DCASP. – Recomendação ao gestor, ao contador e ao controlador interno para que elabore e publique de forma conjunta com as DCASP a que se refiram as Notas Explicativas, devendo atentar para os critérios previstos no MCASP, os quais devem NECESSARIAMENTE, constar de Notas Explicativas – item 2.2.6 – letra a.

f. Repasse de duodécimo a maior para a Câmara Municipal, descumprindo o art. 29-A, § 2º, I da CF/88. Caracterização da infração tipificada no art. 42,VI da LOTCEMS, conforme demonstrado no Anexo III e item 2.2.7 deste parecer. Em que pese o argumento da 5ª ICE (fls. 847/848) no qual deixa transparecer que a causa de eventual extrapolamento no repasse do duodécimo é fruto da não inclusão, por parte desta auditoria, da COSIP na base de cálculo, esta auditoria, fiel aos posicionamentos anteriores, entende, com as vênias de estilo, que tal receita não compõe a base de cálculo para repasse do duodécimo, razão pela qual, entediemos que limite constitucional foi extrapolado – Anexo III e item 2.2.7.

g. Escrituração dos Anexos 1 e 2 do Balanço Orçamentário em desacordo com o MCASP – conforme apontado pela 5ª ICE (fl.855 – item 4.2.1.1) e cujas justificativas de irregularidade estão expostas no item 2.2.8.

Por fim, opinou pelo parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo.

1.3 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 8670/2022 (f. 994/1004), no qual relatou as manifestações da Divisão e da Auditoria, as quais acompanhou e relatou as seguintes irregularidades (f. 1002/1003):

- Parecer do Controle Interno meramente formal. Recomendação para o aprimoramento do Parecer, o qual deve demonstrar de forma inequívoca como vem sendo realizado o controle das contas públicas, indicando ainda as memórias de cálculo e a efetividade das ações e programas desenvolvidos pela administração municipal;

- Ausência de ampla transparência ativa. Divergências dos dados publicados frente aos demonstrativos trazidos aos autos. Aprimoramento na divulgação de audiências públicas e seus resultados no Portal da Transparência. Recomendação para que haja o aperfeiçoamento na divulgação de dados pela administração municipal;

- Determinação ao Gestor para que se abstenha de incluir na LOA exceções ao cálculo da margem orçamentária, visto que tal prática viola a Constituição federal de 1988 e os princípios ditados pela LRF;

- Recomendação para que seja aperfeiçoada a edição de Decretos de Abertura de Créditos Adicionais, que deve ser precedida de exposição de justificativa, motivando, para cada alteração necessária, as razões para alterar o planejamento;

- Notas Explicativas apresentadas sem assinatura do responsável técnico pelas DCASP. Recomendação para o aprimoramento na apresentação das Notas Explicativas, que devem ser elaboradas e publicadas juntamente com as DCASP com as devidas informações;

- Escrituração irregular do Anexo 12. Juntada de novos documentos para sanar a falha. Ausência da assinatura do responsável contábil no Anexo apresentado. Falha que persiste;

- Escrituração dos Anexos 1 e 2 do Balanço Orçamentário em desacordo com o MCASP – conforme apontado pela 5ª ICE (fl.855 – item 4.2.1.1).

Concluiu pelo parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo do Município de Figueirão, referente ao exercício financeiro de 2015, tendo em vista impropriedades na LOA, Parecer do Controle Interno meramente formal, ausência de ampla transparência ativa nos meios eletrônicos, divergências de dados, divergências nos registros contábeis, ausência de exposição justificativa nos Decretos de Abertura de Créditos Adicionais, Notas Explicativas com conceitos genéricos e não publicadas conjuntamente às DCASP e escrituração das contas de modo irregular.

Com o resultado das manifestações da Divisão, Auditoria e Ministério Público de Contas, foi feita a juntada de novos documentos para tentar sanar as irregularidades apontadas.

1.4 – Da análise da Divisão:

Com isso, o processo foi encaminhado à Divisão de Fiscalização, a qual emitiu a Análise n. 1887/2023 (f. 1069/1072), e concluiu que a prestação de contas está em conformidade, em todos os aspectos relevantes, com os critérios aplicados, com exceção da ausência de exposição de justificativas na abertura de créditos adicionais.

1.5 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

O Ministério Público de Contas emitiu um novo Parecer n. 8277/2023 (f. 1075/1084), no qual concluiu pelo parecer prévio contrário das contas da Prefeitura de Figueirão, exercício 2015, tendo em vista a permanência das irregularidades abaixo descritas (f. 1082/1083):

> a. O parecer do controle interno não faz menção suficiente a dados relativos à execução financeira e patrimonial da Prefeitura, trazendo conceitos genéricos, sendo a maior parte dele extraído do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público. Não consta do parecer a comprovação de que os índices constitucionais foram cumpridos tampouco evidências do trabalho realizado pela Controladora, o que põe em dúvida a efetividade do Controle Interno exercida no executivo municipal;
>
> b. As DCASP disponibilizadas no Portal da Transparência, relativas ao exercício de 2015, apresentam dados divergentes daquelas constantes destas Contas de Governo, além de não constar dos autos os comprovantes de realização de audiências públicas na elaboração e discussão dos orçamentos conforme determina o art. 48, §1º, I da LRF;
>
> c. Inclusão de dispositivo na LOA estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, nos termos do que dispõe a CF/1988;
>
> d. O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa,

contrariedade ao art. 43 da Lei nº4320/64;

e. O gestor, embora tenha remetido às Notas Explicativas conforme se observa às fls. 841/842, observamos que as Notas explicativas não foram publicadas em conjunto com as DCASP, trouxeram conceitos genéricos não cumprindo com o papel de trazer informação útil, relevante e não suficientemente evidenciada nas DCASP;

f. Escrituração dos Anexos 1 e 2 do Balanço Orçamentário em desacordo com o MCASP;

Encerrada a fase para instrução, os autos vieram para formular a proposta de julgamento.

É o relatório, e, nada restando a sanear, passo a apresentar:

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2 – DAS RAZÕES À PROPOSTA DE VOTO

Como relatado, este processo foi autuado em decorrência da apresentação da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Figueirão, exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do Senhor Rogério Rodrigues Rosalin, ex-Prefeito Municipal.

No que tange aos apontamentos feitos pela Divisão e Auditoria, o qual foi acompanhado em parte pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

2.1 – Em relação às Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis – as alterações trazidas pelas novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Públicas tornaram a sua elaboração obrigatória e integrante dos demonstrativos contábeis, e servem como instrumento esclarecedor das principais práticas contábeis e complementar informações não suficientemente evidenciadas nos demonstrativos.

Embora desprovidas dos requisitos dispostos pela NBCT – 16.6 – Das Demonstrações Contábeis, o responsável as elaborou conforme o seu entendimento. Não obstante, considerando o lapso temporal decorrido desde a data das modificações introduzidas pelas novas normas contábeis até a atualidade, deve o atual gestor cuidar para que as prestações de contas sejam encaminhadas a este

Tribunal acompanhadas das devidas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, bem como da publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP.

Tal entendimento decorre por se tratarem de peças obrigatórias das prestações de contas, e de modo a cumprir a exigência da NBC TSP 11 –Apresentação das Demonstrações Contábeis e do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP. Assim, a ausência da publicação das Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis combinado com a falta de informações relevantes deve ser objeto de recomendação.

2.2 – Parecer do Controle Interno - conforme apurado na instrução processual, não faz menção suficiente a dados relativos à execução financeira e patrimonial da Prefeitura, trazendo conceitos genéricos, sendo a maior parte dele extraído do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público.

Nesse contexto, não consta no parecer a comprovação de que os índices constitucionais foram cumpridos, tampouco evidências do trabalho realizado pela Controladoria, o que põe em dúvida a efetividade do Controle Interno exercida no executivo municipal.

Assim, merece recomendação ao controlador para instruir os pareceres com memória de cálculo, analisar o cumprimento do arcabouço constitucional e legal e informar a forma como acompanhou as contas no decorrer do exercício, nos termos do que dispõe o art. 74 da Constituição Federal.

2.3 – Inclusão de dispositivo na LOA estranho à previsão da receita e a fixação da despesa - verificou-se a inclusão de dispositivo na LOA estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, contrário ao que dispõe o art. 165, §8º, da CF/1988, logo, necessário a recomendação ao gestor para que não inclua exceções ao cálculo da margem orçamentária.

No caso, as exceções previstas no art. 6º da LOA, descaracterizam o planejamento orçamentário, tornam praticamente impossível o controle da margem orçamentária e violam preceito constitucional, além de ferir um dos pilares da responsabilidade fiscal que é o planejamento.

2.4 – Ausência de ampla transparência ativa - observou-se divergências dos dados publicados frente aos demonstrativos trazidos aos autos, objeto que merece recomendação ao gestor, para que haja o aperfeiçoamento na divulgação de dados pela administração municipal, conforme consta no art. 48, caput e § 1º, e 48-A da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF).

2.5 – Abertura de crédito suplementar sem justificativa - O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa, conforme exigência do art. 43 da Lei n. 4.320/64, ponto que merece recomendação e ressalva.

Por essas razões o julgamento a ser proposto será pelo parecer prévio favorável com ressalva das contas apresentadas e recomendação, para que não se repita nos anos seguintes e evite que as contas não sejam aprovadas, conforme segue.

DISPOSITIVO

3 – DO VOTO:

Por todo o exposto, acolho a análise da equipe técnica e em parte o parecer do Ministério Público de Contas, e voto:

3.1 Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA À APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE FIGUEIRÃO**, relativa ao exercício financeiro de 2015, responsabilidade do Senhor *Rogério Rodrigues Rosalin*, Prefeito Municipal, à época;

3.2 Expedição de **recomendação** aos responsáveis;

3.2.1 Para elaborar parecer do controle interno que demonstre, de forma inequívoca, como vem realizando o controle das contas públicas, nos termos do que dispõe o art. 74 da Constituição Federal;

3.2.2 Para adotar todas as providências para a garantia da transparência ativa das contas públicas;

3.2.3 Para que a elaboração dos demonstrativos contábeis siga o MCASP;

3.2.4 Para adotar na elaboração dos demonstrativos contábeis, a edição de notas explicativas, as quais devem ser publicadas de forma conjunta às DCASP, a fim de subsidiar o entendimento dos dados contábeis;

3.2.5 Para que se observe a forma legal de abertura de créditos suplementares, uma vez que os Decretos de abertura não foram precedidos de exposição de justificativa.

3.3 Pela intimação do resultado deste julgamento ao interessado nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/12.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação com ressalva e pela recomendação aos responsáveis.

O Exmo. Sr. Conselheiro Vice-Presidente Flávio Kayatt em exercício da Presidência.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos declarou-se impedida de votar.

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

Campo Grande, 6 de setembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

PMS / VAB