Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PARECER PRÉVIO - PA00 - 15/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/2715/2019
PROTOCOLO	**:** 1963751
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE ÁGUA CLARA
JURISDICIONADO	**:** EDVALDO ALVES DE QUEIROZ
RELATOR	**:** CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DA UTILIZAÇÃO DO SALDO DO EXERCÍCIO ANTERIOR DO FUNDEB NO 1º TRIMESTRE – REABERTURA DE BALANÇO DE EXERCÍCIO JÁ ENCERRADO – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo, com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o art. 17, I, "b", do Regimento Interno TCE/MS.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** das Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Água Clara/MS,** referente ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **Edvaldo Alves de Queiroz**, de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o artigo 17, inciso I, "b", do Regimento Interno TCE/MS; e pela **intimação** 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.

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a análise da Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Água Clara**, correspondente ao exercício financeiro de **2018**, sob a responsabilidade do Sr. **Edvaldo Alves de Queiroz**, Prefeito Municipal à época.

A princípio, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão – DFCGG, após a análise dos documentos acostados nos autos, constatou que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicáveis (fls.1701-1703) e a Auditoria, por sua vez, opinou pela emissão do parecer prévio contrário a aprovação (fls. 1779-1780), seguido pelo Ministério Público de Contas, que também concluiu pelo parecer prévio pela rejeição das contas (fl. 1810).

Devido às irregularidades apontadas, o gestor foi intimado, por determinação do Conselheiro relator (fls. 1811-1815), e se manifestou nos autos acostando documentos e justificativas (fls. 1821-1822 e 1833-1938), que foram objeto de reanálise.

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, por meio da Análise Conclusiva **ANA - FTCA - 7753/2023** (fls. 1949-1950), concluiu pelo saneamento de alguns apontamentos, porém que restaram evidenciados impropriedades, irregularidades e distorções, propondo a rejeição das contas.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, acompanhou entendimento da Divisão de Fiscalização ao opinar pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, conforme **Parecer PAR – 1ª PRC – 11967/2023** (fls. 1960-1961).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

2. DAS RAZÕES DO VOTO

Vieram os autos conclusos a este Relator, contendo o relatório da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas sobre a prestação de contas, consoante dispõe o Estatuto Regimental.

De acordo, ainda, com a prerrogativa conferida a esta Corte, outros documentos e informações foram solicitados durante a instrução processual, haja vista a necessidade de esclarecimento e comprovação para alguns aspectos levantados pelo Corpo Técnico.

O gestor se manifestou, com justificativas e documentos, no entanto, nem todas os apontamentos foram sanados e restaram alguns achados constatados pela Divisão de Fiscalização, pela Auditoria e pelo Ministério Público de Contas, logo, passamos ao exame:

2.1 - Relativo à remessa intempestiva dos Balancetes Mensais, no período de janeiro a dezembro de 2018, por meio do sistema SICOM, conforme constatou a Divisão de Fiscalização (fls. 1675; 1946), tal fato não fundamenta a reprovação das contas, todavia, resulta na ressalva em sua apreciação, sendo oportuno recomendar que as próximas prestações de contas sejam encaminhadas no prazo.

2.2 - Relativo à remessa intempestiva dos Demonstrativos Fiscais, RREO (1º bimestre) no exercício de 2018, por meio do sistema SICOM, conforme constatou a Divisão de Fiscalização (fls. 1675/1676; 1946), tal fato não fundamenta a reprovação das contas, todavia, resulta na ressalva em sua apreciação, sendo oportuno recomendar que as próximas prestações de contas sejam encaminhadas no prazo.

2.3 - A Divisão de Fiscalização (fl. 1681) constatou Dotação Orçamentária Ilimitada, ou seja, há dispositivos da LOA do município (Lei Orçamentária Anual nº1.044/2017 para o exercício de 2018) que autorizam o Executivo a alterar dotações de forma ilimitada, em afronta ao art. 167, inciso VII, CF/88 (fl. 1681).

A Auditoria acompanha a Divisão conforme pode-se observar (fls.1746/1748):

> "Conforme mencionou a DFCGG/CCM em sua análise (ANA DFCGG/CCM /9450/2020), o art. 5º da LOA permitiu ao executivo excluir da margem orçamentária créditos destinados às despesas com vencimentos e vantagens fixas (elemento 3.1.90.11.00), além de realizar remanejamentos de forma indiscriminada. Assim concordamos com a inconsistência verificada pela Divisão de Contas, entendendo que tal dispositivo desconfigura o orçamento público, sendo um cheque em branco nas mãos do poder executivo."

O gestor, na resposta, defende que a previsão não foi ilimitada, pois possui seus limites legais, esclarecendo (fls. 1834/1835):

> "Onde consta o percentual de 60% (sessenta por cento) trata-se de limite estabelecido com despesas com pessoal, onde a referida lei exclui do limite de 50% (cinquenta por cento) a abertura de créditos suplementares para cobrir despesas com os elementos 3.1.90.11.00 e 3.1.90.13.00. Assim sendo,

> reafirmamos que a Lei Municipal nº 1.044/2017 estabeleceu limites para a abertura de créditos suplementares, não há o que falar em créditos ilimitados."

Em reanálise, a Divisão de Fiscalização acatou a justificativa do gestor e retificou o posicionamento exarado na análise anterior, considerando o item sanado (fl. 1946).

No caso, em que pese a justificativa do gestor e de ter sido prevista exceção quanto a despesa com pessoal e as transferências de recursos da União e Estado por auxílios, contribuições, subvenções e convênios (fl. 215), entende-se que cabe recomendação ao Gestor a fim de evitar que na LOA conste exceções que acabem por desconfigurar o planejamento orçamentário, conforme apontou a Auditoria (fl. 1747).

Assim, é cabível recomendar aos Poderes Executivo e Legislativo do Município para que ao elaborarem e aprovarem a LOA não deixem de fixar limites para todos os créditos adicionais eventualmente autorizados em seu conteúdo e para que observem com rigor as disposições dos artigos 2 a 7, I, da Lei Federal nº 4.320/64 c/c as regulamentações do art. 165, III, § 8º e 167, V e VII, da Constituição Federal de 1988, bem como, abstenha-se de inserir dispositivos na LOA que sejam estranhos à estimativa de receita e fixação de despesa, como, por exemplo, autorização para abertura de créditos especiais e remanejamento de dotações e conclui-se pela regularidade com ressalva.

2.4 - Quanto a ausência de autorização legislativa para a realização de remanejamento e transferências de dotações orçamentárias apontada pela DFCGG e Auditoria (fls. 1681 e 1748-1749), o gestor defendeu que foi autorizado pela LOA e respeitaram o princípio da legalidade (fl.1835).

Em reanálise a Divisão de Fiscalização (fl. 2582), bem com o Ministério Público de Contas (fl. 1956), entenderam que não foi sanada a irregularidade, pois a autorização não poderia constar na LOA, em respeito ao princípio da exclusividade.

Assim, entende-se que não foi devidamente cumprida a obrigação legal quanto a autorização legislativa, pois a LOA não poderia ser utilizada para tanto, contudo, comporta ressalva o achado, já que a abertura estava amparada em lei, ainda que em instrumento equivocado.

Isto posto, pertinente a recomendação para que o gestor aperfeiçoe os mecanismos orçamentários observando os princípios orçamentários, principalmente o da exclusividade, e que deixe de acrescentar na LOA dispositivos que tratam de matéria estranha à fixação de despesa e previsão de receita, conforme prevê claramente o texto constitucional, sob pena de incidir em irregularidade posteriores.

2.5 - Quanto a utilização de dotação destinada ao RPPS (Reserva de RPPS) em finalidades diversas, que não ao funcionamento do Instituto de Previdência apontada pela DFCGG e Auditoria (fls. 1681-1682 e 1749-1752), o gestor defendeu que não houve irregularidade, pois foi apenas alteração orçamentária, não houve qualquer prejuízo ao RPPS, e que a reserva não é vinculada, mas apenas prevista para atender ao princípio do equilíbrio orçamentário (fls. 1835-1836).

Em reanálise a Divisão de Fiscalização (fl. 2582), bem com o Ministério Público de Contas (fl. 1956), entenderam que não foi sanada a irregularidade, pois a reserva do RPPS é composta de contribuições previdenciárias que tem uso restrito para benefícios previdenciários e custeio administrativo do RPPS.

No caso, apesar da justificativa do Gestor, tem-se que, apesar de a reserva orçamentária do RPPS ser prevista para utilização futura, ela deve ser fonte de recurso para garantir desembolsos do RPPS, consoante, inclusive, detalhado no parecer da Auditoria (fl. 1751).

Portanto, não foi sanada a irregularidade, cabendo ressalva do achado para que o Gestor se atente as normas contábeis e não utilize como fonte de recursos para outros fins que não os relacionados ao RPPS.

2.6 - Quanto a divergência do Anexo 8 do RREO e demonstrativos para apuração do gasto com MDE, consoante entendeu a Divisão de Fiscalização e o Ministério Público (fls. 1947 e 1956), não houve prejuízo a análise e que o Município cumpriu o mínimo constitucional, razão pela qual se acompanha-se o entendimento de ressalva a fim de recomendar ao Gestor que busque o correto preenchimento dos demonstrativos, evitando divergências futuras.

2.7 - Quanto a ausência de comprovação da utilização do saldo do exercício anterior do FUNDEB no 1º trimestre, apontada pela equipe técnica e acompanhada pela Auditoria (fls. 1683 e 1768), o Gestor informou que foi apenas erro formal, sem a elaboração dos Decretos, mas que o recurso foi utilizado (fl. 1837).

Apesar da justificativa, consoante ponderou a Divisão de Fiscalização e o Ministério Público de Contas (fls. 1947 e 1956-1957), cujo entendimento acompanha-se, não foram juntados Decretos, tampouco demonstrada a utilização do recurso, portanto, não foi sanada a irregularidade.

2.8 - Não foi emitido o CRP – Certificado de Regularidade Previdenciária do Município referente a todo o exercício de 2018, conforme consulta ao CADPREV - Sistema de Informações dos Regimes Públicos de Previdência Social, segundo apontamento da Divisão (fl. 1685/1686 e 1947), Auditoria (fl. 810) e Ministério Público

de Contas (fl. 1957), recomenda-se que adote medidas para emissão do Certificado de Regularidade Previdenciária em atendimento à legislação pertinente.

Observa-se que a Auditoria apontou sobre a questão dos repasses da contribuição previdenciária (fls. 1743/1744), pois não foi possível confirmar sua regularidade. Assim, cabe recomendação ao Gestor para que efetue e registre corretamente as contribuições, sobre pena de prática de infração legal.

2.9 - Quanto a divergência do Anexo 3 do RREO juntado nestas contas e apresentado nos autos próprios do RREO, consoante entendeu a Divisão de Fiscalização (fl. 1947), não houve prejuízo a análise e apuração da RCL, razão pela qual se acompanha-se o entendimento de ressalva a fim de recomendar ao Gestor que busque o correto preenchimento dos demonstrativos, evitando divergências futuras.

2.10 - Quanto a despesa com pessoal que superou o limite, o Gestor demonstrou que o percentual superior foi eliminado nos dois quadrimestres seguintes, consoante apontado pela Divisão de Fiscalização e acompanhado pelo Ministério Público de Contas (fls. 1947 e 1957), que entenderam que a irregularidade foi sanada.

No caso, considerando a regularização da despesa com pessoal, entende-se que a irregularidade foi sanada, cabendo apenas ressalva para que o Gestor busque manter a despesa sempre dentro dos limites, evitando irregularidades futuras.

2.11 - Quanto a divergência dos Anexos 1 e 2 do RGF juntado nestas contas e apresentados nos autos próprios do RGF, consoante entendeu a Divisão de Fiscalização (fl. 1947), não houve prejuízo a análise, razão pela qual se acompanha-se o entendimento de ressalva a fim de recomendar ao Gestor que busque o correto preenchimento dos demonstrativos, evitando divergências futuras.

2.12 – Referente a publicação intempestiva do RREO e as impropriedades quanto ao dever de Transparência, consoante apontados pela Divisão de Fiscalização (fl. 1948), Auditoria (fls. 1738/1740) e Ministério Público de Contas (fl.1958), cabe ressalva para recomendar ao Gestor que faça a devida e tempestiva publicação dos demonstrativos e se atente sobre o cumprimento da Transparência, disponibilizando as informações no portal do município, consoante LRF, LAI e demais normas que regulamentam a divulgação.

2.13 - Relativo às disponibilidades de caixa não estarem em Instituição Financeira Oficial, o gestor defendeu que o Município não possui agência de banco oficial e que apenas em Municípios vizinhos existiriam (fls. 1840/1843).

Nota-se que parte das disponibilidades foram aplicadas em banco não oficial, o que afronta o § 3° do Art. 164 da CF/88, conforme Divisão de Fiscalização e Ministério Público de Contas (fls. 1948 e 1960. Entretanto, acompanha-se o entendimento desta Corte de Contas, que já se manifestou em temas análogos pela recomendação, como segue em exemplo:

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ATENDIMENTO A LEGISLAÇÃO DE REGÊNCIA – IMPROPRIEDADES – PARECER DE CONTROLE INTERNO SUCINTO – AUSÊNCIA DE AMPLA TRANSPARÊNCIA ATIVA – UTILIZAÇÃO DE BANCO NÃO OFICIAL – INCONSISTÊNCIA CONTÁBIL – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO. (**PARECER - PA00 - 27/2023, 09/08/2023**).
>
> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ATENDIMENTO OS LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – INCONSISTÊNCIA – DEPÓSITO DE DISPONIBILIDADES DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO NÃO OFICIAL – POSSIBILIDADE PROCESSAMENTO DE FOLHA DE PAGAMENTO – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVAS – RECOMENDAÇÃO. (**PARECER - PA00 - 48/2022, 15/09/2022**).

Portanto, conclui-se pela ressalva desse item com recomendação no sentido de que seja encerrada essa movimentação e transferidos todos os recursos para Instituições Financeiras Oficiais, e se caso houver recursos disponíveis neste banco privado, que sejam apenas as ressalvas da lei, como conta arrecadadora ou folha de pagamento, por exemplo.

2.14 – Quanto a impropriedade do Cancelamento de Restos a Pagar Processados sem justificativa, o Gestor apresentou notas de anulação com esclarecimentos sobre a razão do cancelamento (fls. 1923/1937).

O Poder Público não pode, de ofício, com a justificativa de que não recebeu o recurso, cancelar um crédito a que o fornecedor tem direito por um serviço que foi cumprido e liquidado.

Ademais tal prática configura irregularidade na gestão fiscal, visto que a exclusão de um passivo financeiro compromete o superávit financeiro e patrimonial, além de evidenciar a falta de integridade e fidedignidade nas informações apresentadas nas Demonstrações Contábeis que compõe a Prestação de Contas de Gestão.

No entanto, a Divisão de Fiscalização (fl. 1949) considerou que os documentos, junto com o Decreto anteriormente enviado, sanaram a inconsistência registrada pela equipe técnica, cujo entendimento foi acompanhado pelo Ministério Público de Contas (fl. 1959). Desse modo, acolhe-se o entendimento, pela regularidade deste ponto.

2.15 – Relativo à função do Controle Interno estar a cargo de servidor investido em cargo em comissão, percebe-se que os apontamentos da Divisão de Fiscalização, Auditoria e Ministério Público de Contas (fls. 1727/1731, 1955/1956) são pertinentes, logo, recomenda-se que seja providenciado concurso público para suprir esta demanda, a fim de se cumpra plenamente sua missão institucional.

Observa-se que a Auditoria chegou a apontar possível vínculo pessoal entre Controlador e Prefeito (fls. 1729/1731). Após resposta do Gestor, apesar de informar que faria concurso, foi verificado que o novo o Controlador Interno seria de cargo comissionado (fl. 1949), portanto, importante que providencie a devida ocupação do cargo por candidato aprovado no concurso.

2.16 - Conforme apontado pela DFCGG (fl. 1949) não foi preenchido devidamente o Demonstrativo sintético das ações desenvolvidas para o recebimento da dívida ativa tributária, uma vez que a parte das ações está zerada (fl. 1169). Neste caso, recomenda-se ao gestor que dê maior atenção a este demonstrativo, preenchendo-o corretamente.

2.17 - Relativo ao apontamento da Auditoria sobre a reabertura de Balanço de exercício já encerrado (fl. 1756). Nota-se a pertinência do tema, logo, recomenda-se ao gestor para que observe as normas aplicáveis aos ajustes de exercícios anteriores e se abstenha e efetuar alterações em Balanços já encerrados, publicados e remetidos a esta Corte de Contas.

Portanto, face as manifestações da Divisão de Fiscalização, da Auditoria e do Ministério Público de Contas e por tudo aqui apresentado, conclui-se que a presente prestação de contas não se encontra apta a receber parecer prévio favorável.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado na análise da DFCGG, e nos pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I. Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Água Clara/MS, referente ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **Edvaldo Alves de Queiroz**, de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o artigo 17, inciso I, “b”, do Regimento Interno TCE/MS;

II. Pela **INTIMAÇÃO** 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 por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

PMS