PARECER PRÉVIO - PA00 - 115/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/2510/2019
PROTOCOLO	**:** 1963410
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE BRASILANDIA
JURISDICIONADO	**:** ANTONIO DE PADUA THIAGO
RELATOR	**:** CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – AUSÊNCIA PARCIAL DE DOCUMENTOS OBRIGATÓRIOS – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS DE ACORDO COM AS DISPOSIÇÕES LEGAIS – IMPROPRIEDADES NÃO ENSEJADORAS DE REJEIÇÃO DAS CONTAS – AUSÊNCIA DE EXTRATOS BANCÁRIOS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – REMESSA INTEMPESTIVA DOS BALANCETES MENSAIS – LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL – LOA – NECESSIDADE DE RETIRADA DO TEXTO DISPOSITIVOS QUE TRATAM DE MATÉRIA ESTRANHA À FIXAÇÃO DE DESPESA E PREVISÃO DE RECEITA – DISPONIBILIDADES DE CAIXA EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA NÃO OFICIAL – JUSTIFICATIVA – PARECER DO CONTROLE INTERNO – EFETIVIDADE – RECOMENDAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável com ressalva 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, expedindo-se a recomendação para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas, e, a prevenir ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 25 de outubro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação com ressalva,** das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Brasilândia, referente ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **Antônio de Pádua Thiago**, 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; pela **recomendação** para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas, e, a prevenir ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas,

segundo o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012, conforme pontuadas neste relatório; 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, 25 de outubro 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 Brasilândia**, correspondente ao exercício financeiro de **2018**, sob a responsabilidade do Sr. **Antônio de Pádua Thiago**, 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, concluiu que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicados (fls. 739-740) e a Auditoria e o Ministério Público de Contas, opinaram pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação, respectivamente (fls. 791-792 e 820).

Em virtude das irregularidades apontadas, o gestor foi regularmente intimado por determinação do conselheiro relator (fls. 821-823) e se manifestou juntando documentos e justificativas (fls. 828-1408), que foram objeto de reanálise.

A Divisão de Fiscalização Contas de Governo e de Gestão - DFCGG, por meio da Análise Conclusiva **ANA - DFCGG/CCM - 4160/2023** (fl. 1423), concluiu que a prestação de contas está em conformidade com os critérios aplicáveis.

O Ministério Público de Contas, opinou pela emissão de parecer prévio contrário a aprovação, conforme **Parecer PAR – 1ª PRC – 8864/2023** (fls. 1437-1438).

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 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 regularmente, com justificativas e documentos, entretanto, nem todas as impropriedades foram sanadas e restaram alguns achados constatados pelo Ministério Público desta Corte 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, a Divisão de Fiscalização (fls. 1412-1414), posicionou-se no sentido de não ser cabível "apenas recomendação ao gestor responsável, sendo necessária a aplicação de multa proporcional aos dias de atraso na remessa dos documentos, fl. 1414.

Entretanto, neste caso, o gestor esclareceu que teve problemas com o sistema SICOM e apresentou comprovantes de abertura de chamados e envio de e-mails a Central de Atendimento desta Corte (fls. 828-830 e 844-873), no intuito de solucionar o problema, assim, entendo que o item mostra-se justificado e encontra-se sanado.

2.2 – A Divisão de Fiscalização aponta a ausência de extratos bancários com saldo em 31 de dezembro (fls. 714 e 761). Em que pese o gestor afirmar que encaminhou todos os documentos necessários (831 e 888-1140), restaram ausentes os extratos do Banco do Brasil, Agência: 1661-6, referentes as contas n. 20368-8 e 21355-1, conforme asseverou a DFCGG (fls. 1415 e 1435), evento que no entendimento da própria equipe técnica pode ser ressalvado.

A Divisão conferiu todos os extratos e saldos contábeis novamente (fls. 1425-1427), e as conciliações dos extratos apresentam os mesmo saldo (fl. 1428), logo, o saldo contábil apresentado de R$ 26.475.699,01, confere com os demonstrativos consolidados presentes nos autos, desta forma, acolho o entendimento da Divisão pela ressalva neste ponto.

2.3 – A Divisão de Fiscalização (fls. 739) constatou que a LOA previu: Autorização para abertura de Créditos Adicionais Especiais na LOA; Ausência de evidência da publicação dos Decretos; Autorização para remanejamento de recursos na LOA (Lei Orçamentária Anual nº 2.703 para o exercício de 2019) e Autorização para utilização de dotação ilimitada, que contrariam o disposto nos artigos 165, §8º e 167, incisos V, VI e VII da CF.

O gestor apresentou resposta asseverando o que segue (fls. 834-837):

> "(...) a lei orçamentária ao autorizar a inclusão de elemento de despesa no orçamento vigente, através de crédito especial, segue as normas estabelecidas pela Secretaria do Tesouro Nacional, não contendo nada de estranho ao orçamento, pois se trata de alterações na fixação das despesas, adequado à legislação. Não se pode considerar estranho ao orçamento as alterações na despesa. (...)
>
> Como pode ser visto não incorremos em nenhuma irregularidade, o crédito especial foi devidamente autorizado pelo Poder Legislativo e a lei orçamentária foi encaminhada no início do exercício, em janeiro, para análise desse TC/MS que não se pronunciou sobre a ilegalidade desse dispositivo na lei orçamentária, razões pela qual emitimos os Decreto citados na execução orçamentária.

> Por outro lado, diante dessas divergências entre a Lei de Finanças Públicas (Lei nº 4.320/64) e as normas emitidas pela Secretaria de Receita Federal (Portaria nº 163/2001) quanto aos elementos de despesas no orçamento público, não há no País nenhuma regra nem orientação dos órgãos reguladores especificando como deverá ser montado os orçamentos anuais."

Cumpre destacar que embora esta Corte de Contas receba o Orçamento Programa no início do ano, não é realizada a análise do mesmo, servindo o documento como consulta para no exame das prestações de contas de governo e de gestão do exercício. Ademais, a Constituição Federal é bastante clara no sentido de vedar que a Lei Orçamentária verse sobre matéria estranha a previsão de receita e a fixação de despesa, conforme citado anteriormente.

O gestor aduziu ainda que não houve remanejamento de dotações orçamentárias sem autorização legislativa. Todavia, conforme já afirmado esta autorização não poderia constar na LOA.

A Divisão/Auditoria apontaram (fls. 3927-3928 e 4009) que a Lei Orçamentária Anual - LOA, contém dispositivo que cria uma série de exceções à regra de alteração orçamentária, excluindo do cálculo da margem orçamentária, inclusive, a despesa com pessoal. Tais permissivos não encontram respaldo na legislação da Administração Pública, no entanto, não houve a utilização desses permissivos, como é o caso dos créditos especiais, entende-se que como não houveram atos administrativos advindos da lei que causasse algum dano, conclui-se que é pertinente o entendimento da Auditoria pela recomendação ao gestor ao elaborar a LOA, retire do texto dispositivos que tratam de matéria estranha à fixação de despesa e previsão de receita.

Isto posto, acompanho o entendimento da Divisão e da Auditoria, por ser pertinente a recomendação para que o gestor que 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.

2.4 – Referente as impropriedades no Portal de Transparência do município, a Divisão de Fiscalização (fl. 1418) apontou que em consulta ao endereço eletrônico da Prefeitura na internet foi possível comprovar a publicação dos Demonstrativos Contábeis em meios eletrônicos de acesso público, bem como informações quanto à execução pormenorizada da receita e despesa da Prefeitura. Dessa forma, as falhas apontadas inicialmente pela Auditoria foram sanadas.

2.5 - A equipe técnica verificou que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa não encontra suporte nos documentos trazidos aos autos, além disso, constatou Inconsistência no preenchimento do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (fls. 735-736).

Em suas alegações, o gestor informou/reiterou que fora enviado erroneamente outro arquivo, mas para a correção estaria enviando os extratos bancários pertinentes (fls. 839-841). Já com relação ao preenchimento do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro, o gestor esclarece que realizou as correções e enviou novo demonstrativo Quadro do Superávit/Déficit (fls. 1404-1408).

A Divisão em seu reexame, constatou que os extratos foram enviados, com a ausência de 2 (dois) extratos do Banco do Brasil, que somados formam o montante de R$ 30.154,26, podendo ser passível de ressalva o item em análise. (fl. 1420-1421), de outra maneira, identificou a correção no preenchimento do Quadro do Superávit/Déficit Financeiro (fl. 1421).

Dessa forma, acompanho o entendimento técnico, no entanto, faz-se oportuno recomendar que o gestor tenha mais zelo no envio e preenchimento dos documentos, com vistas a tornar íntegro os saldos dos demonstrativos.

2.6 – Referente as impropriedades no Portal de Transparência do município, a Divisão de Fiscalização (fl. 1418) apontou que em consulta ao endereço eletrônico da Prefeitura na internet foi possível comprovar a publicação dos Demonstrativos Contábeis em meios eletrônicos de acesso público, bem como informações quanto à execução pormenorizada da receita e despesa da Prefeitura. Dessa forma, as falhas apontadas inicialmente pela Auditoria foram sanadas.

2.7 – Quanto a impropriedade do Cancelamento de Restos a Pagar Processados no valor de R$ 3.648,60 sem justificativa plausível, observado no Anexo 17 (fl. 421), o gestor asseverou o que segue (fl. 839):

> "Importante esclarecer que antes de cancelar o empenho, o Município aguardou por mais de 24 meses o envio do repasse pelo Ente Federal, o que não ocorreu, por isso, após ato legal autorizando o cancelamento e determinação do ordenador de despesas, houve o cancelamento dentro da exceção contida na Resolução 36/2016.
>
> Em arremate, devemos destacar que o referido cancelamento de restos a pagar encontra-se dentro da exceção contida na resolução normativa 37/2016, anexo I, item 3 alínea f, haja vista que o valor de R$ 3.648,60 é oriundo de convênio formalizado entre o Fundo Municipal de Assistência Social de Brasilândia e Entidade APAE para o repasse de verba federal. Porém, referido repasse não foi realizado em sua totalidade pelo ente Federal e devido à ausência de verba a obrigação deixou de existir."

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 considerou que que foram apresentados documentos e justificativas pelo gestor, afim de sanar a inconsistência registrada pela equipe técnica, conclui-se que o item da intimação foi regularizado (fl. 1423). Desse modo, acolho o entendimento da Divisão, pela regularidade deste ponto.

2.8 - Relativo às disponibilidades de caixa não estarem em Instituição Financeira Oficial o gestor apresentou as contas com movimento em agência do Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal, que são instituições públicas, e justificou (fls. 842-843) que a conta nº 501466-2 constante no banco privado Bradesco é conta arrecadadora de tributos (fls. 931-933), utilizada basicamente para recebimento de tributos e acrescenta o Acórdão 1216/2006 do Tribunal Pleno do Tribunal de Contas do Estado do Paraná:

> "Decisão proferida em 17/08/2006, publicado no AOTC nº 63/2006, publicada na Revista do TCE-PR nº 158, sobre o processo 439520/2005, a respeito de RECURSOS FINANCEIROS - MOVIMENTAÇÃO; Origem: Município de Guaraniaçu; Interessado: Prefeita Municipal; Relator: Conselheiro Caio Marcio Nogueira Soares. Consulta. Executivo municipal. Utilização de conta corrente em Bancos privados para arrecadação de tributos, movimentação de recursos financeiros. Aplicação de valores de Fundo Previdenciário Municipal em instituições financeiras privadas, desde que mais rentáveis que as oficiais. ACORDAM OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO, nos termos do voto do Relator, Conselheiro CAIO MARCIO NOGUEIRA SOARES, por unanimidade em: Responder a presente Consulta, de acordo com o Parecer do Ministério Público junto a este Tribunal, nos seguintes termos: Item 1 - A arrecadação de tributos municipais em Bancos privados não oficiais, sem a abertura pelo Município de conta corrente destinada ao depósito desses valores, cuja contratação se der através de convênios firmados entre a instituição e o Município, precedidos de prévia autorização legislativa, de regular processo de habilitação em que se garanta a ampla concorrência, a publicidade e a adequada avaliação dos aspectos técnicos e financeiros da instituição não oficial arrecadadora, a qual se encarregará de efetuar os repasses à conta corrente de titularidade do Município em Banco oficial, repasses esses que deverão se dar nos sistemas dia útil seguinte (D+1) ou dois dias úteis depois (D+2), não encontra óbice legal nem constitucional, posto que o produto da arrecadação apenas passará a estar "disponível" ao Poder Público no momento de sua entrada em conta de titularidade do Município."

Diante do esclarecimento do gestor, entende-se que o item está sanado, contudo, oportuno recomendar ao gestor que esclareça tal fato em Nota Explicativa sobre a contratação de instituição não oficial, como arrecadadora de tributos, informando que se trata de contratação via convênio ou instrumento semelhante, precedido de prévia autorização legislativa.

2.9 – Relativo ao Parecer do Controle Interno, considerando a função pedagógica atribuída a esta Corte e os apontamento da Auditoria (fls. 762-764), recomenda-se que o gestor e sua equipe aprimorem a técnica de elaboração do Parecer, a fim de apresentar a efetividade no acompanhamento das contas e políticas públicas, sendo oportuno informar que esta Corte de Contas coloca à disposição modelo de parecer no Portal do Jurisdicionado no campo "Modelos".

Ademais, acompanho a importante recomendação da Auditoria que o gestor considere (fl. 764): "... a reestruturação do sistema de controle interno, uma vez que o órgão colegiado contém membros que estão sujeitos ao controle interno, de forma que, em algum momento, estarão deliberando sobre os próprios atos, o que fere o princípio da segregação de funções".

2.10 – Quanto a apresentação de Notas Explicativas por unidade gestora, o jurisdicionado encaminhou nova documentação (fls. 1390-1403) apresentando saldos consistentes com as demonstrações contábeis consolidadas encaminhadas a esta Corte de Contas. Dessa forma, não assiste razão ao Ministério Público de Contas que asseverou que as notas explicativas seriam das DCASPs não consolidadas (fl. 1436), portanto, item sanado.

Portanto, face as manifestações da Divisão Especializada, da Auditoria e do Ministério Público de Contas, e por tudo aqui apresentado, conclui-se que a presente prestação de contas se encontra apta a receber parecer prévio favorável à aprovação, com as devidas ressalvas e recomendações.

DISPOSITIVO

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, consubstanciado na análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, **VOTO**:

I. Emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO com RESSALVA,** das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Brasilândia, referente ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **Antônio de Pádua Thiago**, 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 **RECOMENDAÇÃO** para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas, e, a prevenir ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, segundo o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012, conforme pontuadas neste relatório.

III. 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 favorável à aprovação com ressalva das contas de governo e pela recomendação.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

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

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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, 25 de outubro de 2023.

Conselheiro-Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

PMS/ARP