PARECER PRÉVIO - PA00 - 263/2024

PROCESSO TC/MS	: TC/4876/2023
PROTOCOLO	: 2240541
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE LADÁRIO
JURISDICIONADO	: IRANIL DE LIMA SOARES
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL. DEMONSTRAÇÃO SATISFATÓRIA. RESULTADOS DO EXERCÍCIO EVIDENCIADOS. DADOS ESCRITURADOS COMPROVADOS. IMPROPRIEDADES. CARGO DE CONTROLADOR INTERNO. PROVIMENTO EM COMISSÃO. INCOMPATIBILIDADE. PARECER-C 7/2020 TCE/MS. REMESSA INTEMPESTIVA. AUSÊNCIA DE PREJUÍZO AO EXAME DAS CONTAS. MANUTENÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NÃO OFICIAIS. CONSIDERAÇÃO DA MATERIALIDADE DOS VALORES ENVOLVIDOS E DO PRINCÍPIO DA PRIMAZIA DA REALIDADE. ART. 22 DA LINDB. PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE. PRECEDENTES. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação de contas anuais de governo, em razão do provimento em comissão do cargo de controlador interno, da remessa intempestiva das contas e da manutenção das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais, com a expedição da recomendação pertinente.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 13 de novembro de 2024, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, emitir **parecer prévio favorável com ressalva à aprovação** da prestação de contas anuais de governo do poder executivo do **Município de Ladário**, relativa ao exercício financeiro de **2022**, responsabilidade do Senhor **Iranil de Lima Soares**, Prefeito Municipal, tendo em vista que o cargo de Controlador Interno é provido por cargo em comissão, a remessa intempestiva desta prestação de contas e a manutenção das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais; expedir **recomendação** ao responsável que observe com maior rigor as normas que regem a

administração pública, providenciando que falhas aqui verificadas não se repitam, destacando a intempestividade na remessa de documentos, o parecer do Controle Interno emitido por servidor comissionado e a manutenção das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais; e realizar a **intimação** do resultado deste julgamento ao interessado nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/2012, com a **remessa** dos autos à Câmara Municipal.

Campo Grande, 13 de novembro de 2024.

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 da Prefeitura Municipal de Ladário, exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Senhor Iranil de Lima Soares, Prefeito, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas através do ofício de f. 2, fora do prazo regimental, autuado em 07/04/2023.

1.1 – Da manifestação técnica

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão elaborou a Análise n. 8297/2023 (f. 1620/1654) e apontou que restaram evidenciados os achados identificados abaixo (f. 1643/1644):

Item da Análise	Descrição do Achado	Situação encontrada	Critério	Evidência
2.2.	Ausência ou inconformidade de peças de remessa obrigatória	O Saldo Contábil apurado na Conciliação Bancária (Apêndice F), não confere com o Balanço Patrimonial. Os saldos dos extratos apresentados na conciliação bancária não conferem com os saldos apurados na análise dos extratos encaminhados (Apêndice F) Foram apresentados extratos os quais as contas bancárias não estão apresentadas na conciliação bancária. Ausência do Extrato Bancário referente a conta nº 569674 O Demonstrativo Sintético das Ações Desenvolvidas pelo Município para Cobrança da Dívida Ativa foi apresentado com valores "zerados".	Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo II, item 2.4.1, "B"	Balanço Patrimonial (peça 21). Conciliação Bancária (peça 41) Extratos Bancário (peça 42) Demonstrativo Sintético das Ações Desenvolvidas pelo Município para Cobrança da Dívida Ativa (peça 39) (Apêndice F)
4.1.1.3	Extrapolamento da margem orçamentária.	Verifica-se que a margem orçamentária de 30%, estabelecida na LOA, foi extrapolada em 14,7%, ou seja, foram abertos créditos adicionais sem prévia autorização legislativa.	Art. 42, da lei nº 4.320/64.	Lei orçamentária (peça 17) Lei nº 1103/2022 e 1104/2022 (peça 17)

4.11.7.2.2	Ausência de previsão em Lei quanto a implementação do plano de amortização.	Implementação de plano de amortização do déficit atuarial por meio de decreto, sendo que as normas aplicáveis exigem a edição de Lei para os casos de implementação de novo plano de amortização.	CF/88, art. 40, caput; Lei nº 9.717/1998, art. 1º, caput e I; Portaria MF nº 464/2018, Arts. 53 a 55; Instrução Normativa SPREV nº 7/2018, art. 7º, § 1º; Portaria MTP nº 1.467/2022, art. 7º, caput, I, "a"; art. 9º, I; art. 10; art. 54, caput e § 1º; art. 55, caput, I e § 6º; art. 56; Anexo VI da Portaria MTP nº 1.467/2022, art. 43; art. 44, caput, I e §§ 1º e 5º	Avaliação atuarial (TC/4550/2023 fls. 414); Decreto nº 5.725/PML, de 15/12/2021; Decreto nº 5.774/PML, de 25/8/2022
4.1.7.2.3	Ausência de previsão em Lei quanto ao estabelecimento das alíquotas de custeio administrativo.	Estabelecimento de alíquota de contribuição do ente e de contribuição para o custeio das despesas administrativas em Decreto, sendo que as normas aplicáveis exigem a previsão em Lei quanto ao estabelecimento de tais alíquotas do ente.	Emenda Constitucional nº 103/2019, art. 9º, §§ 4º e 5º; Lei nº 9.717/1998, art. 1º, II, e arts. 2º e 3º; Portaria MPS nº 402/2008, art. 3º, I, II e III; e art. 15, I, "d"; Portaria MF nº 464/2018, art. 48, caput, I e III; Art. 49, caput; Art. 51, §§ 1º e 2º; Portaria MTP nº 1.467/2022, art. 7º, I, "a"; art. 9º, I; art. 11, I e II, e § 1º, I; art. 14, art. 53, caput, I e § 3º, art. 84, I; Legislação do RPPS	Avaliação atuarial anual (TC/4550/2023 fls. 414); Lei Complementar nº 132/2021 (TC/4550/2023 fls. 91-92); Decreto nº 5.725/PML, de 15/12/2021; Decreto nº 5.774/PML, de 25/8/2022.
5.3.3.1.1	Distorção no Balanço Patrimonial	O resultado final apurado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício não guarda consonância com a diferença entre o ativo e o passivo financeiro.	art. 43 § 2º da Lei nº 4.320/64 e o MCASP 9ª edição	Balanço Patrimonial (peça 21)
5.6.1.1	Distorção do Demonstrativo da Dívida Flutuante	A Relação de Restos a Pagar Inscritos, apresenta o valor em Restos a pagar não processados que diverge do Anexo 17 – Dívida Flutuante.	Lei nº 4.320/64, art. 92	Relação de Restos a Pagar Inscritos (peça 34) Anexo 17 – Dívida Flutuante (peça 26)

1.2 – Do parecer do Ministério Público de Contas

O Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 12235/2023 (f. 1656/1664), após analisar os autos e o relatório elaborado pela Divisão, concluiu que os fatos levam à emissão de parecer prévio contrário à aprovação devido as seguintes irregularidades:

a. Remessa intempestiva destas Contas de Governo a este Tribunal;

b. Ausência de remessa de documentos obrigatórios, em afronta aos dispositivos da Resolução TCE/MS 88/2018. No caso o Gestor deixou de enviar: - Conciliação Bancária em 31 de dezembro (Lei n° 4.320/64, art. 85). O Saldo Contábil apurado na Conciliação Bancária (Apêndice F), não confere com o Balanço Patrimonial. Os saldos dos extratos apresentados na conciliação bancária não conferem com os saldos apurados na análise dos extratos encaminhados (Apêndice F) Foram apresentados extratos os quais as contas bancárias não estão apresentadas na conciliação bancária - Extrato Bancário com saldo em 31 de dezembro consolidado. Ausência do Extrato Bancário referente a conta nº 569674; -

Demonstrativo Sintético das Ações Desenvolvidas pelo Município para Cobrança da Dívida Ativa, Atos Legais e Movimentação no Exercício (Lei n° 4.320/64, art. 39, art. 102 § 2º e LC n° 101/00, art. 58). Valores “zerados”

c. Extrapolamento da margem orçamentária. Verifica-se que a margem orçamentária de 30%, estabelecida na LOA, foi extrapolada em 14,7%, ou seja, foram abertos créditos adicionais sem prévia autorização legislativa;

d. Ausência de previsão em Lei quanto a implementação do plano de amortização. Implementação de plano de amortização do déficit atuarial por meio de decreto, sendo que as normas aplicáveis exigem a edição de Lei para os casos de implementação de novo plano de amortização;

e. Ausência de previsão em Lei quanto ao estabelecimento das alíquotas de custeio administrativo. Estabelecimento de alíquota de contribuição do ente e de contribuição para o custeio das despesas administrativas em Decreto, sendo que as normas aplicáveis exigem a previsão em Lei quanto ao estabelecimento de tais alíquotas do ente;

f. Distorção no Balanço Patrimonial. O resultado final apurado no Quadro do Superávit/Déficit Financeiro do Exercício não guarda consonância com a diferença entre o ativo e o passivo financeiro;

g. Distorção do Demonstrativo da Dívida Flutuante. A Relação de Restos a Pagar Inscritos, apresenta o valor em Restos a pagar não processados que diverge do Anexo 17 – Dívida Flutuante;

h. Manutenção de disponibilidade de caixa em Instituição Financeira não oficial, em afronta ao artigo 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, conforme extrato do Banco Bradesco anexado aos autos (peça 42);

i. Cargo de Controlador Interno ocupado por servidor não efetivo. Afronta à Constituição Federal de 1988 e à jurisprudência pacificada no STF.

1.3 – Do saneamento feito

Devido aos fatos relatados, foi determinado a intimação do Senhor Iranil de Lima Soares, Prefeito, para se manifestar acerca das irregularidades e encaminhamento das justificativas e documentos que entendesse necessário, em observância ao princípio do contraditório e da ampla defesa, para conhecimento dos autos, conforme Despacho n. 29424/2023 (f. 1665). Em consequência, foi emitido o Termo de Intimação de f. 1666.

1.4 – Da nova análise da Divisão

Com a nova juntada de documentos aos autos (f. 1676/1750), o processo retornou a equipe técnica da Divisão de Fiscalização (Análise n. 5701/2024, f. 1752/1763), que procedeu o exame das alegações de defesa e constatou a permanência do seguinte achado (f. 1757/1758):

- **Cargo de Controlador Interno ocupado por servidor não efetivo** - A composição do Controle Interno deve ser estabelecida de acordo com a estrutura do órgão ou entidade, devendo-se respeitar as condições orçamentárias e financeiras que colaboram para o desenvolvimento de suas atividades, sendo uma equipe composta apenas por servidores efetivos, de nível superior, com amplos conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública, do quadro permanente de pessoal, como observado o Sr. Marcelino Macena Benevides Junior é efetivo, a auditora Patricia Fuckner efetivo que está em situação fastado, e os outros dois membros Girley Fernandes Corrêia da Silva e Fabiane Zubieta de Arruda são cargos em comissão.

1.5 – Do parecer do Ministério Público de Contas

Em nova submissão dos autos, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 7770/2024 (f. 1766/1767), e concluiu por emitir Parecer Prévio Contrário à Aprovação, ratificando o parecer anterior e acompanhando os fundamentos da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e Gestão.

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 Ladário, exercício financeiro de 2022, de responsabilidade do Senhor Iranil de Lima Soares, Prefeito Municipal.

No decorrer da instrução processual, foram observadas a permanência de impropriedades, as quais faço as seguintes considerações.

Foi constatado precariedade no cargo de **Controlador Interno do município.** Apesar da ponderação do gestor, a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão, para que haja garantia da manutenção do vínculo, conforme deliberado no Parecer - C – PAC00 n. 7/2020:

> Considerando que as atribuições de controlador interno constituem atividade fim, ou atribuições típicas de cargos permanentes e serviços continuados, e não comprovado o vínculo efetivo do cargo (Apêndice E), sugere-se que seja recomendado ao gestor atual que realize concurso para provimento de quadro próprio do Sistema de Controle Interno do município ou se já o tiver realizado, que nomeie servidor público efetivo, conforme preceitua o Art. 37, II da Constituição Federal de 1988 e PARECER – C – PAC00 – 7/2020, TCE/MS.

Nesse contexto, com relação à forma de provimento do cargo de Controlador, tendo em vista que o servidor é comissionado, estou de acordo com a Divisão e Ministério Público, mas entendo que este ponto pode ser *ressalvado*. Nesse intuito, *recomendo* que o Gestor Público observe com maior atenção a necessidade de preenchimento com servidor efetivo nos cargos que compõem o Sistema de Controle Interno, mediante realização de concurso público.

Referente ao **encaminhamento dos documentos para análise fora do prazo**, encaminhado em 07/04/2023, vê-se que a remessa dos dados e informações em tela ocorreram fora do prazo estabelecido na Resolução TCE/MS n. 88/2018, a qual estabelece o prazo até 30 de março do exercício subsequente para o envio de Contas Anuais. Tendo em vista que o citado atraso não prejudicou o exame das contas, ressalvo a intempestividade.

Com relação aos **depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em Instituições não Oficiais**, verificou-se a utilização do Banco Bradesco S.A., Agência 0188-0, Conta Corrente 502.000-0 (f. 1057/1059).

No caso, o gestor fundamenta seu uso em decorrência, em síntese, de que *o Banco Central do Brasil é garantidor de depósitos em investimentos em bancos no Brasil*, logo não haveria riscos; *a movimentação financeira no Banco Bradesco S/A não causa prejuízo ao erário público*, mas sim vantagens, e que a conta é para pagamento de vencimentos dos servidores ou de devoluções de pagamentos; que como *a Lei Complementar 161/2018, que autoriza as cooperativas de crédito a captarem recursos de municípios*, não foi declarada inconstitucional, a vedação do art. 164 da CF/88 não é determinante; por fim, junta julgado do TCE/MG com o entendimento de que e*m épocas atuais, os bancos privados não mais oferecem riscos ao erário público.*

Primeiramente, a vedação aos depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em Instituições não Oficiais decorre de norma constitucional de eficácia plena, a qual contém uma única ressalva ainda não regulamentada pelo Congresso Nacional. Portanto, encontra-se em plena vigência. Ainda assim, sobre o entendimento de que o Banco Central seria garantidor dos depósitos, logo não havendo riscos, entendo que não merece prosperar, já que o Fundo Garantidor de Créditos possui atuação limitada.

Sobre não causar prejuízo e ser para pagamentos de servidores, o gestor não junta documentos probatórios ou a comprovação de que se socorreu ao procedimento

licitatório, como condição para a eficácia do ato, no caso de contratação para pagamento de servidores.

Com relação a autorização de cooperativas de crédito a captarem recursos de municípios, tal Lei apenas permitiu o que os demais bancos não oficias já faziam, captarem recursos para folha de pagamentos, convênio para recebimento de tributos e investimentos do Regime Próprio de Previdência, tendo em vista que eram vedadas essas ações comerciais para cooperativas.

Por fim, quanto ao julgado da Corte de Contas mineira juntado, verifica-se que se refere a divergência contábil, e não sobre a flexibilização de depósitos em banco não oficial, logo não merece prosperar a fundamentação apresentada.

Contudo, considerando a Análise da equipe técnica e a materialidade dos valores envolvidos e o princípio da primazia da realidade, decorrente do art. 22 da LINDB, os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, bem como os precedentes desta Corte de Contas (Acórdão n. AC00 -859/2020 -TC/6874/2016 / Acórdão n. AC00 -394/2022 –TC/2791/2018), ante ao caso concreto, entendo como ressalva a manutenção das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais.

Por fim, em que pese as ressalvas supramencionadas, verificou-se que a execução orçamentária, financeira e patrimonial da unidade gestora foi demonstrada satisfatoriamente nas peças e anexos que compõem a presente prestação de contas, estando os resultados do exercício evidenciados e os dados escriturados comprovados pelos documentos acostados, possibilitando a confrontação das informações.

Por essas razões o julgamento a ser proposto será pelo parecer prévio favorável com ressalvas das contas apresentadas e recomendação, conforme segue.

DISPOSITIVO

3 – DO VOTO

Por todo o exposto, acolho em parte as manifestações da Divisão e 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 LADÁRIO**, relativa ao exercício financeiro de 2022, responsabilidade do Senhor *Iranil de Lima Soares*, Prefeito Municipal, tendo em vista: *que o cargo de Controlador Interno é provido por cargo em comissão; a remessa intempestiva desta prestação de contas; e, a manutenção das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais;*

3.2 Expedição de **recomendação** ao responsável que observe com maior rigor as normas que regem a administração pública, providenciando que falhas aqui verificadas não se repitam, destacando *a intempestividade na remessa de*

documentos; o parecer do Controle Interno emitido por servidor comissionado; e a manutenção das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais.

3.3 Pela intimação do resultado deste julgamento ao interessado nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/12, com a remessa dos autos à Câmara Municipal.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão do parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação de contas anuais de governo, pela recomendação ao responsável e pela intimação com a remessa dos autos à Câmara Municipal.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

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

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Marcio Campos Monteiro, Flávio Kayatt e os Exmos. Srs. Conselheiros Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 13 de novembro de 2024.

Conselheiro Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

PMS/ MRMAM