Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

# PARECER - PA00 - 43/2022

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/4759/2016 |
| **PROTOCOLO** | : 1678775 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO |
| **ÓRGÃO** | : MUNICÍPIO DE JAPORA |
| **JURISDICIONADO** | : VANDERLEI VISPO DE OLIVEIRA |
| **RELATOR** | : CONS. WALDIR NEVES BARBOSA |

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – AUSÊNCIA DE TRANSPARÊNCIA – REGISTRO DE MODO IRREGULAR – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS, BALANÇO FINANCEIRO, BALANÇO PATRIMONIAL E DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS, DESACOMPANHADOS DAS RESPECTIVAS REPUBLICAÇÕES – DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÕES CONTÁBEIS – ALTERAÇÃO DA DESPESA INICIALMENTE FIXADA – DIVERGÊNCIA ENTRE O ANEXO 12 BALANÇO ORÇAMENTÁRIO E O ANEXO 13 BALANÇO FINANCEIRO – DESPESA EMPENHADA – AUSÊNCIA DO QUADRO DE APURAÇÃO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO – PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO.**

1. A falta de encaminhamento da respectiva republicação das Demonstrações Contábeis que reencaminhadas, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, em desacordo com o comando do art. 48, *caput*, da LRF, caracteriza infração prevista no art. 42, *caput* e inciso V, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS.

2. A divergência de informações contábeis, referente à alteração da despesa inicialmente fixada, em desacordo com o valor registrado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada) e no Anexo 12 (Balanço Orçamentário), constitui infração prevista no art. 42, VIII, da Lei Complementar n.º 160/2012 TCE/MS.

3. A divergência entre os Anexos 12 (Balanço Orçamentário) e 13 (Balanço Financeiro), quanto à Despesa Empenhada, configura a infração do art. 42, VIII, da Lei Complementar n.º 160/2012 TCE/MS.

4. A falta de apresentação do Quadro de apuração do Superávit/Déficit Financeiro, destoando do padrão estabelecido pela IPC 04 – Metodologia para Elaboração do demonstrativo, caracteriza infração prevista no art. 42, VIII, da Lei Complementar n.º 160/2012 TCE/MS.

5. Verificado o descumprimento de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo na prestação de contas anual de governo, decorrente da ausência de transparência das contas e de escrituração ou registro de modo irregular, emite-se o parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, pelo legislativo.

**PARECER PRÉVIO**

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 17ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 17 de agosto de 2022, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio desfavorável à aprovação** das Contas de Governo do Município de Japorã, referente ao exercício financeiro de **2015**, prestadas pelo Prefeito Municipal à época, Sr. **Vanderlei Bispo de Oliveira**, de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 17 de agosto de 2022.

Conselheiro **Waldir Neves Barbosa** – Relator

**RELATÓRIO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

1. RELATÓRIO

Referem-se estes autos ao Balanço Geral da Prefeitura Municipal de Japorã/MS, correspondente ao exercício financeiro de **2015**, gestão administrativa e financeira do Sr. **Vanderlei Vispo de Oliveira**, prefeito à época, encaminhada a esta Corte de Contas para exame e julgamento em atendimento à disposição contida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012.

A Equipe Técnica, por meio da Análise Conclusiva ANA – 2ICE – 20864/2018, considerou que a prestação de contas **não se encontra apta** para receber parecer prévio favorável à aprovação.

Ato contínuo, a Auditoria se manifestou no Parecer PAR – GACS LLRP – 5500/2020, opinando no sentido de que a prestação de contas seja no sentido de **parecer prévio contrário** à aprovação.

O Ministério Público de Contas acompanhou o entendimento dos órgãos instrutivos e opinou pela emissão de **parecer prévio pela rejeição das contas**, conforme Parecer PAR – 2ª PRC – 635/2022.

O gestor foi intimado num primeiro momento pela equipe técnica (fl. 758-764) e houve manifestação do responsável com apresentação de documentos e justificativas (fls. 773-943), porém não supriram por completo as inconsistências presentes nos autos e o corpo técnico concluiu que as contas não estavam aptas a receber parecer favorável à aprovação.

Diante das irregularidades apontadas pelo Corpo Técnico e em cumprimento ao art. 112, II, da resolução TCE/MS nº 98/2018, o gestor foi intimado pelo gabinete deste conselheiro relator a se manifestar apresentando sua defesa, através do termo de intimação (fl. 1003), cujo aviso de recebimento AR retornou, indicando que o destinatário mudou-se.

Diante da ausência da resposta, o jurisdicionado foi intimado novamente, desta vez por Edital, conforme ordenado no Despacho DSP – G.WNB – 8582/2022 e cumprido via publicação no Diário Oficial desta Corte nos dias 19/05/2022 - Edição 3109 e dia 20/05/2022 - Edição 3110.

Dessa maneira, tendo em vista a omissão do gestor e com base no art. 113, § 1º, da Resolução nº 98, de 05 de dezembro de 2018, o processo correrá à **REVELIA**.

É o relatório.

**VOTO**

O Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa – Relator

2. VOTO

**2.1 – Formalização da Prestação de Contas**

A presente prestação de contas está contida no cumprimento das exigências da Resolução TCE/MS nº 49/2016 e do Manual de Peças Obrigatórias - Resolução TCE/MS nº 54/2016.

**2.1.1 – Remessa das informações**

A remessa da prestação de contas de governo ocorreu de forma **tempestiva**, em acordo com o prazo estabelecido, conforme segue:

**Quadro 01**

| Resolução TCE/MS nº 54/2016, Anexo III, item 3.1.1, "A" | Prazo Legal | Data do Recebimento |
|---|---|---|
| | 01/04/2016 | 01/04/2016 |

Fonte: peça 1, (fl. 2).

Ato contínuo, em atendimento aos comandos da Resolução TCE/MS nº 49/2016, o Orçamento Programa do município foi recepcionado por meio do Sistema e-Contas e encontra-se em arquivo para consulta.

Assim como, foram entregues e encontram-se apensados nestes autos os Demonstrativos Fiscais, Relatório Resumido da Execução Orçamentaria (RREO) e Relatório de Gestão Fiscal (RGF).

**2.2 – Gestão Orçamentária**

A Constituição Federal no seu art. 165 exige a elaboração do orçamento anual, a sua aprovação pelo poder Legislativo e a sua disponibilização à sociedade, pois o aspecto orçamentário compreende o registro e a evidenciação do orçamento, tanto quanto à sua aprovação quanto à sua execução.

O orçamento da Prefeitura Municipal foi aprovado pela Lei Municipal nº 234/2014, tendo sido prevista a Receita e fixada a Despesa, no montante de **R$ 24.335.961,62**.

No transcorrer do exercício, o orçamento **sofreu alterações** mediante a abertura de créditos adicionais suplementares com a cobertura dos recursos previstos no art. 43, § 1º, Incisos I a IV, da Lei Federal nº 4.320/64, não permanecendo nos seus valores inicialmente autorizados, a saber:

**Quadro 2**

| ALTERAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS | | |
|---|---|---|
| ESPECIFICAÇÃO | | R$ |
| **Dotação Inicial** | - | **24.335.961,62** |
| Inciso I Superávit Financeiro | - | 100.000,00 |
| Inciso II Excesso de Arrecadação | - | 3.411.678,26 |
| Inciso III Anulação Total ou Parcial de Dotação | - | 10.589.865,87 |
| Inciso IV Operações de Crédito | - | 0,00 |
| (-) Cancelamento de Dotação (Suplementação por Anulação) | - | 10.589.865,87 |
| **(=) Total da Despesa Autorizada** | - | **27.847.639,88** |

Fonte: Peça 57, (fl. 984).

Por conseguinte, nos termos do § 1º do art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, a responsabilidade na gestão pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas.

No exercício em referência, a situação fiscal da Prefeitura Municipal, está assim representada:

**Quadro 3**

| EQUILÍBRIO FISCAL | | |
|---|---|---|
| ESPECIFICAÇÃO | | R$ |
| (+) Receita Arrecadada | - | 25.263.134,56 |
| (-) Despesa Empenhada | - | 27.479.951,07 |
| **(=) Resultado Fiscal (Superávit Orçamentário)** | - | **2.216.816,51** |

Fonte: Peça 57, (fl. 976).

De acordo com o demonstrado, verifica-se o resultado positivo com Superávit Orçamentário em consonância com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 2.3 – Gestão Financeira

Entende-se como gestão financeira o conjunto de ações e procedimentos administrativos relacionados com o planejamento, a análise e o controle das atividades financeiras. O Balanço Financeiro possibilita a apuração do resultado financeiro do exercício.

Trata-se de não gastar mais do que o que for efetivamente arrecadado e, sob esse prisma, a prestação de contas apresentou a seguinte posição financeira ao final do exercício.

**Quadro 4**

| BALANÇO FINANCEIRO/PATRIMONIAL | | |
|---|---|---|
| ESPECIFICAÇÃO | | R$ |
| **Disponibilidades – Caixa e equivalente de caixa** | - | **1.663.804,63** |
| (-) Restos a Pagar Processados | - | 807.501,98 |
| (-) Depósitos/Consignações | - | 15,81 |
| **(=) Resultado Financeiro** | - | **856.286,84** |

Fonte: Peças 56 (fls. 957-960).

No exercício *sub examine*, a movimentação financeira do Órgão apresentou resultado positivo, representado pelo superávit financeiro de R$ 856.286,84, ou seja, as disponibilidades cobrem os compromissos firmados para o próximo exercício, em harmonia com a Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 2.4 – Cumprimento dos Limites Constitucionais

#### 2.4.1 – Educação: Aplicação em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE)

A Constituição Federal, em seu art. 212, estabelece que os municípios devem aplicar anualmente na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE, o percentual mínimo de 25% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, Lei nº 9.394/96, nos seus artigos 70 e 71 discrimina quais serão as despesas consideradas para o cálculo.

Os gastos com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) do município, no exercício em exame, foram suficientes para atender o disposto no art. 212, caput, da CF/88, atingindo **32,48%**, percentual obtido pela metodologia de cálculo utilizado pela equipe técnica (fl. 963).

#### 2.4.2 – Saúde: Aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS)

A disposição do art. 198, §2º, inciso III, da Constituição Federal c/c art. 77, inciso III, §§ 1º, 3º e 4º, do ADCT, regulamentada pela Lei Complementar nº 141/2012, art. 7º, estabelece que os Município aplicarão em Ações e Serviços Públicos de Saúde, anualmente, o mínimo de 15% (quinze por cento) da receita resultante de impostos.

Cabe observar que a Lei Complementar nº 141/2012 atribuiu ao Tribunal de Contas, no âmbito de suas atribuições, a competência para verificar a aplicação dos recursos mínimos em ações e serviços públicos de saúde, em cada ente sob sua jurisdição.

Os gastos em Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), no exercício, foram suficientes para atender ao disposto no art. 198, § 2º, inciso III, da Constituição Federal c/c art. 77, inciso III, do ADCT, atingindo **16,86%**, resultado obtido pela equipe técnica (fl. 964).

### 2.4.3 – Repasse de duodécimo ao Poder Legislativo

A Constituição Federal estabelece os critérios para a realização dos repasses mensais do duodécimo do Poder Executivo ao Poder Legislativo, vejamos:

> "Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:
>
> I – 7% (sete por cento) para Municípios com população de até 100.000(cem mil) habitantes;
>
> (...)
>
> §2º Constitui crime de responsabilidade do Prefeito Municipal:
>
> I – efetuar repasse que supere os limites definidos neste artigo;
>
> II – não enviar o repasse até o dia vinte de cada mês; ou III – enviá-lo a menor em relação à proporção fixada na Lei Orçamentária."

Em conformidade com o cálculo efetuado pela Divisão Especializada (fl. 966), o Poder Executivo repassou o percentual de **6,99%,** cumprindo, desse modo, a disposição constitucional.

Salienta-se que a equipe técnica para chegar a este percentual utilizou o valor da receita da COSIP para compor a base cálculo, conforme Parecer-C nº 00/0012/13 (vigente à época da elaboração do orçamento), o valor do repasse referente à COSIP compõe a base de cálculo do percentual destinado ao Poder Legislativo Municipal. Registre-se que esse Parecer foi revogado pelo Parecer-C publicado no Diário Oficial Eletrônico nº 1244, de 16/12/2015.

## 2.5 – Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal

### 2.5.1 – Gastos com pessoal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) regulamenta o *caput*, art. 169, da Constituição Federal, que define os limites para as despesas de pessoal.

Assim, os Municípios não excederão o percentual de 60% (sessenta por cento) da receita corrente líquida, consoante art. 19, LRF. Esse limite é dividido entre os Poderes Executivo, 54% (cinquenta e quatro por cento), e Legislativo, 6% (seis por cento), conforme art. 20, LRF.

**Quadro 5**

| GASTOS COM PESSOAL – Art. 19 e 20 – LC 101/2000 | | | |
|---|---|---|---|
| ESPECIFICAÇÃO | Limite | | R$ |
| Receita Corrente Líquida | 100% | 100% | 25.247.134,56 |
| (+) Despesas do Poder Executivo | 54% | 44,44% | 11.220.213,15 |
| (+) Despesas do Poder Legislativo | 6% | 2,21% | 556.969,84 |
| (=) Total da Despesa | | | 11.777.182,99 |
| **RESUMO** | | | |
| Margem Permitida | | **60%** | **50.138.368,84** |
| Margem Utilizada | | **46,65%** | **49.664.532,04** |

Fonte: Peça 56 (fls. 964-965).

Observa-se que as despesas se encontram dentro dos limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal.

### 2.5.2 - Dívida Fundada

Em conformidade com o disposto no artigo 3º da Resolução nº. 40/2001, do Senado Federal, o montante da Dívida, no caso dos municípios, não poderá exceder o limite de **1,2 vezes a sua Receita Corrente Líquida** (Art. 3º, II).

**Quadro 6**

| DÍVIDA CONSOLIDADA – Art. 3º DA RES. 40/2001 | | |
|---|---|---|
| ESPECIFICAÇÃO | | R$ |
| Receita Corrente Líquida | | 25.247.134,56 |
| Dívida Consolidada Líquida | | 332.019,03 |
| **Margem Permitida** | **120%** | **30.296.561,47** |
| **Margem Utilizada** | **1,31%** | **332.019,03** |

Fonte: Peça 56, (fl. 966).

Ao final do exercício de 2017 a Dívida Consolidada do Município ficou em **1,31%** da Receita Corrente Líquida do Exercício, conforme metodologia de cálculo da equipe técnica.

**2.6 – Destaques**

Vieram os autos conclusos a este Relator, contendo os Pareceres emitidos pelos Órgãos de Apoio e pelo 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 jurisdicionado foi regularmente intimado, em dois momentos distintos, por correio e por Edital, conforme mencionado acima, contudo como não se manifestou e em decorrência de sua omissão, declaro a **REVELIA**.

Cabe ressaltar que eventuais ressalvas e recomendações sugeridas pelos órgãos de apoio, e que porventura não estejam contempladas no dispositivo deste voto, deverão ser levadas em consideração pelo Chefe do Poder Executivo como forma de contribuição para a melhoria da gestão e controle das contas públicas.

Logo, seguem abaixo as principais recomendações e impropriedades constatadas e seus fundamentos:

**2.6.1 -** Relativo à ausência parcial de transparência, observa-se as Demonstrações Contábeis reencaminhadas (fls. 823-843), Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, que não estão acompanhadas da respectiva republicação, em desacordo com o comando do art. art. 48, caput, da LRF e, assim, **incorreu na infração prevista no art. 42, caput e inciso V, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS**.

**2.6.2 -** Constata-se a divergência de informações contábeis, conforme pontuado pela auditoria (fl. 974-975), onde a despesa inicialmente fixada em R$ 24.335.961,62, passou para R$ 27.847.594,88, em desacordo com o registrado nos Anexos 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (fls. 823-832) e Anexo 12 - Balanço Orçamentário – R$ 27.874.639,88 (peça 52, fls. 35/36), circunstância que **incide no art. 42, VIII, da Lei Complementar n.º 160/2012 TCE/MS**.

**2.6.3 -** Observa-se também a divergência entre os Anexos 12 (Balanço Orçamentário – peça n.º 05) e o 13 (Balanço Financeiro – peça n.º 06), haja vista que enquanto no Anexo 12 a Despesa Empenhada foi registrada no montante de R$ 27.479.951,07, o Anexo 13 evidencia a importância de R$ 27.503.892,31, **configurando a infração do art. 42, VIII, da Lei Complementar n.º 160/2012 TCE/MS**.

**2.6.4 -** O Balanço Patrimonial indica que não foi apresentado o Quadro de apuração do Superávit/Déficit Financeiro, destoando do padrão estabelecido pela IPC 04 – Metodologia para Elaboração do demonstrativo. Por conseguinte, o Gestor incidiu na **infração prevista no art. 42, VIII, da Lei Complementar n.º 160/2012 TCE/MS.**

**2.6.5** - Relativo à divergência de registros apontada pela equipe técnica (fls. 969-970), onde o saldo da conta Imobilizado registrado no Balanço Patrimonial não confere com os valores registrados no Inventário de Bens Móveis e Imóveis, a auditoria discorda deste ponto e acolhe a justificativa do gestor, onde alega que com relação aos Bens Móveis está sendo feito levantamento para a correção do Inventário e com relação aos Bens Imóveis será encaminhado levantamento na Prestação de Contas de 2016.

Assim, considerando os documentos e justificativas acostadas ao processo, e que a Portaria da STN n.º 548/2015 estabelece como prazo limite de adoção dos procedimentos contábeis patrimoniais para o reconhecimento, a mensuração e evidenciação dos bens móveis e imóveis a data de 01/01/2021, para municípios com até de 50 mil habitantes, entendo também como superada esta inconsistência.

**2.6.6** - Referente à divergência de registro na Demonstração dos Fluxos de Caixa, apontado pela auditoria, que considera a diferença entre o saldo inicial (R$ 1.366.384,42) e final (R$ 1.663.804,63) de Caixa e Equivalentes de Caixa, não corresponde à soma dos três fluxos (R$ 372.021,19), às fls. 977-978, ressalto que o exercício de 2015 era o primeiro em obrigatoriedade deste demonstrativo, novo à época, e que este erro pode ser tratado como um erro formal, tendo em vista este cenário, portanto, concluo que esta pendência pode ser ressalvada.

**2.6.7 -** Referente às disponibilidades de caixa não estarem em Instituição Financeira Oficial, conforme apontamento da equipe técnica, a auditoria discorda deste ponto, por tratar de conta de arrecadação, o que não violaria o art. 164, § 3º da CF/88.

Sobre esse ponto, o gestor juntou justificativas e documentos (fl. 776) informando que a referida conta era de arrecadação e pagamento de servidores, sanando a irregularidade.

Dessa forma, conclui-se que a presente prestação de contas não se encontra apta a receber parecer favorável deste Tribunal de Contas.

**DISPOSITIVO**

Ante o exposto, formulo o meu **VOTO** com o seguinte posicionamento:

I – emissão de **PARECER PRÉVIO DESFAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das Contas de Governo do município de Japorã/MS, referente ao exercício financeiro de **2015**, prestadas pelo Prefeito Municipal à época, Sr. **Vanderlei Bispo de Oliveira**, CPF n.º 356.506.721-72, de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – pela **INTIMAÇÃO** do resultado deste julgamento aos interessados, observado o que dispõe o art. 50 da Lei Complementar nº 160/2012.

**DELIBERAÇÃO**

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das Contas de Governo do Município de Japorã, referente ao exercício financeiro de 2015, prestadas pelo chefe do poder executivo, Sr. Vanderlei Vispo de Oliveira.

Presidência do Exmo. Conselheiro Sr. Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 17 de agosto de 2022.

Conselheiro **WALDIR NEVES BARBOSA**

Relator

KCLP / ARN / VAB