Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PARECER PRÉVIO - PA00 - 103/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2637/2019
PROTOCOLO	: 1963666
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE TRES LAGOAS
JURISDICIONADO	: ÂNGELO CHAVES GUERREIRO
RELATOR	: CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA ILIMITADA – AUTORIZAÇÃO PARA CRÉDITOS ESPECIAIS – AUTORIZAÇÕES NA *LOA* PARA REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO E TRANSFERÊNCIA – REGISTRO IRREGULAR DAS CONTAS – INCONSISTÊNCIAS NO ANEXO 17 – CONTROLE INTERNO A CARGO DE SERVIDOR INVESTIDO EM CARGO EM COMISSÃO – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

A constatação de irregularidades nas contas apresentadas acarreta a emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo, com fundamento 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.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 11ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 2 a 5 de outubro 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 Três Lagoas/MS, referente ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **Ângelo Chaves Guerreiro**, 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, 5 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 Três Lagoas**, correspondente ao exercício financeiro de **2018**, sob a responsabilidade do Sr. **Ângelo Chaves Guerreiro**, 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 (fl. 1420) e a Auditoria, por sua vez, opinou pela emissão do parecer prévio contrário a aprovação (fl. 1459), seguido pelo Ministério Público de Contas, que também concluiu pelo parecer prévio pela rejeição das contas (fl. 1485).

Devido às irregularidades apontadas, o gestor foi intimado, por determinação do conselheiro relator (fls. 1486-1488), e se manifestou nos autos acostando documentos e justificativas (fls. 1508-1563), que foram objeto de reanálise.

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, por meio da Análise Conclusiva **ANA - DFCGG - 4044/2022** (fl. 1592), concluiu que algumas irregularidades foram sanadas, porém, persistem outras irregularidades.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, conforme **Parecer PAR – 2ª PRC – 7219/2023** (fl. 1627).

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 regularmente, com justificativas e documentos, no entanto, nem todas as impropriedades foram sanadas e restaram alguns achados constatados pela Divisão de Fiscalização e pelo Ministério Público de Contas, logo, passamos ao exame:

2.1 - Relativo à remessa intempestiva dos Balancetes Mensais, via sistema SICOM, por se tratarem de desdobramentos contábeis essenciais para análise e emissão de juízo de valor no julgamento da referida prestação de contas, acompanho o entendimento da Divisão de Fiscalização (fls. 1569-1572) pelo atraso de mais de 30 dias no envio, o que incide no art. 42 da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012, todavia, tal fato não fundamenta a reprovação das contas em epígrafe, sendo oportuno recomendar que para as próximas prestações de contas, os mesmos sejam encaminhados no prazo.

2.2 - Relativo à remessa intempestiva dos Demonstrativos Fiscais RREO (1º bimestres de 2018), conforme apontamento da Divisão de Fiscalização (fl. 1395), o gestor esclareceu que (fl. 1572):

> "...Dessa feita, insta informar que a intempestividade no encaminhamento dos demonstrativos fiscais não trouxe qualquer prejuízo para o interesse público, uma vez que a administração sempre mirou os princípios basilares e norteadores da prática administrativa. Além disso, ainda que tenha havido envio extemporâneo dos demonstrativos fiscais, os atos praticados foram condizentes com os valores e princípios da boa Administração, levando em consideração ainda que foi apenas 1(um) bimestre no exercício e posteriormente com ajustes necessários houve o cumprimento da Resolução TCE/MS n° 49/2016, Art. 25. Dessa forma, atingindo seu papel finalístico de atender às determinações deste Sodalício.".

A intempestividade na remessa desses documentos incide no art. 42, *caput*, da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012, todavia, tal fato não fundamenta a reprovação das contas em epígrafe, sendo oportuno recomendar que para as próximas prestações de contas, os mesmos sejam encaminhados no prazo

2.3 - A Divisão de Fiscalização constatou Dotação Orçamentária Ilimitada, ou seja, há dispositivos da LOA do município (Lei Orçamentária Anual nº 3.382 para o exercício de 2018) que autorizam o Executivo a alterar dotações de forma ilimitada, em afronta ao art. 167, inciso VII, CF/88 (fls. 1399-1400).

A Auditoria acompanha a Divisão conforme podemos observar (fl. 1445):

> "o orçamento da municipalidade **foi alterado em 71,80% da despesa inicialmente fixada**. Ora, **a LOA fixou uma margem de 30%**, mas graças às exceções ao cálculo da margem o poder executivo pode DESFIGURAR o orçamento inicial, alterando-o em mais de 70% e sem que tais alterações passassem pelo crivo do legislativo.

> A nosso ver tal dispositivo desconfigura o orçamento público, sendo um cheque em branco nas mãos do poder executivo, uma vez que tantas exceções são capazes de desvirtuar o planejamento orçamentário.” (griso nosso)

A Divisão aponta ainda que (fl. 1578):

> “...a redação dos dispositivos citados impossibilita a definição clara e objetiva do quantum a dotação da despes autorizada na LOA/2018 pode ser suplementada pelo Poder Executivo, conquanto a administração municipal acaba dispondo de ferramenta que lhe permite majorar, sem que haja limite previamente estabelecido em lei, as dotações orçamentárias relativas às despesas elencadas nos mesmos.”

O gestor que sustenta que não houve extrapolação de nenhum limite e que não houve afronta aos ditames constitucionais, conforme segue (fls. 1575-1576).

> “Pode se observar que a autorização contida na lei orçamentária não viola nenhum dispositivo constitucional ou legal, por tratar apenas da autorização para a abertura de créditos suplementares, não se confundindo com os créditos orçamentários em si. O que é proibido é a realização de despesas que superem os créditos orçamentários ou adicionais, o que significa dizer que toda despesa deve estar vinculada a uma receita e não é possível a assunção de obrigações sem a indicação da respectiva fonte de financiamento. O que o ordenamento jurídico impede é a abertura de crédito com dotação ilimitada, não o limite autorizado para suplementação mediante anulação de dotação.”

Isto posto, entende-se muito relevante o entendimento da Auditoria e da Divisão de Fiscalização desta Corte de Contas (fl. 1578), em especial quando demonstram que a situação fática em que se encontra a Lei Orçamentária do município destoa dos argumentos do gestor, contrariando os artigos 167, inciso VII, CF/88 e art. 5º, § 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, logo, esta circunstância incide no art. 42, caput da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012.

Ainda neste sentido, houveram outros dois pontos de irregularidades, que partiram destas autorizações indevidas na LOA, e que também incidem no art. 42, caput da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012, quais sejam:

a. Autorização para Créditos Especiais, a LOA autoriza expressamente o executivo a abrir créditos adicionais especiais. A Divisão aponta que houve abertura de créditos adicionais a partir da análise dos Decretos nº 208/2018 e 242/2018 (fls. 1399-1400), os Créditos Especiais devem ocorrer mediante prévia autorização legislativa específica, sendo incabível previsão neste sentido na lei orçamentária anual (fl. 1581), mantém-se a irregularidade.

b. Autorizações na LOA para Remanejamento, transposição e transferência. Contatou-se Abertura de Créditos Adicionais por Remanejamento de dotações (fl. 1400), neste ponto o gestor quedou inerte, permanece a falha.

2.4 - Acerca da movimentação financeira em bancos não oficiais, a Auditoria apontou que, em consulta aos extratos encaminhados (fls. 611-1200), consta-se movimentação no Banco Bradesco S.A, agência: 00256, conta corrente: 0041001-2, inclusive com o pagamento de tarifas (fl. 1440), muito embora, neste caso a referida conta tenha encerrado o exercício sob análise com saldo de R$ 1,00 e todas as entradas de receita foram transferidas em (D+1) ou (D+2) segundo consta na (fl. 649), nota-se então que faz menção a ser conta transitória, neste ponto não afronta ao artigo 164 § 3º da Constituição Federal.

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, inclusive em regular processo de habilitação em que se garanta ampla concorrência, a publicidade e a adequada avaliação dos aspectos técnicos e financeiros da instituição não oficial arrecadadora, portanto entende-se pela regularidade com ressalva deste ponto.

2.5 - Relativo à escrituração irregular das contas, a Divisão aponta que no Balanço Financeiro, há inconsistência em recebimentos e pagamentos extra orçamentários dos depósitos restituíveis e outros recebimentos e pagamentos extra orçamentários com o Anexo 17 (fl. 1412).

O gestor esclarece que (fls. 1521-1523):

> "Informamos a essa Corte de Contas que a diferença apontada entre o Anexo 13 e 17 na ordem de R$ 3.564.989,00, refere-se a valores decorrentes dos anexos da Câmara Municipal que apresentou esse valor no Anexo 17 e não trouxe ao Anexo 13 de R$ 3.564.989,00, dessa forma, refletindo nos Anexos Consolidados. Nesse ínterim, entendemos que as justificativas pertinentes do que se trata os devidos lançamentos divergentes deva ser relacionado ao processo da Câmara Municipal...".

Em que pese os esclarecimentos do jurisdicionado, ainda a Divisão entendeu que (fl. 1586):

> "...Verifica-se então, ausência de consolidação das contas do Poder Legislativo no Balanço Geral do Município, em descumprimento ao disposto no artigo 50, inciso III da LRF, artigo 85 da Lei 4.320/64.
>
> **O Demonstrativo Anual Consolidado demonstra inadequadamente saldos contábeis, divergentes entre as peças que o compõe e não apresentando as Contas do Poder Legislativo**, prejudicando a verificação da compatibilidade entre os demonstrativos, implicando na sua inconsistência, em afronta ao disposto nos artigos 85, 89, 97, 101, 103 e 104 da Lei 4.320/64 e art 50, inc. III da LRF." (fl. 1586)." (grifo nosso)

Já o Ministério Público de Contas também não acatou a resposta do gestor e entendeu pela irregularidade (fl. 1625):

> "...ao consultar o processo da Câmara Municipal TC/2286/2019 – Balanço Financeiro (fls. 84/87), verifica-se que os valores extraorçamentários (excluídos os de restos a pagar) e de depósitos restituíveis somaram R$ 3.129.135,04:
>
> Portanto, não prospera a defesa do Gestor que a divergência ocorreu em virtude de registro da CM, até porque o montante alegado (R$ 3.564.989,00) diverge do apurado no demonstrativo."

Desse modo, acolho o entendimento da DFCGG e do Ministério Público de Contas, logo, mantém-se a irregularidade do registro irregular das contas, o que reflete no art. 42, inciso VIII da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012.

2.6 - Referente à função do Controle Interno estar a cargo de servidor investido em cargo em comissão, percebe-se que os apontamentos da Auditoria são pertinentes (fls. 1438-1439), logo, recomenda-se ao gestor que seja providenciado concurso público para suprir esta demanda, a fim de se cumpra plenamente sua missão institucional, haja vista que, conforme entendimento do STF, o cargo de controlador interno é técnico não podendo ser provido por provimento em comissão em homenagem ao art. 37, II da CF/88.

2.7 - Quanto ao aperfeiçoamento da elaboração das Notas Explicativas, recomenda-se ao gestor que seja concedida maior atenção do setor contábil sobre o assunto das Notas Explicativas junto aos Demonstrativos Contábeis, assim como sua publicação em conjunto, pois são parte integrantes dos mesmos, e devem retratar informação útil, relevante e não suficientemente evidenciada nos demonstrativos contábeis, conforme orientação do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e da Resolução CFC nº 1.133/2008.

2.8 - Relativo à sugestão do Ministério Público de Contas sobre a reabertura de Balanço de exercício já encerrado. 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

3. 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 Três Lagoas/MS, referente ao exercício financeiro de **2018**, de responsabilidade do Sr. **Ângelo Chaves Guerreiro**, 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 das contas de governo.

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 e Flávio Kayatt.

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, 5 de outubro de 2023.

Conselheiro-Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

PMS/ARP