PARECER - PA00 - 28/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/5743/2016
PROTOCOLO	**:** 1680949
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE SANTA RITA DO PARDO
JURISDICIONADO	**:** CACILDO DAGNO PEREIRA
RELATOR	**:** CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – DESCUMPRIMENTO DAS NORMAS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E REGULAMENTARES APLICÁVEIS À MATÉRIA – INFRAÇÕES – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS DE INSTRUÇÃO OBRIGATÓRIA – EXTRAPOLAMENTO DO GASTO COM PESSOAL – DESEQUILÍBRIO ORÇAMENTÁRIO – CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – ESCRITURAÇÃO IRREGULAR DO BALANÇO PATRIMONIAL – CUMPRIMENTO PARCIAL DA TRANSPARÊNCIA ATIVA – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO – RECOMENDAÇÃO.

1. Verificado o descumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis à matéria na prestação de contas anual de governo (art. 42, *caput*, II, VI e VIII da LO-TCE/MS), decorrentes da ausência de documentos de instrução obrigatória (arts. 40 a 46 da Lei 4.320/64); do extrapolamento do gasto com pessoal (art. 20, III, b, da LRF - LCF 101/2000); do desequilíbrio orçamentário (art. 1º § 1º, da LRF); do cancelamento de restos a pagar processados (MCASP 6ª edição; art. 63 da Lei 4.320/1964) e da escrituração irregular do Balanço Patrimonial (MCASP 6ª edição), emite-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo, pelo Legislativo; sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período.

2. O cumprimento parcial da transparência ativa e a ausência de Notas explicativas atraem a recomendação.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 9 de agosto 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 Santa Rita do Pardo/MS**, referente ao exercício de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. **Cacildo Dagno Pereira**, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 21, inciso I da LCE n. 160/2012, tendo em vista as infrações

praticadas nos termos do art. 42, caput, inciso II, VI e VIII da LO-TCE/MS, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; pela **recomendação** à atual gestão de Santa Rita do Pardo/MS para que aprimore o processo de transparência ativa, disponibilizando na internet os dados relativos à execução financeira e orçamentária, as prestações de contas, demonstrativos contábeis, contratações públicas e demais informações relativas à administração pública municipal; pela **recomendação** à atual gestão de Santa Rita do Pardo/MS para que passe a elaborar e publicar, por ocasião do encerramento do exercício financeiro, as Notas Explicativas que são parte integrante das DCASP; e pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Santa Rita do Pardo/MS (exercício de 2015), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012.

Campo Grande, 9 de agosto de 2023.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – Relatora

1. DO RELATÓRIO

Trata a matéria dos autos sobre a Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo/MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. Cacildo Dagno Pereira, Prefeito Municipal - à época.

Diante da autuação foram apensados os processos TC/MS nº 07794/2015 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o TC/MS nº 12892/2015 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o TC/MS nº 760/2015 - Orçamento Programa do Município.

A Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e a Auditoria manifestaram-se conclusivamente pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação. A douta Procuradoria de Contas (fls. 658/660) manifestou-se pela intimação dos gestores em atenção ao contraditório e ampla defesa.

Devidamente intimado (fls. 662/664), o gestor compareceu aos autos apresentando documentos e justificativas (fls. 666/1042).

Após os devidos trâmites regimentais, os autos foram encaminhados para apreciação do corpo técnico da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (ANA - DFCGG/CCM - 7208/2021, fls. 1044/1080) que, em sede de reanálise, se manifestou nos seguintes termos:

Quadro – Achados evidenciados

Item da Análise	Achados	Situação encontrada	Critério	Evidências
2.2	Ausência de peças obrigatórias.	Decretos Parcialmente encaminhados.	Instrução Normativa TCE/MS nº 35/2011, Anexo I, Capítulo I, Seção II, item 1.2, “B” (Apêndice I).	Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais (fls. 763-764) Decretos (fls. 436-478).
4.2.2	Gasto com Pessoal acima do limite legal.	O gasto com pessoal alcançou 54,91% da Receita Corrente Líquida.	Art. 20, III, “b”, da Lei Complementar nº 101/2000	Anexo 10 Consolidado (fls.734-738) Anexo 2 Consolidado (fl. 687);

				Anexo 2 Câmara Municipal (TC/4384/20016, peça 8).
4.2.4	Cumprimento parcial da Transparência Ativa.	Não foi possível comprovar a publicação do PPA, Leis Orçamentárias e do RREO/RGF.	Art. 48 § 1º e 48 - A da LRF (LC 101/2000)	Portal Transparência da Prefeitura na internet, www.santaritadopardo.ms.gov.br.
4.3.2	Déficit Orçamentário/Desequilíbrio das Contas e Cancelamento de restos a pagar processados, sem justificativas.	Pela confrontação das Receitas Realizadas com as Despesas Empenhadas, verifica-se que houve um Déficit Orçamentário no valor de R$ 1.216.611,63, que não pode ser coberto totalmente pelo Superávit do exercício anterior (AF – PF no Balanço Patrimonial fls. 771-772), no valor de R$ 915.821,22. Inobstante apresentação do Decreto nº 159/2015 (fls. 781-782), não foram encaminhadas justificativas plausíveis para o cancelamento de restos a pagar já processados.	LRF, art. 1º § 1º. Instrução Normativa TCE/MS n. 37/2012, item f e g	Balanço Orçamentário (fls. 768-769). Balanço Patrimonial (fls. 771-772). Decreto nº 159/2015 (fls. 781-782).
4.3.4	Inconsistência no Balanço Patrimonial.	Os resultados acumulados, no valor de R$ 10.376.735,70, não conferem com o Patrimônio Líquido do exercício anterior, menos o resultado negativo do atual exercício, no valor de R$ -1.164.238,82. O saldo da conta caixa e equivalentes de caixa no valor de R$ 1.791.297,26 não confere com os extratos e conciliações bancárias.	MCASP 6ª Edição, Parte V, item 4	Balanço Patrimonial (fls. 771-772). Balanço Patrimonial (TC 8025/2015 – fl. 790. Demonstração das Variações Patrimoniais (fl. 774). Extratos e Conciliações Bancárias.
4.3.5	Inconsistência no Demonstrativo das	Resultado Patrimonial não guarda consonância com o Balanço Patrimonial.	MCASP e NBC T 16.6 (Resolução nº 1.133/2008 –	Balanço. Patrimonial (fls. 771-772).

	Variações Patrimoniais.		item 3). MCASP 6ª Edição, Parte V, item 5	Demonstração das Variações Patrimoniais (fl. 774).
4.3.7 e item E	Ausência de Notas Explicativas.	Ausência de partes integrantes das demonstrações contábeis aplicadas ao setor publica.	MCASP e NBC T 16.6 (Resolução nº 1.133/2008 – item 3).	Ausentes.

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS CLO - 6636/2022 (fls. 1082/1106), opinando da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, e do Parecer apresentado na peça nº 49, o qual se mantém nas demais matérias, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I e 21, I, 42, caput, incisos VI e VIII, e 59, III da Lei Complementar Estadual nº160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela emissão de parecer prévio **não favorável à aprovação das contas de governo**." (grifos conforme o original)

O Representante do Ministério Público de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC – 4649/2023, fls. 1107/1117) da seguinte forma:

"Ante o exposto o Ministério Público de Contas opina no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas-MS:

I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Santa Rita do Pardo-MS, referente ao exercício financeiro de 2015, sob a responsabilidade do Sr. **CACILDO DAGNO PEREIRA**, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do artigo 21 c/c inciso III do artigo 59 ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso I, "b" c/c artigo 118, Parágrafo Único da Resolução nº 98/2018, tendo em vista ausência de documentos obrigatórios para instruir os autos, divergências nos registros contábeis, acarretando a escrituração das consta de modo irregular, falta de transparência ativa dos dados contábeis, Cancelamento de Restos a Pagar Processados sem justificativa plausível, reabertura de Balanço para correções sem a observância das normas contábeis para tanto, não observância do limite estabelecido pela LRF para Despesa com Pessoal do Poder Executivo, ausência de Notas Explicativas, fatos que contrariam a Lei Federal nº 4.320/64, Lei Complementar nº 101/2000 e também caracterizam as infrações previstas no artigo 42, incisos II, IV, V, VI, VIII e IX da Lei Complementar nº 160/2012;

II – **RECOMENDAR** ao atual Ordenador de Despesa, com fulcro no inciso II, do artigo 61 da Lei Complementar nº 160/2012 para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, corrigindo as falhas de natureza contábil aqui apuradas, de forma que não voltem a ocorrer no futuro, **especialmente para que observe as vedações estabelecidas no Parágrafo Único do artigo 22 e as providências estabelecidas no**

artigo 23, ambos da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) a fim de adequar seus limites com Gastos de Pessoal;

III – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Santa Rita do Pardo (exercício de 2015), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012.

IV – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal".

Em síntese, o Relatório contempla os aspectos relacionados ao planejamento governamental, bem como das receitas estimadas e arrecadadas, além das despesas fixadas e realizadas em 2015, com ênfase nas áreas onde se requer maior atenção do executivo municipal por motivos de exigência legal ou constitucional.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – Relatora

2. DO VOTO

Vieram os autos para análise e relatório-voto da **Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo/MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. CACILDO DAGNO PEREIRA, Prefeito Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados nos tópicos seguintes:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O art. 165 da CF/88 define que o planejamento governamental se dará por intermédio de **três peças editadas sob a forma de lei**: PPA, LDO e LOA. No caso do município de Santa Rita do Pardo consta anexo aos autos o TC/760/2015 que trata do orçamento programa do município, no qual consta cópia do PPA, Lei nº 1070/2013, da LDO, Lei nº 1104/2014, e LOA, Lei nº 1114/2014, juntamente com a ata da audiência pública que discutiu o orçamento de 2015, peça 15, fls. 99/101. No tocante às alterações orçamentárias, após intimação ao jurisdicionado, segundo avaliação da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, fls. 1060/1061, e da Auditoria, fls. 1090/1091, **não restaram comprovadas as alterações orçamentárias do exercício**, haja vista que o gestor deixou de encaminhar totalidade dos decretos modificativos do orçamento. Desta forma, tem-se que a gestão não comprovou o rito estabelecido nos arts. 40 a 46 da Lei 4.320/64.

2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL

A análise da Responsabilidade Fiscal de cada ente da federação passa pelo crivo do cumprimento da Lei Complementar Federal 101/2000, que impõe limites ao endividamento público, exige equilíbrio nas contas, define parâmetros para geração de despesa com pessoal e determina a existência de disponibilidade de caixa face às despesas previamente assumidas. No transcurso do exercício de 2015, o município de **Santa Rita do Pardo** apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Receita Corrente Líquida: 25.695.365,50		
	R$	**%**
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	**14.108.580,81**	**54,91**
Disponibilidade de caixa líquida	**169.785,31**	**-**
Dívida Consolidada Líquida	**-326.740,38**	**-1,27**

Fonte: Com informações ANA – DFCGG/CCM -7208/2021, fls. 1066; ALT – G. JD – 51/2016, peça 15, fls. 28/29 do TC/12892/2015 – Relatório de Gestão Fiscal.

Portanto, conforme a análise da Divisão de Contas, peça 63, fl. 1066, corroborado pela Auditoria, peça 65, fl. 1087, e pelo parecer da Procuradoria de Contas, peça 66, fls. 1116, **não houve o cumprimento integral da Lei de Responsabilidade Fiscal**, haja vista que o Poder Executivo extrapolou o teto de gasto com pessoal, aplicando no exercício 54,91% da receita corrente líquida com pessoal e encargos e ainda deixou de comprovar a transparência ativa estatuída no art. 48 e 48-A da LRF (LCF nº 101/2000).

2.3 OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A apreciação das contas de governo passa pela verificação do atendimento à norma Constitucional (CF/1988) e à Lei nº 11.494/2007 (regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) e à Lei Complementar Federal nº 141/2012 (regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde).

Quanto aos limites impostos, os seguintes índices foram identificados pela Divisão de Contas e pela Auditoria:

Natureza do Recurso	Limite Constitucional/Legal	Valor aplicado/2015
Repasse ao Poder Legislativo	7%	7% (Divisão) **regular** **7,02%** (Auditoria) **irregular**
Aplicação na área da Saúde	15%	24,02% (Divisão) **regular** 23,93% (Auditoria) **regular**
Aplicação área da Educação	25%	35,09%% (Divisão) **regular** 36,88% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Legislativo	6%	3,39% (Divisão) **regular** 3,39% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Executivo	54%	54,91% (Divisão) **irregular** 54,91% (Auditoria) **irregular**

Fonte: Parecer PAR – 2º PRC – 4649/2023, fl. 1113

Como se observa na tabela acima, a Auditoria considerou irregular o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo, uma vez que, ao se expurgar os valores relativos à COSIP da base de cálculo, o montante repassado à Câmara Municipal alcançaria 7,02% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 efetivamente realizado no exercício anterior.

Discordou a Procuradoria de Contas da irregularidade identificada pela Auditoria, em razão de existir entendimento firmado por essa Corte de Contas no tocante a inclusão da COSIP da base de cálculo do duodécimo (Acórdão nº 00/0148/2013 o qual em Reexame aos Pareceres-C nº 00/0003/2001, nº 00/0009/2005, nº 00/0009/2006, nº 00/0012/2006 e nº 00/0006/2007). Tal posicionamento somente fora revisto em 15.12.2015 por ocasião da emissão de Parecer C, na qual se uniformizou o seguinte entendimento:

> **Consulta**
>
> **Processo TC/6606/2015**
>
> "Quanto à COSIP – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, instituída pela Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002 e Dívida Ativa Tributária, bem como as multas e juros de mora incidentes por ocasião de sua cobrança, bem como os Rendimentos de Recursos Próprios, observada a proporção da arrecadação da Receita Tributária e das Transferências definidas pelo Artigo 29-A da Constituição Federal, devem compor a somatória da Receita Tributária, efetivamente realizada no exercício anterior, especialmente para o cálculo dos limites percentuais em relação ao total da despesa do Poder Legislativo Municipal?" Resposta: Não. Considerando que a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP é considerada um tributo de natureza sui generis, uma vez que tem destinação constitucional específica para custear as despesas com o serviço de iluminação pública, conforme dispõe o art. 149-A da Constituição Federal, não podendo, portanto, integrar o somatório das transferências previstas no art. 153, § 5º, e arts. 158 e 159 da Constituição Federal tanto para efeito do cálculo do duodécimo como para as despesas do Poder Legislativo Municipal, nos termos o art. 29-A da Constituição Federal, a qual não pode ser desvirtuada, repartida ou transferida, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa.".

Nesse sentido, acompanho o entendimento da Divisão de Contas e da Procuradoria de Contas, haja vista que no transcurso do exercício de 2015 ainda vigia entendimento deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade da Cosip integrar a base de cálculo (Acórdão nº 00/0148/2013 o qual em Reexame aos Pareceres-C nº 00/0003/2001, nº 00/0009/2005, nº 00/0009/2006, nº 00/0012/2006 e nº 00/0006/2007).

Cabe aqui mencionar que esta julgadora enquanto membro da Auditoria sempre defendeu que a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Público, conforme prescreve o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, o entendimento jurisprudencial e a legislação tributária, não deveria integrar a base de cálculo de apuração do duodécimo, por não se tratar de receita tributária.

Contudo, estando na função de emitir voto nestes autos e em atenção ao que dispõe o art. 927 do CPC, que enfatiza que os juízes e tribunais deverão observar a orientação do plenário ou órgão especial aos quais estiverem vinculados, entendo que existia até 15.12.2015 nesse Tribunal de Contas orientação para que o gestor considerasse a COSIP por ocasião da elaboração das suas LOAs e definição do *quantum* a ser transferido ao legislativo. Ademais, a par do disposto no art. 143 do RI/TCE/MS, o Tribunal não pode penalizar o jurisdicionado que haja observado o entendimento firmado em abstrato.

Desta forma, deixo de acompanhar o entendimento da Auditoria, acatando, por sua vez, o cálculo de 7% de repasse do duodécimo elaborado pela Divisão de Contas, peça 63, fl. 1065. Contudo, cabe relembrar à atual gestão do município de Santa Rita do Pardo de que a **COSIP não deve mais integrar a base de cálculo do duodécimo**, entendimento este já uniformizado por esse Tribunal de Contas.

2.4 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais, do Balanço Patrimonial e da Demonstração dos Fluxos de Caixa devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105 da Lei 4.320/1964, na Portaria STN n.º 634/2013 e no MCASP – 6ª Edição, aprovado pela Portaria STN n.º 840/2016.

No tocante ao Balanço Orçamentário, apurou a Divisão de Contas, fl. 1070, Déficit Orçamentário no valor de R$ 1.216.611,63, não suportado pelo Superávit do exercício anterior (AF – PF no Balanço Patrimonial fls. 771-772), no valor de R$ 915.821,22. Além disso, há registro de cancelamento de restos a pagar processados. Já o Balanço Financeiro indica um saldo negativo de **R$ 1.227.162,47**.

A área técnica (vide fl. 1072 e fl. 1098) identificou ainda inconsistências no Balanço Patrimonial (fl. 771) haja vista que os Resultados Acumulados no valor R$ 10.376.735,70 divergem do Patrimônio Líquido existente no ano anterior, autos do

TC/8025/2015, fl. 790. Além disso, constatou a DFCGG, fl. 1072, que a escrituração das disponibilidades de caixa não possui respaldo documental, já que o saldo existente na conta caixa não guarda conformidade com os extratos e conciliações encaminhados pela gestão (fls. 285/408) e ainda o resultado patrimonial do período indicado no BP (fl. 771) diverge do montante apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais (fl. 774). Por fim, constatou-se a inexistência de notas explicativas às DCASP.

2.5 IRREGULARIDADES

Considerando a análise ANA – DFCGG/CCM – 7208/2021, fls. 1044/1080, e as manifestações da Auditoria no PAR GACS CLO – 6636/2022, fls. 1082/1106, e da Procuradoria de Contas consubstanciada no PAR – 2ª PRC – 4649/2023, fls. 1107/1117, verifica-se irregularidades e inconsistências.

Desta forma, foram apontadas pela DFCGG/CCM:

1) Ausência de peças obrigatórias;

2) Gasto com Pessoal acima do limite legal;

3) Cumprimento parcial da Transparência Ativa;
4) Déficit Orçamentário/Desequilíbrio das Contas e Cancelamento de restos a pagar processados, sem justificativas;
5) Inconsistência no Balanço Patrimonial;
6) Inconsistência no Demonstrativo das Variações Patrimoniais;

7) Ausência de Notas Explicativas.

A Auditoria corroborou parcialmente com os achados da DFCGG e ainda identificou as seguintes irregularidades:

> 1) **Desobediência, na gestão financeira e orçamentária**, aos limites de qualquer natureza estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual e nas leis pertinentes, uma vez que o **repasse do Duodécimo à Câmara dos Vereadores foi superior ao limite instituído pelo art. 29-A, § 2º, I, da Constituição Federal**;

Quanto às impropriedades apontadas pela Auditoria, no que refere ao cálculo do duodécimo para o legislativo, deixo de acompanhar o entendimento da Auditoria, acatando, por sua vez, o cálculo de 7% de repasse do duodécimo elaborado pela Divisão de Contas, peça 63, fl. 1065, haja vista o disposto no art. 927 do CPC, que enfatiza que os juízes e tribunais deverão observar a orientação do plenário ou órgão especial aos quais estiverem vinculados, assim já mencionado anteriormente.

Da ausência de documentos

Conforme apontado pelas equipes técnicas, a prestação de contas não foi instruída com todos os documentos de remessa obrigatória, conforme exigido pela IN TCE/MS n. 35/2011.

Identificaram a Divisão de Contas e a Auditoria que o responsável deixou de apresentar a totalidade dos decretos modificativos do orçamento, não cumprindo integralmente com as exigências do Manual de Peças Obrigatórias, editado por esse Tribunal de Contas. Compulsando a análise da DFCGG/CCM e os pareceres da Auditoria e da Procuradoria de Contas verifico que assiste razão às equipes técnicas, praticando o gestor conduta infracional tipificada no art. 42, inciso II da LO-TCE/MS.

Do descumprimento da LRF

Apuraram as equipes técnicas que o Poder Executivo de Santa Rita do Pardo não observou o limite de gasto com pessoal fixado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LCF nº 101/2000) efetivando despesas na ordem de 54,91% da Receita Corrente Líquida, extrapolando, portanto, o limite de 54%.

Na situação em tela, determinam os artigos 22, parágrafo único e incisos I a V, e 23 da Lei Complementar n. 101/2000 (LRF):

> Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.
>
> Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:
>
> I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
>
> II - criação de cargo, emprego ou função;
>
> III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
>
> IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
>
> V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6o do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias."
>
> "Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição.

Desta forma, resta claro o não cumprimento do Art. 169 da CF/1988 e do Art. 20, III, “b” da LC nº 101/2000, ensejando a emissão de parecer prévio contrário à aprovação nos termos do art. 21, I da LO-TCE/MS. Por outro lado, compulsando os autos do TC/07142/2017, contas de governo de Santa Rita do Pardo, verifico que no **exercício de 2016** o gasto com pessoal do Poder Executivo, calculado pela DFCGG/CCM à fl. 1550, foi de 52,87% da RCL, acima do limite prudencial, contudo, não extrapolando o limite disposto no art. 20, inciso III, b da LRF. Por sua vez, em pesquisa ao TC/10904/2018, contas de governo exercício de 2017, constata-se novo extrapolamento do gasto com pessoal (vide fl. 2212 e fl. 2243), o que revela que as contas do município não foram adequadamente ajustadas, conforme determina à LCF 101/2000.

Sendo assim, entendo irregular o gasto praticado no exercício de 2015, acima do limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ainda no tocante às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, identificaram as equipes técnicas, fl. 1067 e fl. 1090, a ausência da transparência ativa (art. 48 e art. 48-A da Lei Complementar 101/2000), uma vez que não foram disponibilizados no Portal do Município o orçamento programa (PPA/LDO e LOA) e os anexos do RREO e do RGF. Sendo assim, acolho o parecer da Auditoria (fl. 1090) no sentido de recomendar à atual gestão para que atue de forma a cumprir os arts. 48 e 48-A da LRF.

No que tange ao desequilíbrio orçamentário na ordem de R$ 1.216.611,63, apurado pela DFCGG/CCM à fl.1070, entendo que assiste razão à Divisão de Contas, em que pesem as ponderações da Auditoria, fl. 1094, a qual considerou que os restos a pagar não processados não impactam no equilíbrio das contas, uma vez que não teria ocorrido o implemento da obrigação da despesa. Contudo, a apuração do equilíbrio em debate refere-se ao confronto da total da receita realizada e despesa empenhada, nos termos do que dispõe o art. 1º §1º da LCF 101/2000:

> Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.
>
> § 1º A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar **o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Nesse sentido, o objetivo de tal controle é evitar a insuficiência de caixa, já que a gestão não executou o orçamento adequadamente, mantendo em desequilíbrio o montante das receitas e das despesas. No caso em tela, mesmo considerando o

superávit financeiro do exercício anterior, verificou a Divisão de Contas, fl.1070, que o total das receitas orçamentárias não comportaram as despesas do exercício, o que poderá resultar em insuficiência de caixa futura. Não à toa, a Análise AN – 3ICE - 154/2016, fl. 26 do Relatório de Gestão Fiscal (TC/12892/2015) indicou ausência de caixa para comportar a inscrição de restos a pagar:

PONTO DE CONTROLE 08.01 : Dos Restos a Pagar - Anexo 5 - Executivo Art.55, III, "b", LRF

Apurado no último quadrimestre / semestre do exercício.

Descrição	Valor
R.P. Liquidados não Pagos de Exercícios Anteriores	111.463,68
R.P. Liquidados e Não Pagos do Exercício	1.353.093,20
R.P. Empenhados e não Liquidados de Exercícios Anteriores	156.955,07
R.P. Empenhado e não Liquidados do Exercício	190.576,72
Disponibilidade de Caixa Líquida	169.785,31
Empenhados Não Liquidados - Cancelados	0,00

SITUAÇÃO: Não cumpriu o art. 1º, § 1º da LRF apresentando disponibilidade líquida de caixa menor do que os Restos a Pagar Não Processados a inscrever, indicando desequilíbrio financeiro das contas públicas, implicando em necessidade de adoção de medidas para o seu equilíbrio.

Fonte: Análise AN – 3ICE -154/2016, fl. 26

Portanto, entendo configurada o desequilíbrio orçamentário, infração ao art. 1º § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (infração nos termos do art. 42, caput da LO-TCE/MS).

Por fim, importante mencionar que as equipes técnicas identificaram o cancelamento de restos a pagar processados (vide fls. 542/543 e 613). Ocorre que o cancelamento de RP processado, sem enquadramento nas exceções previstas na legislação, é ato ilegal do gestor. Vejamos a orientação contida no MCASP 6ª edição:

4.7.3. Restos a Pagar Processados (RPP)

Serão inscritas em restos a pagar processados as despesas liquidadas e não pagas no exercício financeiro, ou seja, aquelas em que o serviço, a obra ou o material contratado tenha sido prestado ou entregue e aceito pelo contratante, nos termos do art. 63 da Lei nº 4.320/1964.

No caso das despesas orçamentárias inscritas em restos a pagar processados, verifica-se na execução o cumprimento dos estágios de empenho e liquidação, restando pendente apenas o pagamento. Neste caso, em geral, não podem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens ou serviços satisfez a obrigação de fazer e a Administração conferiu essa obrigação. Portanto, não poderá deixar de exercer a obrigação de pagar, salvo motivo previsto na legislação pertinente.

A lei de finanças públicas dispõe sobre a liquidação, ato que confere aos Restos a Pagar a qualidade de processados:

> Art. 63. A **liquidação da despesa** consiste na verificação do **direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito**.
>
> § 1° Essa verificação tem por fim apurar:
>
> I - a origem e o objeto do que se deve pagar;
>
> II - a importância exata a pagar; (Vide Medida Provisória nº 581, de 2012)
>
> III - a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação.
>
> § 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:
>
> I - o contrato, ajuste ou acôrdo respectivo;
>
> II - a nota de empenho;
>
> III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.

Portanto, por ocasião da liquidação tem-se direito líquido e certo do credor perante a administração pública e o cancelamento sem enquadramento nas exceções previstas na legislação, é ato ilegal do gestor. Compulsando os autos verifico que o gestor não apresentou, fls. 666/683, justificativas a respeito do cancelamento dos restos a pagar processados, razão pela qual entendo irregular tal conduta (infração nos termos do art. 42, caput, IX da LO-TCE/MS).

Da escrituração de modo irregular

Verifica-se que as contas de governo da Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo apresentaram inconsistências contábeis **não sanadas**, mesmo após a apresentação de documentos em sede de resposta à intimação, fls. 666/1042. As irregularidades dizem respeito ao Balanço Patrimonial (fl. 771), no qual os resultados acumulados (Patrimônio Líquido do exercício anterior) divergem da informação apresentada no Anexo 14 do ano anterior (TC/8025/2015, fl. 790).

Constatou-se ainda que os valores mencionados na conta caixa (BP) não guardam compatibilidade com os extratos e conciliações bancárias anexadas a estes autos, configurando ausência de base documental para escrituração contábil. Além disso, há desconformidade no resultado patrimonial do período, uma vez que a DVP indica apuração negativa no valor de R$ 1.164.238,82 e o BP evidencia resultado negativo do período no valor R$ 798.241,50.

Há que se mencionar ainda a ponderação das equipes técnicas pela ausência de notas explicativas às DCASP, contrariando o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, a NBC T 16.6 (Demonstrações Contábeis), vigente à época, e ferindo, inclusive, os preceitos básicos da transparência pública dos dados.

Por fim, importante destacar o item 2.5 – f do parecer da Auditoria (fl. 1100), no

qual resta comprovada a reabertura dos balanços encerrados, **com alterações nos saldos e resultados patrimoniais**, fato que resulta na escrituração das contas públicas de modo irregular, comprometendo a representação fidedigna e a confiabilidade das Demonstrações Contábeis (que são a fonte de aferição do cumprimento das obrigações constitucionais e legais da municipalidade). **O resultado prático da reabertura de demonstrativo contábil de exercício já findo pode ser constatado a partir das inconsistências anteriormente mencionadas:**

- Resultado patrimonial do período apurado na DVP divergir da evidenciação existente no Balanço Patrimonial;
- Resultados acumulados não convergirem com o Patrimônio Líquido do exercício anterior.

Portanto, diante das irregularidades identificadas pelo corpo técnico, entendo a ocorrência de escrituração de modo irregular, prática infracional tipificada no art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS.

Das Irregularidades ensejadoras de emissão de parecer prévio Contrário à Aprovação

IRREGULARIDADE	DISPOSITIVO LEGAL	DESFECHO
Completude da Prestação de Contas – Ausência de Documentos de Instrução Obrigatória	IN/TCE/MS nº 35/2011; Artigos 40 a 46 da Lei 4.320/64	**IRREGULARIDADE** Art. 42, inciso II da LO/TCE/MS
Extrapolamento do gasto com pessoal. O município executou 54,91% da RCL com pessoal e encargos.	Art. 20, III, b da LCF 101/2000.	**IRREGULARIDADE** Art. 42, VI da LO/TCE/MS
Cumprimento parcial da transparência ativa	Art. 48 § 1º e 48 - A da LRF (LC 101/2000)	**RECOMENDAÇÃO**
Não atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal no tocante ao equilíbrio orçamentário.	LRF, art. 1º § 1º.	**IRREGULARIDADE** Art. 42, *caput* da LO/TCE/MS
Cancelamento de restos a pagar processados	MCASP 6ª edição Art. 63 da Lei 4.320/64.	**IRREGULARIDADE** Art. 42, *caput*, da LO/TCE/MS

Escrituração Irregular do Balanço Patrimonial (fl. 771) com indício de reabertura de demonstrativo de exercício já findo	MCASP 6ª edição	**IRREGULARIDADE** Art. 42, caput e inciso VIII da LO/TCE/MS. Art. 119 – RI/TCE/MS – prejuízo à adequada demonstração da posição financeira, orçamentária e patrimonial.
Ausência de Notas Explicativas	MCASP 6ª edição NBCASP/CFC.	**RECOMENDAÇÃO**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, fundamentado na análise da DFCGG, acolho o parecer da Procuradoria de Contas e parcialmente o da Auditoria e voto com fulcro no art. 80, §1º do RI/TCE/MS:

Pela **emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo/MS**, referente ao exercício de **2015, sob a responsabilidade do Sr. Cacildo Dagno Pereira**, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 21, inciso I da LCE n. 160/2012, tendo em vista as infrações praticadas nos termos do art. 42, caput, inciso II, VI e VIII da LO-TCE/MS, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

1. Pela **recomendação** à atual gestão de Santa Rita do Pardo/MS para que aprimore o processo de transparência ativa, disponibilizando na internet os dados relativos à execução financeira e orçamentária, as prestações de contas, demonstrativos contábeis, contratações públicas e demais informações relativas à administração pública municipal;

2. Pela **recomendação** à atual gestão de Santa Rita do Pardo/MS para que passe a elaborar e publicar, por ocasião do encerramento do exercício financeiro, as Notas Explicativas que são parte integrante das DCASP;

3. Pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Santa Rita do Pardo/MS (exercício de 2015), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012;

4. Pela **intimação** do resultado deste julgamento aos interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/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 da Prefeitura Municipal de Santa Rita do Pardo/MS, referente ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Cacildo Dagno Pereira, pela recomendação à atual gestão e pela comunicação à Câmara Municipal.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

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

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 9 de agosto de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS / VAB