PARECER - PA00 - 64/2022

PROCESSO TC/MS	: TC/07269/2017
PROTOCOLO	: 1808274
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE CARACOL
JURISDICIONADO	: MANOEL DOS SANTOS VIAIS
RELATOR	: CONS. OSMAR DOMINGUES JERONYMO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – INTEMPESTIVIDADE – AUSÊNCIA DE DOCUMENTOS E DADOS DE REMESSA OBRIGATÓRIA – AUSÊNCIA DO EXTRATO DOS CREDORES COMPONENTES DA DÍVIDA FUNDADA INTERNA E EXTERNA CONTENDO SALDO EM 31 DE DEZEMBRO – AUSÊNCIA DO EXTRATO BANCÁRIO CONTENDO SALDO EM 31 DE DEZEMBRO CONSOLIDADO – MANUTENÇÃO DAS DISPONIBILIDADES DE CAIXA EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NÃO OFICIAIS – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – DIVERGÊNCIA DE VALORES – BENS MÓVEIS REGISTRADOS – REGISTROS IRREGULARES – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO – PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA ATIVA – DISPONIBILIZAÇÃO PARCIAL DAS INFORMAÇÕES – NECESSIDADE DO CUMPRIMENTO INTEGRAL DO ART. 48 DA LRF – LOA – ALTERAÇÃO ORÇAMENTÁRIA – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA – INFORMAÇÕES DO GESTOR – EXPOSIÇÃO DE JUSTIFICATIVA PARA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – AUSÊNCIA DE NOTAS EXPLICATIVAS JUNTO ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS APLICADAS AO SETOR PÚBLICO – ELABORAÇÃO E PUBLICAÇÃO – RECOMENDAÇÃO.

1. Verificado o descumprimento das normas legais e regulamentares aplicáveis à matéria na prestação de contas anual de governo, decorrente da omissão total ou parcial de prestar contas no prazo estabelecido e da escrituração ou registro de forma ou modo irregular (art. 42, II e VIII, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012), emite-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas, pelo Legislativo.
2. Expede-se a recomendação ao atual gestor da Prefeitura para que observe com mais rigor as normas aplicáveis à contabilidade pública, principalmente o MCASP, a LRF e a Lei n. 4.320/64, no tocante à elaboração e publicação das notas explicativas junto as DCASP, à transparência ativa, à inclusão de dispositivos estranhos à LOA e à exposição de justificativa para abertura de créditos adicionais.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 7 a 10 de novembro de 2022, 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 Caracol/MS, referente ao exercício de **2016**, de responsabilidade do Sr. **Manoel dos Santos Viais**, Prefeito Municipal à época, com fundamento no art. 59, III c/c o art. 42, incisos II, e VIII, todos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; e pela **recomendação** ao atual gestor da Prefeitura de Caracol/MS, para que observe com mais rigor as normas aplicáveis à contabilidade pública, principalmente o MCASP, a LRF e a Lei n. 4320/64, no tocante à elaboração e publicação das notas explicativas junto as DCASP, à transparência ativa, à inclusão de dispositivos estranhos à LOA e à exposição de justificativa para abertura de créditos adicionais.

Campo Grande, 10 de novembro de 2022.

Conselheiro **Osmar Domingues Jeronymo** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Trata o presente processo das contas de governo da Prefeitura Municipal de Caracol, referente ao exercício de 2016, remetida a esta Corte de Contas, nos termos estabelecidos no anexo III, item 3.1, subitem 3.3.1, do Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 54/2016, vigente à época, de responsabilidade do Sr. Manoel dos Santos Viais, prefeito municipal à época.

Inicialmente, a 4ª Inspetoria de Controle Externo (4ªICE) e a Auditoria manifestaram-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas (ANA - 4ICE - 25483/2017, fls. 796/814 e PAR - GACS PSS - 6380/2020, fls.815/866).

A Procuradoria de Contas pronunciou-se por meio do DSP - 4ª PRC - 20883/2020 (fls. 867/870) solicitando a intimação do responsável. Após intimação do gestor, do controlador interno e do contador municipal (fls. 871/873), o Sr. Manoel dos Santos Viais, prefeito à época, apresentou resposta (fls. 881/990), analisada pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo de Gestão (DFCGG), pela Auditoria e pela Procuradoria de Contas, que opinaram pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas (ANA - DFCGG/CCM - 926/2021, fs. 992/1007; PAR - GACS PSS - 78/2022, fls. 1009/1029; e PAR - 4ª PRC - 1558/2022, fls. 1030/1045).

É o relatório, passo ao voto.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo – Relator

Considerando os documentos apresentados pelo gestor, a resposta à intimação (fls. 881/990), a ANA - DFCGG/CCM - 926/2021 (fs. 992/1007), PAR - GACS PSS - 78/2022 (fls. 1009/1029), e o PAR - 4ª PRC - 1558/2022 (fls. 1030/1045), passo ao mérito.

As equipes técnicas e a Procuradoria de Contas constataram irregularidades e impropriedades, veja-se:

Intempestividade da Apresentação das Contas

Foi apontada pela Auditoria (fls. 816/817) a remessa intempestiva da prestação de contas, considerando o prazo determinado pela Resolução TCE/MS n. 54/2016, vigente à época.

O gestor justificou (fls. 883/885) que houve dilação do prazo, conforme Portal do Jurisdicionado, passando para 30/04/2017, e que o envio em 04/05/2017 demonstra atraso de apenas 3 dias úteis, ressaltando que não houve má-fé.

No entanto, mesmo considerando a prorrogação do prazo pelo TCE/MS, ocorreu a intempestividade do envio, permanecendo a irregularidade.

Ausência de documentos e dados de remessa obrigatória

No que se refere à remessa obrigatória de dados, conforme o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela Resolução TCE-MS n. 54/2016, vigente à época, a prestação de contas não foi instruída com os documentos regulares exigidos. Estão ausentes:

- Extrato dos credores componentes da dívida fundada interna e externa, contendo saldo em 31 de dezembro (Lei n. 4.320/64, Art. 98 § Único).

Entendo que não foi sanada a irregularidade, pois os valores apresentados no extrato do INSS, fl. 935, totalizam R$ 9.272.594,39 e não conferem com o registrado no Anexo 16, que é de R$ 9.588.823,76, fl. 947, conforme concluiu a DFCGG (fl. 995).

Quanto ao extrato da Energisa, também não foi sanada sua ausência. No demonstrativo de 2017 constou saldo do exercício anterior de R$ 316.229,37 (fl. 214 do TC/3193/2018), que confere com o saldo de 2016, demonstrado às fls. 947 destes autos. Todavia, não foi juntado o extrato deste saldo. Ademais, o valor registrado de saldo de 2017 no demonstrativo, qual seja, R$ 531.848,83 conflita com o extrato - R$549.420,32, ambos juntados nas contas de 2017 (peças n. 21/22 do TC/3193/2018).

- Extrato Bancário com saldo em 31 de dezembro consolidado (Banco Bradesco);

O gestor apresentou extratos do Banco Bradesco, porém, conforme apurou a DFCGG (fl. 995), não foi juntado o extrato referente à conta n.º 11530-4, conforme consta na conciliação (fl. 351). Assim, não foi sanada integralmente a irregularidade.

Considerando a ausência de documentos de remessa obrigatória, permanece a prática da infração prevista no art. 42, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012.

Do parecer do controle interno

A Auditoria destacou que o parecer técnico conclusivo, emitido pela unidade de controle interno, sobre as contas da Prefeitura Municipal de Caracol, trouxe conceitos genéricos, sem demonstrar a metodologia de trabalho, os cálculos afetos aos controles, tampouco evidenciou qualquer acompanhamento quanto à efetividade das ações públicas, o que põe em dúvida a efetividade do Controle Interno exercida no executivo municipal.

Na resposta, o gestor defendeu (fls. 887/888) a presunção de veracidade e fé pública do ato administrativo, disse que o controlador examinou a legalidade, legitimidade e economicidade das ações da administração municipal e que o parecer seguiu o modelo disponibilizado em portaria do TCE/MS. Afirma, ainda, que não seria caso de irregularidade, mas apenas de recomendação ao controlador interno para que altere sua abordagem no parecer para demonstrar o controle que exerce.

Destaco que, quando se trata de controle/auditoria, não existe opinião que não esteja amparada em evidência. Assim, não merece prosperar a ideia de presunção *juris tantum* de veracidade quando o controlador interno, no exercício de seu múnus constitucional, deixa de trazer evidências que amparem a opinião exarada.

Outro ponto é que as equipes técnicas não apontaram irregularidade neste quesito, havendo manifestação pela recomendação quanto à elaboração do parecer para melhor atuação e demonstração do trabalho do controle interno, a qual, ao meu ver, merece ser acolhida, diante das inúmeras irregularidades e impropriedades, constantes na prestação de contas e que permaneceram mesmo após resposta à intimação.

Avaliação da responsabilidade fiscal: manutenção das disponibilidades de caixa em instituições financeiras não oficiais

Ficou demonstrada a existência de disponibilidades de caixa depositadas em instituições financeiras não oficiais, pois houve depósitos efetivados no BRADESCO e foi ressaltado que os extratos bancários das contas no Banco Bradesco não foram encaminhados pelo gestor (fls. 822/825).

O gestor alegou (fls. 888) que no Município não há agência de banco oficial e que as contas existentes nos bancos não oficiais se tratam de contas para folha de pagamento dos servidores municipais, não se constituindo disponibilidade.

No caso, apesar da justificativa do gestor de que são contas de pagamento de servidor, não foram apresentados documentos que comprovassem a alegação, como o contrato com a instituição financeira. Portanto, permanece a irregularidade.

Avaliação da Responsabilidade Fiscal: Publicidade e Transparência Ativa

As equipes técnicas constataram, inicialmente, que as cópias juntadas das Demonstrações Contábeis Aplicadas ao Setor Público (DCASP) publicadas não apresentam a totalidade das informações, já que trechos dos demonstrativos foram suprimidos no processo de digitalização e envio ao TCE/MS, por ocasião da remessa de documentos. Assim como, as DCASP do exercício de 2016 não estão disponíveis para acesso público no portal da transparência e não foi observada, na íntegra, a exigência prevista no art. 48 da LRF e Resolução CFC N. 1133/2008.

O gestor (fls. 892/893) afirmou que não vinha sendo cumprida integralmente a exigência legal quanto à transparência ativa, mas informou que foram tomadas providências e atualmente o Município possui as informações no Portal da Transparência.

No caso, não foi esclarecido tampouco juntado documento com o objetivo de sanar a irregularidade relativa à apresentação das cópias das publicações dos balanços nestes autos. Portanto, permanece a irregularidade e a prática da infração prevista no inciso V, do art. 42 da LCE n. 160/2012.

Por sua vez, quanto ao portal de transparência, em consulta ao site do Município (http://ww2.pmcaracol.ms.gov.br/), em 25/07/2022, observa-se a disponibilização parcial das informações do exercício de 2016, pois apenas constam os balanços e procedimentos licitatórios. Continuam ausentes RREO, RGF, LOA, LDO, PPA de 2016. Portanto, acolho a manifestação das equipes técnicas e recomendo para que o atual prefeito cumpra integralmente o art. 48 da LRF.

Do Orçamento

Inicialmente, a Auditoria apontou que a Lei Orçamentária Anual (LOA) previu diversas exceções à regra de alteração orçamentária, o que desconfigura o orçamento público. Foi emitida opinião a fim de determinar ao gestor que ao elaborar a LOA não inclua dispositivos estranhos à previsão de receita e fixação de despesa.

O gestor (fls. 895/897) justificou que a lei federal não especifica quais são as exceções que podem ser tratadas na LOA; que a LOA do Município passou pelo processo legislativo e foi aprovada; e que foram abertos créditos bem abaixo do

autorizado, de forma que não comprometeu o limite autorizado pela LOA. Aduz que cabe ressalva ao caso, não podendo levar à irregularidade das contas.

No entanto, não acolho a justificativa do gestor quanto à possibilidade de previsão, pois as exceções a serem excluídas do cálculo da margem orçamentária não podem, e nem devem, abranger despesas sujeitas a rígido controle, como é o caso da despesa com inativo e pensionista.

Observa-se, por exemplo, que as despesas constantes das exceções: inativos e pensionistas, precatórios judiciais, convênios, contrato de repasse e termos de cooperação são completamente previsíveis e, sendo previsíveis, devem constar do planejamento municipal. A autorização para tal procedimento, consta do art. 5º da Lei Orçamentária Anual de Caracol, entretanto, tal dispositivo desconfigura o orçamento público.

Portanto, acolho o entendimento da DFCGG e da Auditoria e voto pela recomendação ao atual prefeito municipal para que ao elaborar a LOA deixe de incluir dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, nos termos do que dispõe a CF/1988.

Quanto à necessidade de exposição de justificativa para a falta de dotação e alteração do orçamento, o gestor (fl. 897/899) alegou que a exposição de justificativa somente ocorrerá com a solicitação de novos créditos, pois a LOA já autoriza a abertura de créditos suplementares, razão pela qual os créditos abertos com base na LOA, como no caso, não precisariam desta justificativa, destacando que seria por insuficiência de dotação. Defendeu, ainda, que a Instrução normativa TC/MS n.35/2011 não a prevê no envio de dados ao SICOM, portanto, não poderia ser exigida sem norma que a obrigasse.

Não acolho a manifestação do gestor.

A LOA autoriza de forma genérica e cabe ao gestor informar a razão da mudança orçamentária em cada ato elaborado, justificar o porquê de não seguir o planejamento. Inicialmente, a ICE identificou que os decretos apresentados pelo jurisdicionado, fls. 84/133, não foram precedidos de exposição de justificativa, nos termos do art. 43, *caput,* da Lei n. 4.320/64. Verifica-se que assiste razão no apontamento e destaco que a ausência de tal justificativa tem sido uma praxe nas gestões públicas e demonstra clara afronta ao texto da Lei n. 4320/64.

Nesse sentido, importante destacar que a Lei n. 4.320/64 e a LRF trazem métodos para prever a receita e fixar a despesa, tais como a média do que foi realizado nos três últimos anos, acrescido da expectativa de inflação, por exemplo.

Assim, seguindo a linha que o gestor tenha analisado os dados retrospectivos para fazer seu planejamento de despesas, parece-me lógico que é seu dever informar o motivo da falta de dotação e alteração do orçamento aprovado pela Câmara Municipal. A justificativa é o fato que faz nascer a necessidade de alterar o orçamento. A ideia da justificativa é deixar claro que o fato que ensejou a alteração

orçamentária não foi previsto no orçamento, pois não era possível ser previsto.

Quanto à alegação de não previsão no *layout* para envio de informações pelo SICOM, cumpre dizer que a Lei federal n. 4320/64 exige a exposição, portanto deve ser respeitada. Ademais, as tabelas demonstradas (fl. 898) tratam de resumo de informações e não impedem a colocação de justificativa, até porque possuem espaço em branco que poderiam ser preenchidos.

Destaco que tal impropriedade não conduz à irregularidade das contas, sendo objeto de recomendação para que o gestor observe, com maior rigor, as exigências da Lei n. 4320/64.

Demonstrações Contábeis

As equipes técnicas constataram divergência na apuração do saldo patrimonial (fls. 839/843), pois o Patrimônio Líquido (PL) do exercício anterior, no valor de R$12.997.690,50, acrescido do resultado superavitário do exercício, no montante de R$2.898.968,62, resultaria no PL na ordem de R$ 15.896.659,12. Contudo, o Anexo 14 informa um PL de R$ 16.014.659,12.

Quanto aos bens móveis, o inventário indica a quantia de R$3.494.184,03 e o Balanço Patrimonial (BP) o montante de R$ 3.602.948,96, diferença de R$ 108.764,93. Nota-se, ainda, inconsistência entre os valores registrados a título de Passivo Circulante e Não Circulante, quando comparados com os dados dos Demonstrativos da Dívida Flutuante (Anexo 17) e Dívida Fundada (anexo 16).

Na resposta à intimação (fls. 902/904), o gestor justifica que os registros estão corretos e que o XML disponibilizado pelo TCE não contém a linha de ajustes de exercícios anteriores, mas que estes podem ser vistos no balancete (fl. 595, linha 132), registrando o valor da diferença apurada, R$ 118.000,00.

Quanto aos bens, informou (fls. 904/905) que deve ser acrescido o valor dos bens da Câmara (R$ 29.147,65, fls. 575/582) e que a divergência apurada remanescente de bens móveis, no valor de R$ 79.617,28, foi sanada na prestação de contas de governo de 2017 (peça n. 42 do TC/3193/2018).

Em sequência, quanto ao passivo circulante, o Gestor (fls. 906/907) defendeu que houve erro na análise, pois foi comparado demonstrativo da PM (direto) com consolidado. Ao analisar apenas os demonstrativos consolidados, não há divergência.

Por fim, quanto ao passivo não circulante, o gestor (fls. 907/908) confirmou o erro no registro e informou que encaminharia outro anexo com saldo de R$9.899.922,76, afirmando que não altera o resultado do exercício. Esclareceu que a diferença de R$ 192.782,54 com o Anexo 14 (R$ 9.707.140,22, fl. 140) se trata de passivo circulante, conforme razão às fls. 908.

Quanto à diferença no saldo patrimonial, considerando o balancete (fl. 595, linha 132), entendo que os ajustes registrados sanam a divergência. Acolho a justificativa do gestor, com a ressalva de que o saldo das contas do PL (saldo inicial do balancete – *vide* linha 125 – fl. 595) diverge dos dados apresentados no TC/12001/2016 – Contas de Gestão do exercício de 2015 (fls. 1075/1077 e 1247/1250). A divergência mencionada foi apurada no TC/12001/2016.

Quanto aos bens móveis registrados, verifica-se que foi confirmado o erro de registro em 2016, portanto, permanece a irregularidade para o exercício em comento. O saneamento posterior não retira a irregularidade apurada no exercício anterior, mas impede que ela se reitere nos exercícios seguintes. Assim, considerando que o próprio gestor reconhece a divergência nos dados (*vide* fl. 905), em que pese os argumentos defendidos, o gestor não se desincumbiu do ônus de comprovar, no exercício de 2016, a correta escrituração dos bens pertencentes ao ente municipal.

Quanto ao inventário, importante ressaltar que o gestor deve apresentá-lo de forma consolidada, inclusive com informações da Câmara, para evitar divergência com os demonstrativos consolidados. Com efeito, observa-se que apesar de constar inventário da Câmara às fls. 575/582, consta a Câmara Municipal como proprietária de bem (fl. 568):

2444	CONSTRUÇÃO	CONSTRUÇÃO DE ESCOLA NO AMBITO DO PROGRAMA NACIONAL DE REESTRUTURAÇÃO E APARELHAGEM CONSTRUÇÃO REF. AO TERCEIRO DESB.	CÂMARA MUNICIPAL	4228	02/06/2014	ÓTIMO	28.514,45	28.514,45

Por sua vez, quanto ao passivo circulante, considerando os esclarecimentos e demonstrativos consolidados juntados às fls. 140/141 e 144/145 e a informação do saldo consignado no balancete, de R$ 334.608,07, que demonstra o ajuste de saldo (linha 99, fl. 594) e, na linha 89, precatório de R$ 192.782,54 (fl. 594), verifico que não há divergência de registro. Portanto, considero sanada a irregularidade.

Por fim, quanto ao passivo não circulante, entendo sanada a irregularidade pela juntada do Anexo 16 (fl. 947), cujos valores estão convergentes com o BP (fl. 140), sendo a diferença justificada pelos precatórios (que integram a dívida fundada, mas podem ser classificados no passivo circulante, de acordo com o prazo de exigibilidade da dívida).

Por todo o exposto, considerando os registros irregulares, permanece a prática da infração prevista no art. 42, VIII, da LOTCEMS.

Notas explicativas

As equipes técnicas constataram a ausência de Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis aplicadas ao Setor Público (DCASP). O gestor justificou (fls. 899/900) que as notas não são necessárias em todas as demonstrações, mas apenas quando tiverem lançamentos importantes não evidenciados de forma nítida. Destaca, ainda, que a ausência das notas não pode levar à irregularidade das contas, pois se trata de falha formal, sem prejuízo ao erário.

No caso, é certo que as notas são necessárias em casos que exigem melhor detalhamento, e sua ausência não se trata de mero formalismo, pois são exigidas pela Resolução n. 54 TCE/MS, bem como pelas normas contábeis. Assim, recomendo que o gestor observe com maior rigor as normas aplicáveis à contabilidade pública, em especial o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP), principalmente quanto ao rol mínimo de informações que devem constar em Notas Explicativas.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, com fundamento do art. 4º do Regimento Interno deste Tribunal (RITC/MS), aprovado pela Resolução do TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018, acolho a manifestação das equipes técnicas e da Procuradoria de Contas e VOTO:

1. pela **emissão de parecer prévio contrário à aprovação** das contas de governo da Prefeitura Municipal de Caracol/MS, referente ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Manoel dos Santos Viais, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 59, III c/c o art. 42, incisos II, e VIII, todos da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

2. pela **recomendação** ao atual gestor da Prefeitura de Caracol/MS, para que observe com mais rigor as normas aplicáveis à contabilidade pública, principalmente o MCASP, a LRF e a Lei n. 4320/64, no tocante à elaboração e publicação das notas explicativas junto as DCASP, à transparência ativa, à inclusão de dispositivos estranhos à LOA e à exposição de justificativa para abertura de créditos adicionais;

3. 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 unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de Caracol/MS, referente ao exercício de 2016, de responsabilidade do Sr. Manoel dos Santos Viais, e pela recomendação ao atual gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Jerson Domingos, 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, 10 de novembro de 2022.

Conselheiro **OSMAR DOMINGUES JERONYMO**

Relator