PARECER PRÉVIO - PA00 - 15/2025

PROCESSO TC/MS	**:** TC/3661/2020
PROTOCOLO	**:** 2031041
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE RIO NEGRO
JURISDICIONADO	**:** CLEIDIMAR DA SILVA CAMARGO
RELATOR	**:** CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. EXERCÍCIO 2019. JUSTIFICATIVAS ACEITAS. REMANEJAMENTO DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA SEM PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. VALOR INSIGNIFICANTE. 0,016% DO TOTAL DA DESPESA FIXADA. ANÁLISE DO CONJUNTO DAS CONTAS. PRINCÍPIO DA RAZOABILIDADE. PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA. RECOMENDAÇÃO. DETERMINAÇÃO.

1. O Administrador Público somente poderá aplicar os recursos conforme estabelecido na lei orçamentária anual (LOA). Apesar do descumprimento do art. 167, VI, da CF/1988, adota-se a ressalva como medida suficiente para o remanejamento de dotação orçamentária sem prévia autorização legislativa, no caso concreto, haja vista a insignificância do valor apresentado, frente o valor global da abertura de créditos suplementares, com fundamento no princípio da razoabilidade (art. 20, § 1º, da Lei n. 13.655/2018). Ademais, cabe considerar a previsão do § 1º da Instrução Normativa n. 52/2007 do TCU, dispondo que se observará “o princípio da insignificância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco”.

2. Emite-se o parecer prévio favorável com ressalva à aprovação das contas anuais de governo, nos termos dos arts. 21, I, e 59, II, da LCE n. 160/2012, c/c arts. 117, 118, parágrafo único, e 119, III, do RITCE/MS, com a recomendação cabível.

3. É determinado ao gestor que deixe de consignar no Projeto da LOA, encaminhado ao Legislativo, autorização para abertura de créditos especiais, desonerações/exclusões ao cálculo da margem orçamentário, bem como a autorização para transposição, remanejamento e transferência, pois tais exclusões conflitam com os arts. 165, §8º, e 167, VI, VII, §5º, da CF/1988, art. 7, I, da Lei n. 4.320/1964 e art. 5º, §4º, da LRF.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, nas 3ª e 5ª Sessões Ordinárias Virtuais do Tribunal Pleno, realizadas de 31 de março a 3 de abril de 2025 e de 14 a 16 de abril de 2025, respectivamente, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por maioria e nos termos do voto do Revisor, emitir **parecer prévio favorável à aprovação com ressalva** das Contas de Governo do **Município de Rio Negro/MS**,

referente ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade do Sr. **Cleidimar da Silva Camargo**, Prefeito Municipal - à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, I, e o art. 59, II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, parágrafo único, e 119, III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto; **comunicar** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Favorável com Ressalva à aprovação das Contas Anuais de Governo do Município de Rio Negro/MS, referente ao exercício financeiro de 2019, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012; expedir **recomendação** para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, segundo o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012; **determinar** ao gestor que deixe de consignar no Projeto da LOA, encaminhado ao Legislativo, autorização para abertura de créditos especiais, desonerações/exclusões ao cálculo da margem orçamentário, bem como a autorização para transposição, remanejamento e transferência, pois tais exclusões conflitam com os arts. 165, §8º, e 167, VI e VII, §5º, ambos da CF/88, art. 7, I, da Lei 4.320/64 e art. 5º, §4º, da LRF; e **comunicar** o resultado do Parecer Prévio Favorável à Aprovação com Ressalva das Contas de Governo ao interessado, nos termos do art. 50, I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o art. 99 do Regimento Interno - TCE/MS.

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **Jerson Domingos** – Revisor

(art. 73, §2º, do RITCE/MS)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anuais de Governo da **Prefeitura Municipal de Rio Negro**, correspondente ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade do Sr. **Cleidimar da Silva Camargo**, Prefeito Municipal à época.

A princípio, a Divisão de Fiscalização, após a análise dos documentos acostados nos autos, concluiu que restaram evidenciados alguns achados e que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicados (peça 71).

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação, conforme Parecer **PAR - 1ª PRC - 8542/2023** (peça 74).

Devido aos achados apontados, o gestor foi intimado por determinação do conselheiro relator (peças 75-76), oportunizando o contraditório e a ampla defesa, ocasião em que se manifestou nos autos acostando documentos e justificativas (peça 80), que foram objeto da reanálise.

A Divisão de Fiscalização, por meio da Análise Conclusiva **ANA – DFCGG/CCM - 9648/2023** (peça 82), concluiu que permanecem evidenciadas 02(duas) impropriedades e 01(uma) irregularidade, vindo a propor que as contas sejam aprovadas com ressalvas.

Por fim, o Ministério Público de Contas manteve sua opinião pela emissão de Parecer Prévio Contrário à aprovação, conforme Parecer **PAR - 2ª PRC - 2581/2024** (peça 84).

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 e a manifestação 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, passamos ao exame:

2.1 - A Divisão de Fiscalização constatou (fl. 1173) inicialmente que em análise aos Decretos de Abertura de Créditos Adicionais, durante a execução do orçamento, foi realizado remanejamento de dotações, e destacou como exemplo de realização de remanejamento o Decreto Orçamentário nº 35 (fl. 229), no qual foi aberto Crédito Adicional Suplementar na Secretaria Municipal de Administração, no montante de R$ 3.522,84, tendo como fonte de recursos a anulação parcial de dotação consignada na Câmara Municipal de Rio Negro, contrariando o disposto na CF/88, art. 167, VI, senão vejamos:

Decreto Orçamentário nº 35 / 2019 - Consolidado

Abre Crédito Suplementar na Unidade Orçamentária da(o) PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO NEGRO, por Anulação Parcial de Dotações orçamentárias, e dá outras providências

JUSTIFICATIVA:
Ajuste Orçamentário

O(a) Prefeito(a) Municipal de RIO NEGRO, ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL, República Federativa do Brasil, usando das atribuições que lhe confere a Lei Orgânica do Município e pela Lei nº 798 de 12/12/2018.

DECRETA:

Artigo 1º - Abre Crédito Suplementar nas Unidades Orçamentárias do(a) PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO NEGRO discriminadas abaixo:

03.030 - SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO

04.122.0003.2141 - Manutenção da Secretaria de Administração

33 - 3.3.90.39.00.00 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica
0100 - Recursos Ordinários — 3.522,84

3.522,84

Total Geral de Suplementações ...: 3.522,84

Artigo 2º - A suplementação decorrente do artigo anterior correrá a conta de Anulação Parcial de Dotações abaixo discriminadas:

01.010 - CAMARA MUNICIPAL DE RIO NEGRO

01.031.0001.2001 - Manutenção das Atividades da Câmara Municipal

12 - 4.4.90.52.00.00 - Equipamentos e Material Permanente
0100 - Recursos Ordinários — 3.522,84

3.522,84

Total de Reduções ...: 3.522,84

Em sua defesa o gestor alega que (fl. 1221):

> "O Decreto Orçamentário nº 35/2019 foi para fazer ajuste orçamentário das dotações orçamentárias da Câmara Municipal, **conforme previsto na LDO** e na própria Constituição Federal estabelece esses limites percentuais, que variam de acordo com a população do Município, para o total das despesas da Câmara Municipal, bem como para o montante dos recursos a serem repassados à título de duodécimo.
>
> Relaciona as modalidades de alterações orçamentárias trazidas no art. 167, IV, da Constituição Federal, e discorre sobre as diferenciações entre estas e as possibilidades previstas na Lei nº 4.320/64." (g.n.)

Em seu reexame a Divisão de Fiscalização informou que em consulta à LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 783/2018, do município de Rio Negro, não havia autorização expressa para o gestor realizar transposição, remanejamento e transferência de créditos orçamentários e que esses dispositivos necessitam de prévio consentimento do Poder Legislativo e concluiu que a impropriedade permanece (fls. 1239-1240). O Ministério Público Contas ratificou sua opinião pela irregularidade (fl. 1249).

A princípio, é importante destacar no caso de realocação de recursos que não se pode confundir a abertura de créditos adicionais com transposição, remanejamento ou transferência, haja vista que estes se referem a repriorizações das ações governamentais (recursos de um órgão para outro ou de uma categoria de programação para outra) e o art. 43, da Lei Federal nº 4.320/1964 que trata apenas da abertura de créditos adicionais, onde o fator determinante é a necessidade da existência de recursos quando tratarem de deslocamento de dotações dentro do mesmo órgão e da mesma categoria de programação.

Além disso, o art. 165, §8º, deve-se frisar que a CF/88 é literal ao retratar que a LOA não poderá conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, excetuando apenas a autorização para abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita e nos termos da lei, em obediência ao princípio orçamentário da exclusividade (que determina que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa).

Na sequência, constata-se que este tema já foi objeto de julgamento nesta Corte de Contas, com entendimento pela irregularidade, a saber:

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. INFRAÇÕES. ART. 42, CAPUT, II, IV, VI E VIII, DA LO-TCE/MS. **TRANSPOSIÇÃO, REMANEJAMENTO E TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS SEM COMPROVAÇÃO DA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA**. DIVERGÊNCIA DE INFORMAÇÕES ENTRE DECRETOS E DEMONSTRATIVO

> DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS. ESCRITURAÇÃO IRREGULAR. DISTORÇÕES NO BALANÇO PATRIMONIAL. PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO. RECOMENDAÇÕES. Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo, nos termos do art. 21, I, da LCE n. 160/2012 - LO-TCE/MS c/c arts. 117, 118, parágrafo único, e 119, III, do Regimento Interno - TCE/MS, em decorrência da prática de infrações previstas no art. 42, caput, II, IV, VI e VIII, da LO-TCE/MS, com a formulação das recomendações cabíveis. (TCE-MS – CONTAS DE GOVERNO: TC/3834/2021, Parecer - PA00 – CORAC – 249/2024, de 13/11/2024, Relator: Cons. Subs. Patrícia Sarmento dos Santos). (g.n.)

Diante do exposto, acolhe-se a posição da Divisão de Fiscalização e do Ministério Público de Contas pela irregularidade pois não ficou demonstrado nos autos que houve prévia autorização do Legislativo para realizar os remanejamentos verificados nos autos, contrariando-se o disposto no art. 167, VI da CF/88, restando configurada a infração prevista no art. 42, *caput*, da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012.

2.2 - Quanto a Margem Orçamentária, a Divisão de Fiscalização apontou que foram abertos créditos adicionais acima do limite permitido pela Lei Orçamentária Anual, pois foi estabelecido o limite de R$ 5.400.000,00 o que equivale a 25% das despesas e foram abertos créditos no valor de R$ 6.259.304,16 equivalente a 28,98% (fls. 1173-1174).

O gestor justificou em sua resposta que tanto os valores apurados no superávit financeiro (R$ 2.229.805,05) quanto no excesso de arrecadação (R$ 1.424.747,34) não fazem parte do cálculo da margem autorizada na Lei Orçamentária Anual, conforme art. 8º, da LOA nº 798/2018 e que excluindo esses valores o limite utilizado fica em R$ 4.834.556,82 o que equivale a 22,38% (fls. 1222-1223).

A Divisão em seu reexame técnico concluiu que a justificativa do gestor não procede, visto que o art. 7º da LOA nº 798/2018, inclui na base de cálculo os valores constantes no art. 43 da Lei nº 4.320/64, incisos I a IV, onde são considerados o Excesso de Arrecadação e o Superávit Financeiro, mantendo a irregularidade (fl. 1240), entendimento que foi acompanhado pelo MPC.

Diante dos fatos, esta relatoria ao consultar os autos, notou que na literalidade do art. 7º da LOA nº 798/2018 constam, dentre outros, a inclusão dos incisos I e II (Superávit Financeiro e Excesso de Arrecadação), conforme segue:

> Art. 7° - Fica o Poder Executivo autorizado, durante o exercício de 2019, a abrir créditos suplementares até o limite de 25% (vinte e cinco por cento) do total da despesa constante dos orçamentos que integram esta Lei, **utilizando como recursos compensatórios as fontes referidas nos incisos I a IV, do § 1°, do art. 43 da Lei Federal n.º 4.320**, de 17 de março de 1964. (g.n.)

O que o gestor justificou que no art. 8º da mesma LOA nº 798/2018 consta a exclusão destes incisos I e II do limite, senão vejamos:

> Art. 8º - Para atualização dos orçamentos dos Poderes Municipais fica o Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao orçamento com recursos provenientes do **excesso de arrecadação**, limitados ao crescimento nominal da receita e excluídos do limite de que trata o artigo anterior.

Assim, nota-se que no art. 7º há a inclusão do Superávit Financeiro e Excesso de Arrecadação nas fontes de recursos para abertura de créditos adicionais. Não obstante, resta concretizado que no art. 8º da LOA há a exclusão do Excesso de Arrecadação do referido limite de 25% fixado anteriormente, como segue na transcrição:

> **Art. 8º** - Para atualização dos orçamentos dos Poderes Municipais fica o Executivo autorizado a abrir créditos suplementares ao orçamento com recursos provenientes do excesso de arrecadação, limitados ao crescimento nominal da receita e **excluídos do limite de que trata o artigo anterio**r.

Desse modo, procedendo-se a exclusão dos créditos adicionais abertos por meio de "excesso de arrecadação", R$ 1.424.747,34[1], verifica-se que o montante a ser considerado para fins do limite alcança o valor de R$ 4.834.556,82, (R$ 6.259.304,16 – R$ 1.424.747,34), que representa **22,38%** do total da despesa constante do orçamento, respeitando-se, com isso, o patamar de **25%** regulamentado pela LOA. Nesse contexto, conclui-se pela inexistência de irregularidade neste ponto.

2.3 - Quanto a Dívida Pública, a Divisão de Fiscalização constatou divergência com os valores registrados no Anexo 16 – Demonstrativo das Dívidas Fundadas Internas e Externas (peça 22) e Anexo 17 – Dívida Flutuante do Poder Executivo - TC/3048/2020 peça 17 (fls. 1180-1181).

O gestor em suas alegações informou que (fl. 1223): "trata-se de um equívoco de procedimento contábil decorrente do não encaminhamento de todos os parcelamentos de dívida fundada em tempo hábil ao prazo estabelecido para o envio até dia 31/01/2020 do Relatório de Gestão Fiscal do 2º semestre/2019 ao Departamento de Contabilidade, frisamos que o encerramento dos Balanços, é até dia 31 de março".

[1] Peça 15 - Subanexo do Demonstrativo de Créditos Adicionais - Cálculo do Saldo da Margem Orçamentária Autorizada.

A Divisão concluiu que a justificativa apresentada pelo gestor não é suficiente para sanar o achado, permanecendo não regularizado o item da intimação (fl. 1240). Contudo, apesar da divergência entre os demonstrativos, no valor de R$ 3.412,92, fl. 1.181, o município cumpriu o disposto no art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, que é o ponto de controle principal na avaliação da Dívida Consolidada, sendo pertinente a ressalva com recomendação ao gestor para que adote medidas visando aprimorar a elaboração dos relatórios fiscais enviados a esta Corte de Contas.

2.4 - Relativo ao Sistema do Controle Interno estar a cargo de servidor investido em cargo em comissão, percebe-se que os apontamentos do Ministério Público de Contas são pertinentes ao esclarecer que este cargo deve ser provido por servidor efetivo (fl. 1249). Diante disso, é cabível recomendar ao Chefe do Poder Executivo que seja providenciado concurso público para suprir esta demanda, a fim de que se cumpra plenamente sua missão institucional.

Ademais, considerando a função pedagógica atribuída a esta Corte, recomenda-se ao gestor municipal quanto ao Parecer do Controle Interno, que aprimore sua técnica de elaboração, a fim de apresentar a efetividade no acompanhamento das contas e políticas públicas, para tanto esta Corte de Conta coloca à disposição modelo de Parecer por meio do Portal do Jurisdicionado.

3. DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho as manifestações da Divisão de Fiscalização e do Ministério Público de Contas, e **VOTO**:

I. Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Rio Negro, referente ao exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade do Sr. **Cleidimar da Silva Camargo**, 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 **RECOMENDAÇÃO** para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, segundo o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

III. 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.

Pedido de vista do processo pelo Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos, detentor da matéria, após relatado pelo Exmo. Sr. Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira.

5ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, de 14 a 16 de abril de 2025.

VOTO-VISTA

O Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos – Revisor

RELATÓRIO

Trata a matéria dos autos sobre a **Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Rio Negro/MS**, referente ao exercício financeiro de **2019**, sob a responsabilidade do Sr. Cleidimar da Silva Camargo, Prefeito Municipal - à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Resolução TCE/MS nº 88/2018, Anexo II, item 2.4.1.

O processo foi incluído na pauta da 3ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, de 31.03.2025 a 03.04.2025, e, após ser relatado pelo eminente Conselheiro Substituto Célio Lima de Oliveira, pedi vista dos autos para melhor exame da matéria.

Em razão das particularidades que envolvem o caso, apresento o meu voto de vista, por escrito, nos termos do art. 50, § 2º, II, do RITCE/MS.

FUNDAMENTAÇÃO

Após os devidos trâmites regimentais e, concluídos os trabalhos, a equipe técnica da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios, em exame da matéria (ANA - DFCGG/CCM - 9648/2023, pç. 82, fls. 1327/1241), manifestou-se da seguinte forma:

> "Face ao exposto, propõe-se ao Conselheiro Relator: **a)** no saneamento dos autos, encerrar a instrução processual, considerando que os achados estão devidamente suportados por evidências, com fundamento no art. 112, III, do Regimento Interno; b) no relatório e voto, acolher a proposta de que as contas do Senhor Cleidimar da Silva Camargo sejam **aprovadas com *ressalvas***, com fundamento no art. 33 da Lei Orgânica. (grifo deste relator)

Ao final da instrução processual, subsistiram 02 (duas) impropriedades e 01 (uma) irregularidade, anotadas pela equipe técnica e encampadas pelo representante

do Ministério Público de Contas, conforme se observa do Parecer PAR - 3ª PRC - 17464/2019, colacionado a seguir:

> I – Emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo do Município de Rio Negro-MS, referente ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade do Sr. **CLEIDIMAR DA SILVA CAMARGO**, 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, por estarem caracterizadas as infrações previstas nos incisos II, IV, V, VIII e IX, do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012, assim como afronta à Lei Federal nº 4.320/64, Lei de Responsabilidade Fiscal e o MCASP; II – Pela **recomendação** 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, evitando que as falhas aqui verificadas voltem a ocorrer e para que adeque a estrutura do Controle Interno de forma a garantir que ele seja efetivo e realize concurso público para o cargo de controlador interno, visto que a natureza do cargo é incompatível com o de provimento em comissão; III – Pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Rio Negro-MS (exercício de 2019), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012. IV – Pela comunicação do resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal. (grifo conforme o original)

O Cons. Subs. Célio Lima de Oliveira, relator da matéria, acolheu, em sua quase integralidade, as irregularidades supramencionadas, e apresentou o Relatório-Voto n.º 2347/2024, cujo dispositivo transcrevo abaixo:

> "I. Pela Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Rio Negro, referente ao exercício financeiro de **2019**, de responsabilidade do Sr. **Cleidimar da Silva Camargo**, 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 RECOMENDAÇÃO para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, segundo o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012; III. 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. (grifos conforme o original)

Depreende-se do voto relator, a sugestão pela Emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Rio

Negro, referente ao exercício financeiro de 2019, de responsabilidade do Sr. Cleidimar da Silva Camargo.

Dada as nuances que envolvem o caso concreto, dividir-se-á a fundamentação, como forma de melhor exposição da matéria, senão vejamos:

a) Quanto a Margem Orçamentária

Quanto a este apontamento, verifico que o Gestor justificou em sua resposta que tanto os valores apurados no superávit financeiro (R$ 2.229.805,05) quanto no excesso de arrecadação (R$ 1.424.747,34) não fazem parte do cálculo da margem autorizada na Lei Orçamentária Anual, conforme art. 8º, da LOA nº 798/2018 e que excluindo esses valores o limite utilizado fica em R$ 4.834.556,82 o que equivale a 22,38% (fls. 1222/1223).

Ainda quanto a este tópico, constato que a Relatoria do Cons. Subst. Célio Lima de Oliveira em análise pormenorizada dos autos, bem como uma leitura atenta dos Art. 7º e 8º da LOA nº 798/2018 do Município de Rio Negro/MS, concluiu que o percentual que representa o total da despesa constante do orçamento, encontra-se dentro do patamar de 25% regulamentado pela LOA.

Dentro dessa conjuntura, a Relatoria do eminente Cons. Célio Lima de Oliveira, conclui pela inexistência de irregularidade quanto a este apontamento em epígrafe.

b) Quanto a Dívida Pública

Quanto a este apontamento, vê-se que o fundamentado voto relator inclinou-se por divergir do posicionamento da Divisão de Contas e do MPC, pois conforme consta nos autos, o eminente Relator entendeu que “o município cumpriu o disposto no art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal, que é o ponto de controle principal na avaliação da Dívida Consolidada, **sendo pertinente a ressalva com recomendação** ao gestor para que adote medidas visando aprimorar a elaboração dos relatórios fiscais enviados a esta Corte de Contas”.

No tocante a este achado, este Relator, considera que a impropriedade, **foi ressalvada.**

c) Controle Interno a cargo de Servidor Comissionado

Quanto a esta impropriedade, constato que o *Parquet de Contas* em seu parecer constata que o Cargo de Controlador Interno deve ser provido por servidor efetivo (fl. 1249).

Nesse sentido reproduzo abaixo um trecho do Parecer do Eminente Procurador de Contas Dr. João Antônio de Oliveira Martins Júnior sobre o Controlador Interno ser ocupado por **servidor nomeado em cargo em comissão** (PARECER PAR - 3ª PRC

- 12016/2021, fls. 276/280):

> "Nesse sentido, o ministro do Supremo Tribunal Federal (STF) Alexandre de Moraes, em decisão monocrática, declarou inconstitucional o exercício do cargo de controlador interno por servidor nomeado em cargo em comissão ou em função de confiança, **por ser um cargo que desempenha funções de natureza técnica e que não exige prévia relação de confiança entre a autoridade hierarquicamente superior e o servidor nomeado.**"

No caso em tela, recomendo que o Município adote, caso ainda não o tenha feito, a realização de Concurso Público de Provas e Títulos para o preenchimento das vagas existentes na Controladoria Municipal, de modo que a função de Controlador Interno possa ter a independência para relatar e apontar livremente eventuais irregularidades.

d) Remanejamento de Dotação Orçamentária

Em resposta a intimação do Conselheiro Relator, o Gestor, apresentou suas alegações, quanto ao tema - "transposição, remanejamento ou a transferência", onde informa que o "Decreto Orçamentário nº 35/2019 foi para fazer ajuste orçamentário das dotações orçamentárias da Câmara Municipal, conforme previsto na LDO e na própria Constituição Federal estabelece esses limites percentuais, que variam de acordo com a população do Município, para o total das despesas da Câmara Municipal, bem como para o montante dos recursos a serem repassados à título de duodécimo. Relaciona as modalidades de alterações orçamentárias trazidas no art. 167, IV, da Constituição Federal, e discorre sobre as diferenciações entre estas e as possibilidades previstas na Lei nº 4.320/64."

Entendo que as figuras do Art. 167, inciso VI, da Constituição Federal/88 operam como mecanismos de deslocamentos de valores orçamentários, quer entre categorias programáticas de um mesmo órgão orçamentário (transposição), quer entre órgãos orçamentários distintos (remanejamento), quer entre categorias econômicas de uma mesma Atividade, Projeto ou Operação Especial existentes no mesmo órgão orçamentário.

Todavia, esses institutos constitucionais carecem de prévia autorização legislativa, conforme se depreende do texto da lei, vez que a realocação orçamentária operada por qualquer desses mecanismos implica em reprogramação por repriorização de políticas governamentais e, consequentemente, em modificações nas categorias de programação orçamentária:

> "Art. 167. São vedados:

> [...]
>
> VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa." (grifo deste Relator)

Que a utilização desses mecanismos de realocamentos orçamentários sem autorização prévia está vedado pela Constituição Federal não resta dúvidas. Tal autorização tampouco pode ser inclusa na LOA por se tratar de matéria estranha ao orçamento, em função do Princípio da Exclusividade, conforme dispõe o Art. 165, § 8º da Carta Magna:

> "Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> [...]
>
> § 8º - A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei."

Oportuno destacar que, por força do princípio orçamentário da exclusividade, tal autorização não pode constar na LOA. Por tal razão, a União, vem adotando a prática de fazer constar na LDO a autorização para remanejar, transferir ou transpor créditos orçamentários. Citamos, a título de exemplo, o art. 52 da LDO - 2017, Lei 13.473/2017:

> "Art. 52. Ato do Poder Executivo poderá **transpor, remanejar, transferir ou utilizar, total ou parcialmente, as dotações orçamentárias aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 e em créditos adicionais**, em decorrência da extinção, da transformação, da transferência, da incorporação ou do desmembramento de órgãos e entidades, bem como de alterações de suas competências ou atribuições, **mantida a estrutura programática, expressa por categoria de programação,** conforme definida no § 1º do art. 4º, inclusive os títulos, os descritores, as metas e os objetivos, assim como o detalhamento por esfera orçamentária, GND, fontes de recursos, modalidades de aplicação e identificadores de uso e de resultado primário.
>
> Parágrafo único. A transposição, a transferência ou o remanejamento não poderá resultar em alteração dos valores das programações aprovadas na Lei Orçamentária de 2018 ou em créditos adicionais, podendo haver, excepcionalmente, adequação da classificação funcional e do Programa de Gestão, Manutenção e Serviço ao Estado ao novo órgão." (grifo deste Relator)

Importante ressaltar que tal autorização, contida na LDO da União para o exercício de 2018, está inserta na Seção VII - Das Alterações da Lei Orçamentária e

que tal autorização só pode ser efetivada dentro dos parâmetros descritos no dispositivo, que resumidamente, decorre da extinção de órgãos devendo ser mantida a estrutura programática e categoria de programação.

Portanto, de modo análogo ao realizado pela União e de modo excepcional, a prévia autorização legislativa poderá constar da **Lei de Diretrizes Orçamentárias** (LDO), desde que não seja vedada pela legislação local e que seja motivada pela previsão de extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos. Em regra, a prévia autorização legislativa deve ser implementada por lei específica ordinária, respeitadas as disposições da legislação local.

No mesmo entendimento, o assunto foi objeto de consulta perante o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE/MG), cuja conclusão foi a seguinte:

> "De forma conclusiva foi exarada a manifestação no sentido da "... impossibilidade de a Lei Orçamentária Anual autorizar ou estabelecer percentual para o remanejamento, a transposição ou a transferência de recursos orçamentários. No entanto, há possibilidade de a lei de diretrizes orçamentárias autorizar, **em caráter excepcional**, a utilização desses instrumentos de realocação orçamentária - remanejamento, transposição ou transferência de recursos - os quais devem estar necessariamente previstos em outras leis ordinárias, de natureza orçamentária ou não".
>
> (...)
>
> Neste sentido, faz-se mister trazer à baila o posicionamento do Tribunal de Contas de Minas Gerais - TCE/MG através de sua Ementa de Parecer em Consulta - Tribunal Pleno, de 25 de junho de 2014, conforme segue:
>
> [...] Nada impede, contudo, que a própria lei de diretrizes orçamentárias, em situações excepcionais, preveja a possibilidade de remanejamentos, transposições e transferências, especialmente em face **da previsão da extinção, transformação, transferência, incorporação ou desmembramento de órgãos e entidades, ou mesmo de alteração de suas competências.** Cabe ressaltar que tais situações excepcionais devem fazer parte do devido processo legislativo, ou seja, devem estar adequadamente explicitadas na exposição de motivos do projeto da lei de diretrizes orçamentárias, a fim de que essa excepcional motivação seja legitimada pelo Poder Legislativo, ou, em outras palavras, para que essas realocações fiquem absolutamente vinculadas às possíveis alterações estruturais da Administração e para que não sirvam de uma disfarçada flexibilização qualitativa do orçamento." (grifo conforme o original)

No entendimento deste Relator, o Administrador Público somente poderá aplicar os recursos conforme estabelecido na lei orçamentária anual (LOA). Portanto, não se admite, sem autorização legislativa, os deslocamentos de dotações orçamentárias da forma que melhor convier ao gestor, visto que essas práticas desestruturam o

orçamento público estabelecido em lei bem como desfavorecem o cumprimento das normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, previstas no Art. 1º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Apesar do descumprimento do Art. 167, VI da CF/1988, tenho como certo que essa irregularidade **é passível de ser ressalvada**, haja vista, pela insignificância do valor apresentado (R$ 3.522,84), frente a abertura de créditos suplementares no valor global de **R$ 7.738.401,96,00**, referente ao exercício de 2019. Invoco aqui a **razoabilidade** que me impõe a LINDB (§ 1º do art. 20 da Lei nº 13.655/2018). A eficiência da decisão administrativa não passa à margem de sua segura motivação, utilidade e finalidade. Aqui a precaução é essencial para se alcançar o interesse público**. Como corolário da precaução se apresenta o princípio da insignificância.** O § 1º da Instrução Normativa nº 52/2007 do Tribunal de Contas da União (TCU), por exemplo, informa que se observará "o princípio da insignificância, de acordo com os critérios de materialidade, relevância, oportunidade e risco". Sua aplicação se dá na hipótese de a reprimenda imposta pelo ordenamento jurídico revelar-se desproporcional ou não razoável, considerada a ação típica ou o resultado dela.

Nesse sentido para subsidiar o meu Voto, reproduzo abaixo um trecho do Parecer da Eminente Conselheira Substituta Patrícia Sarmento sobre **transferência, transposição e remanejamento de dotação orçamentária sem lei específica** das Contas de Governo do Município de Caarapó - Exercício 2020, com entendimento favorável com ressalva (PARECER PRÉVIO – PA – 270/2024, fls. 1353/1364):

> "(...) A par de tais considerações, verifico que a LOA (Lei Orçamentária Anual n. 1.405/2019) estabeleceu em seu artigo 10, §2º, incisos I, II, III e IV (fls. 161/167) uma série de exceções à margem orçamentária, contrariando o Princípio da Exclusividade (que determina que a Lei Orçamentária Anual não conterá dispositivo estranho a previsão da Receita e a fixação da Despesa – CF/88 – art. 165, §8º). Assim, oportuno expedir orientação à atual gestão municipal para que deixe de consignar no Projeto da LOA, encaminhado ao Legislativo, desonerações/exclusões ao cálculo da margem orçamentária; de forma a evitar conflito com os arts. 165, §8º e 167, V e VII ambos da CF/88, art. 7, I da Lei 4.320/64 e art. 5º, §4º da LRF.
>
> Ainda, **no que se refere ao orçamento**, há evidências (fls. 1085-1086) **que suportam a existência de realização de transferência, transposição e remanejamento dos recursos orçamentários, sem autorização legislativa** (art. 165 §8º da CF/1988). Em resposta à intimação (fl. 1164) o jurisdicionado alega a edição de decretos modificativos do orçamento, com base no art. 43 §1º, III, da Lei 4.320/64 (anulação de dotação). Pondera que não houve por parte do legislativo municipal qualquer menção a constitucionalidade da LOA.
>
> Nesse contexto, alerto à atual gestão acerca da necessidade de observar os preceitos legais e constitucionais que regem o orçamento público. **Importante destacar que não se pode confundir a abertura de créditos adicionais com**

> **transposição, remanejamento ou transferência**, haja vista que estes se referem a repriorizações das ações governamentais e o art. 43, da Lei Federal nº 4.320/1964 trata apenas da abertura de créditos adicionais, conforme exposto na 9ª Edição do MCASP, pág. 107." (g. n)

Destarte, considerando que as impropriedades identificadas não ocasionaram prejuízos à análise e confiabilidade dos dados apresentados na prestação de contas em testilha, **entendo ser cabível a expedição de ressalva às contas e recomendação ao atual gestor**, para que adote as medidas necessárias para evitar que sejam reiteradas.

DISPOSITIVO

Ante o exposto, acolho a análise conclusiva da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) e divergindo do relator, apresento ao Plenário o meu **VOTO-VISTA**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA** das Contas de Governo do Município de Rio Negro/MS, referente ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade do Sr. Cleidimar da Silva Camargo, Prefeito Municipal - à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I e o art. 59, inciso II, ambos da Lei Complementar nº 160/2012, c/c arts. 117, 118, § único, e 119, inciso III, do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **COMUNICAÇÃO** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Favorável com Ressalva à aprovação das Contas Anuais de Governo do Município de Rio Negro/MS, referente ao exercício financeiro de 2019, para os fins estabelecidos no art. 33, § 2º e § 6º da Lei Complementar nº 160/2012;

3. Pela **RECOMENDAÇÃO** para que os ordenadores de despesas atuais adotem providências no sentido de que as falhas detectadas nestes autos sejam devidamente corrigidas de modo a prevenir a ocorrência futura de impropriedades semelhantes ou assemelhadas, segundo o art. 59, § 1º, II, da Lei Complementar nº 160/2012;

4. Pela **DETERMINAÇÃO** ao gestor para que deixe de consignar no Projeto da LOA, encaminhado ao Legislativo, autorização para abertura de créditos especiais, desonerações/exclusões ao cálculo da margem orçamentário, bem como a autorização para transposição, remanejamento e transferência, pois tais exclusões conflitam com os artigos 165, §8º e 167, incisos VI e VII e §5º ambos da CF/88, art. 7, I da Lei 4.320/64 e art. 5º, §4º da LRF;

5. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do Parecer Prévio Favorável à Aprovação com Ressalva das Contas de Governo 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.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro **Marcio Campos Monteiro**

Acompanha-se o entendimento da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e o voto-vista apresentado nos autos, manifestando-se pela emissão de PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA das Contas de Governo do Município de Rio Negro/MS, relativas ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade do então Prefeito Municipal, Sr. Cleidimar da Silva Camargo, por considerar que a irregularidade relativa ao remanejamento de dotação orçamentária sem prévia autorização legislativa, conquanto tecnicamente caracterizada, não possui materialidade relevante, considerando-se o valor envolvido de R$ 3.522,84 (0,045%) frente ao montante de créditos suplementares autorizados no período, que totalizou R$ 7.738.401,96.

Com fulcro no princípio da razoabilidade e na aplicação do critério da insignificância, nos termos do § 1º do art. 20 da LINDB, considera-se que a falha não compromete a execução orçamentária e a confiabilidade das contas prestadas, tampouco enseja juízo de desaprovação.

Ressalva-se, contudo, como anotado no voto revisor, a necessidade de o atual gestor adotar as medidas corretivas cabíveis, notadamente a observância rigorosa das normas constitucionais e legais que regulam a execução orçamentária, com vistas a prevenir a repetição de impropriedades semelhantes.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos**

No processo n. 3661/2020, que trata da prestação de contas de governo da Prefeitura Municipal de Rio Negro, exercício de 2019, verifico que tanto o REV – WNB - 2347/2024 quanto o REV – G. JD – 829/2025 foram fundamentados com acórdãos de minha relatoria tendo a transposição, remanejamento e transferência como discussão central, razão pela qual entendo oportuno esclarecer as circunstâncias que levaram ao desfecho do voto em cada ocasião.

Cumpre-me inicialmente mencionar que, na apreciação dos processos a mim distribuídos, busco analisar o conjunto das contas prestadas, ou seja, o grau de comprometimento e confiabilidade das informações enviadas ao Tribunal de Contas, os achados da Divisão competente, a materialidade e relevância dos valores envolvidos, o cumprimento dos limites legais e constitucionais aplicáveis, dentre

outros, motivo pelo qual, a par das disposições contidas na LINDB, em determinadas ocasiões tendo a relativizar a irregularidade face ao interior teor das contas apresentadas e da relevância dos valores envolvidos.

Desta forma, por ocasião da emissão relatório-voto que originou o PA00 – CORAC – 249/2024 (TC/3834/2021), e que fundamenta o voto do relator original destes autos, as contas em apreço encontravam-se com uma série de irregularidades identificadas pela área técnica (vide fls. 1408-1411 dos autos – peça 89), dentre as quais, a existência de transferências, transposições e remanejamentos que juntos totalizavam R$ 200.750,00 (fl. 1234 – peça 72). Subsistiam, ainda, naqueles autos inconsistências na utilização de recursos relativos à cessão onerosa do Pré-Sal, nos recursos recebidos em face da COVID, distorções contábeis no Balaço Orçamentário, Patrimonial e na DFC (Demonstrativo do Fluxo de Caixa), além de cancelamento de restos a pagar processados. Assim, da análise da totalidade das informações apresentadas, verifiquei que as contas não se encontravam aptas ao recebimento de parecer prévio favorável à aprovação.

Por sua vez, ao me deparar com o processo TC/2845/2021, que resultou no acórdão PA00 – 270/2024, cujo trecho consta do voto substitutivo (REV - G. JD – 829/2025), a área técnica acolheu as justificativas do gestor, imputando às contas de governo apenas a falta de transparência no orçamento programa, relevando, inclusive, a alegação inicial da existência de transferência, transposição e remanejamento. No Relatório-voto, em atenção a manifestação da Procuradoria de Contas, achei pertinente ponderar acerca da necessidade de observar os preceitos legais e constitucionais que regem o orçamento público, contudo, naquela ocasião tal apontamento não compunha o rol de irregularidades listadas pela área técnica (ANA – DFCGG/CCM – 4798/2024)

Esclarecidos os contextos dos votos citados, no caso em tela, busquei analisar as contas de governo sob a ótica dos meus julgamentos e das convicções firmadas ao longo do tempo, garantindo coerência nos entendimentos. Dessa forma, constato que o remanejamento arguido pela área técnica, fl. 1173, se deu por amostragem, ou seja, não houve uma análise pormenorizada decreto a decreto das mudanças ocorridas no orçamento do município, nos deixando a incerteza acerca de um tratamento generalizado por parte da gestão. Tal informação não consta da análise técnica (ANA – DFCGG/CCM – 9648/2023) tampouco do parecer ministerial (PAR – 2ª PRC – 2581/2024).

Além disso, os valores envolvidos no remanejamento, de fato, são de pequena monta totalizando R$ 3.500,00, representando, 0,016% do total da despesa fixada (R$ 21.600.000,00), aliada ao fato de ser essa a única irregularidade mantida nas contas de governo em apreço, uma vez que as demais foram enfrentadas em sede de resposta à intimação.

Por todo o exposto e tendo em vista que em casos análogos (- PA00 - CORAC - 236/2024; PA00 -137/2024; PA00 - 22/2024) adotei a recomendação como medida suficiente para a existência de transposição, remanejamento e transferência,

acompanho o voto substituto REV – G. JD – 829/2025.

De outro modo, acredito ser oportuno sugerir que esse Egrégio Plenário que retome a análise prévia dos instrumentos de planejamento, tal como ocorria no passado para evitar que as transferências, transposições e remanejamentos sejam efetuadas com base na LOA. Tal mecanismo permitiria que nos manifestássemos sobre possíveis irregularidades na elaboração dos instrumentos de planejamento de forma preventiva, possibilitando ao gestor realizar as adequações necessárias ainda no curso do exercício financeiro.

É como voto.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por maioria, firmada nos termos do voto do Revisor, Conselheiro Jerson Domingos, vencido o voto do Relator, Conselheiro Substituo Célio Lima de Oliveira, em emitir parecer prévio favorável à aprovação com ressalva da prestação de contas anuais de governo, expedir recomendação aos ordenadores de despesas atuais adotem e determinação ao gestor.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Esgaib Kayatt.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Substituo Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Jerson Domingos, Marcio Campos Monteiro e a Exma. Sra. Conselheira Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

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

Campo Grande, 16 de abril de 2025.

Conselheiro **JERSON DOMINGOS**

Revisor

(art. 73, §2º, do RITCE/MS)

PMS / VAB