PARECER PRÉVIO - PA00 - 142/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/3193/2018
PROTOCOLO	: 1893781
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE CARACOL
JURISDICIONADO	: MANOEL DOS SANTOS VIAIS
ADVOGADOS	: 1. ISADORA GONÇALVES COIMBRA SOUTO DE ARAUJO FOIZER - OAB/MS Nº 18.046; 2. ANDRESSA ALVES GARCIA LOPES - OAB/MS Nº 22.102.
RELATOR	: CONS. SUBS. LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – IMPROPRIEDADES NÃO ENSEJADORAS DE REJEIÇÃO DAS CONTAS – AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVAS PRECEDENTES À ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – AUSÊNCIA DA PUBLICAÇÃO DAS NOTAS EXPLICATIVAS JUNTO ÀS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – AUSÊNCIA DO ENVIO DA DECLARAÇÃO DO MUNICÍPIO SOBRE CONVÊNIOS, CONTRATOS DE REPASSE E/OU TERMOS DE COOPERAÇÃO FIRMADOS QUE ENVOLVAM RECEBIMENTOS DE RECURSOS DA UNIÃO – ENCAMINHAMENTO DOS DOCUMENTOS PARA ANÁLISE FORA DO PRAZO – RECOMENDAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva, das contas de governo, com fundamento no art. 59, II, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, diante da abertura dos créditos adicionais, sem estar precedida de justificativa, expedindo-se as recomendações cabíveis.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 16ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 8 de novembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável com ressalva** à aprovação da prestação de contas anuais de governo do poder executivo do **Município de Caracol**, relativa ao exercício financeiro de **2017**, de responsabilidade do Sr. **Manoel dos Santos Viais**, Prefeito Municipal, à época, consoante art. 59, II, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, diante da abertura dos créditos adicionais, sem que esteja precedida de exposição justificativa; pela expedição de **recomendação** ao responsável para: **a)** que apresente as contas anuais de governo respeitando-se o prazo estabelecido no

Manual de Remessa de Informações, estabelecido na Resolução Normativa n. 54/2016; **b)** encaminhar as Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis, consequentemente, com a devida publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP; **c)** atender às exigências das autoridades competentes do TCE/MS voltadas à remessa de informações, dados e documentos disciplinados ou não na Resolução TCEMS nº 54/2016; e **d)** que a abertura dos créditos adicionais seja precedida de exposição justificativa.

Campo Grande, 8 de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **Leandro Lobo Ribeiro Pimentel** – Relator

(Ato convocatório n. 02/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

1. RELATÓRIO

Trata-se de Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Caracol, exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor *Manoel dos Santos Viais*, Prefeito Municipal à época, cujos documentos foram remetidos a esta Corte de Contas, através do ofício de f. 2, fora do prazo regimental, e autuado em 11/04/2018.

1.1 – Da manifestação técnica:

A 5ª Inspetoria de Controle Externo elaborou a Análise n. 25864/2018 (fls. 790/809) e concluiu que esta prestação de contas não foi elaborada "em consonância com as normas dispostas na Lei Complementar nº 101/2000, Lei Federal nº 4.320/64 Portaria STN nº 437/2012 e alterações e demais normas regimentais desta Corte de Contas", em razão de (f. 808/809):

> 11.1 Verificamos o lançamento incorreto no anexo 13 – Balanço Financeiro, a título de Transferências Concedidas e Recebidas, o Repasse do Duodécimo, está incluindo a transferência concedida para outros órgãos, no mesmo título de Repasse do Duodécimo totalizando 4.842.806,56, porém foi verificado por outros demonstrativos que o valor repassado foi de R$ 1.207.055,84 (Anexo 11 – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada e anexo 13 – Balanço Financeiro da Câmara Municipal – TC/3272/2018);
>
> 11.2 Não apresentou a comprovação de publicação do Anexo 13 – Balanço Financeiro;
>
> 11.3 O responsável não comprovou a disponibilização da publicação das Contas de Governo (Anexos 12 – Balanço Orçamentário, 13 – Balanço financeiro; 14 – Balanço Patrimonial e 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais); o respectivo parecer prévio; do Relatório Resumido da Execução Orçamentária e do Relatório de Gestão Fiscal conforme se verifica no sítio www.pmcaracol.ms.gov.br, não cumprindo com a determinação contida no artigo 8º, § 4º, da Lei Federal nº 12527/2011 (Lei da Transparência);
>
> 11.4 Lei de criação do Controle Interno em atendimento ao disposto no artigo 31 e seus §§ e art. 74, incisos I a IV e §§ 1º e 2º, todos da Constituição Federal;
>
> 11.5 Declaração do município sobre convênios, contratos de repasse e/ou termos de cooperação firmados que envolvam recebimentos de recursos da União, nos termos regulados pela Portaria Interministerial nº 507, de 24.11.2011, art. 38, inciso XVII, do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Fazenda e Chefe da Controladoria-Geral da União;

11.6 Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, conforme disposto na NBCT 16.6, itens 39 a 41, aprovada pela Resolução CFC nº 1133/08 c/c o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – volume 5 – item 9.

11.7 Falta de assinatura do controlado interno em seu Parecer.

1.2 – Do parecer da Auditoria:

Na sequência, os autos foram encaminhados à Auditoria desta Corte de Contas, que proferiu o Parecer n. 3204/2020 (fls. 812/850), atestou a intempestividade da remessa dos documentos a esta Corte de Contas, acompanhou algumas impropriedades apontadas pela Divisão (fl. 834-835) e observou que os responsáveis incorreram nas seguintes irregularidades (fls. 836/837):

a- Infração do art. 42, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão da remessa intempestiva da Prestação de Contas Anual de Governo tem tela, conforme mostrado no Subitem 2.1;

b. Inobservância ao Manual de Remessa de Informações, Dados e Documentos, em razão da não remessa de documentação obrigatória, descumprindo-se, com isso, o Anexo III, Capítulo III, Item 3.1, Subitem 3.1.1, Letra B, da Resolução nº 54/2016, pelos motivos expostos no Subitem 2.2.1, incorrendo desta forma em infração prevista no artigo 42, caput e inciso II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012;

c. Disponibilidades em instituições financeiras não oficiais, contrariando o disposto no art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, art. 43 da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000, conforme visto no Subitem 2.2.2. Responsabilidade Fiscal, incidindo na infração prevista no art. 42, caput, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012;

d. O Poder Executivo municipal deixou de cumprir quesitos de transparência e publicidade das contas Públicas, descumprindo-se o comando do art. 37, caput, da Constituição Federal de 1988 e, o artigo 48, caput, da Lei Complementar 101/2000 – LRF, incorrendo, concomitantemente em infração prevista nos artigos 42, inciso V da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme visto no subitem 2.2.2-b;

e. Ausência de exposição justificada nos decretos de abertura de Créditos Adicionais, descumprindo-se as disposições do art. 43, da Lei 4.320/64, fato que, todavia, não macula o conteúdo da prestação de contas como um todo, sendo cabível recomendação ao gestor municipal, conforme visto no subitem 2.2.3;

f. Divergência dos demonstrativos contábeis publicados em relação aos anexos contábeis trazidos aos autos, afetando de forma direta a consistência dos demonstrativos contábeis que integram estas contas anuais de governo, prejudicando, ainda, ao usuário da informação contábil e a população como um todo de obter acesso a informações fidedignas a respeito da aplicação dos recursos públicos, conforme exposto nos subitens 2.2.2-b e 2.2.5 - Quadro 1;

g. Impropriedade contábil na Elaboração do Anexo 13 – Balanço Financeiro, fato que, todavia, não macula o conteúdo da prestação de contas, sendo cabível recomendação ao gestor municipal e ao responsável pelo setor contábil, conforme visto no subitem 2.2.5- Quadro 2;

h. Inconsistência na elaboração do Anexo 18 – Demonstrativo dos Fluxos de Caixa, descritas no exame do quadro "5" do Subitem 2.2.5, incidindo-se em infração prevista no art. 42, VIII, da Lei Complementar Estadual n° 160/2012 (LOTCE-MS);

i. Ausências de "Notas Explicativas às Demonstrações contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP", descumprindo-se, com isso, o MCASP – 7ª Edição, fato que repercute em infração prevista nos termos do artigo 42, caput, VIII, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, conforme exposto no subitem 2.2.5;

Em consequência, a Auditoria opinou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação destas contas anuais de governo e recomendações.

1.3 – Do Ministério Público de Contas:

Após, o Ministério Público de Contas emitiu o Despacho n. 25383/2020 (f. 851/854) e sugeriu a intimação dos responsáveis para manifestação, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório.

1.4 – Da intimação do Gestor:

Devido aos fatos relatados, foi determinada a intimação do Senhor Manoel dos Santos Viais, Prefeito Municipal, à época, para conhecimento das irregularidades constatadas e o encaminhamento das justificativas e/ou documentos que entendesse necessário ao saneamento das irregularidades, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, consoante o Despacho n. 25867/2020 (fls. 855/858). Em consequência, foi emitida a intimação (Termo de Intimação n. 7917/2020), conforme f. 859.

1.5 – Da nova análise da Divisão

Em seguida, após a resposta (fls. 870/889), o processo retornou à Equipe Técnica da DFCGG/CCM (Análise n. 8224/2021, f. 920/934), que constatou a permanência dos seguintes achados, quais sejam (f. 934):

- Infração do art. 42, II, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012, em razão da remessa intempestiva da Prestação de Contas Anual de Governo tem tela;

- Recomendação ao gestor ou quem o houver sucedido para que apresente as justificativas para abertura de créditos adicionais, conforme disposto no art. 43 da Lei nº 4.320/64;

- Ausências de "Notas Explicativas às Demonstrações contábeis Aplicadas ao Setor Público - DCASP", descumprindo-se, com isso, o MCASP – 7ª Edição, fato que repercute em infração prevista nos termos do artigo 42, caput, VIII, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012.

1.6 – Do parecer do Ministério Público de Contas:

Após, o Ministério Público de Contas emitiu o Parecer n. 7985/2023 (fls. 937/943), no qual relatou a análise da Divisão e da Auditoria desta Corte de Contas e opinou pela emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Caracol e recomendações, diante das seguintes irregularidades:

- Remessa intempestiva das Contas de Governo a este Tribunal;

- Manutenção de disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial, infringindo o art. 164, § 3º da CF/88;

- Ausência de remessa da Declaração do município sobre convênios, contratos de repasse e/ou termos de cooperação firmados que envolvam recebimentos de recursos da União, nos termos regulados pela Portaria Interministerial nº 507, de 24.11.2011, art. 38, inciso XVII, do Ministério do Planejamento,

Orçamento e Gestão, da Fazenda e Chefe da Controladoria Geral da União, como solicitado;

- Ausência de Notas Explicativas, que são partes integrantes das Demonstrações Contábeis, não cumprindo com a obrigatoriedade da Resolução CFC n.º 1.133/2008 e o MCASP;

- Ausência de justificativas precedentes à abertura de créditos adicionais, conforme a legislação vigente.

Encerrada a fase para instrução, os autos vieram para formular a proposta de julgamento.

É o relatório e, nada restando a sanear, passo a apresentar:

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel – Relator

2 – DAS RAZÕES À PROPOSTA DE VOTO

Como relatado, este processo foi autuado em decorrência da apresentação da Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Caracol, exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Manoel dos Santos Viais, Prefeito Municipal, à época.

No que tange aos apontamentos feitos pela Divisão, os quais foram acompanhados pelo Ministério Público de Contas, tenho a considerar o que se segue:

2.1. Manutenção de disponibilidades de caixa em instituição financeira não oficial, infringindo o art. 164, § 3º da CF/88 – anteriormente à resposta do jurisdicionado, a Auditoria (fl. 819) havia levantado que *"as disponibilidades de caixa não foram depositadas em sua totalidade, em instituições financeiras oficiais, como se vê na "Relação de Contas Bancárias", peça nº 34, a existência de saldos junto ao Banco Bradesco"*.

Ocorre que, com a resposta do jurisdicionado (fl. 878/879), foi apresentada justificativa de que "a conta bancária na Agência 0681 (Banco Bradesco) é utilizada na movimentação da folha de pagamento dos servidores públicos municipais mês a mês", ou seja, "não são valores disponíveis para livre movimentação do executivo municipal".

Com efeito, a despeito da movimentação financeira ter ocorrido também no Banco Bradesco S/A, é possível extrair dos extratos de fls. 898-902 que tal episódio operou-se por conta da folha de pagamento de servidores.

> E, sobre a matéria, já decidiu o STF:
>
> "DIREITO CONSTITUCIONAL. DISPONIBILIDADE DE CAIXA. FOLHA DE PAGAMENTO DE SERVIDORES PÚBLICOS. DEPÓSITO EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA PRIVADA. INOCORRÊNCIA DE OFENSA AO ARTIGO 164, § 3º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL.O depósito de salário ou de remuneração de servidor público em instituição financeira privada não afronta o artigo 164, § 3º, da Constituição Federal, pois não se enquadra no conceito de disponibilidade de caixa. Precedentes. (STF, Ag.Reg. no Agravo de Instrumento 837.677, Maranhão, Primeira Turma, julgado em 3/4/2012)"

Portanto, na espécie, não houve ofensa ao art. 164, § 3º, da CF/88, pois se trata de pagamento de servidores.

2.2. Em relação às Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis – as alterações trazidas pelas novas Normas de Contabilidade Aplicadas ao Setor Públicas tornaram a sua elaboração obrigatória e integrante dos demonstrativos contábeis e servem como instrumento esclarecedor das principais práticas contábeis e, ainda, complementar informações não suficientemente evidenciadas nos demonstrativos.

Não obstante, considerando o lapso temporal decorrido desde a data das modificações introduzidas pelas novas normas contábeis até a atualidade, deve o atual gestor cuidar para que as prestações de contas sejam encaminhadas a este Tribunal acompanhadas das devidas Notas Explicativas às Demonstrações Contábeis, bem como da publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP, por se tratarem de peças obrigatórias das prestações de contas de modo a cumprir o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP.

Assim, a ausência da publicação das Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis, combinado com a falta de informações relevantes deve ser objeto de *recomendação*.

2.3. Ausência do envio de remessa da Declaração do Município sobre convênios, contratos de repasse e/ou termos de cooperação firmados que envolvam recebimentos de recursos da União, nos termos regulados pela Portaria Interministerial nº 507, de 24.11.2011, art. 38, inciso XVII, do Ministério do Planejamento Orçamento e Gestão, da Fazenda e Chefe da Controladoria Geral da União – nesse ponto, na resposta (fl. 875), o jurisdicionado esclareceu que o documento em pauta não é uma exigência regular do Manual de Remessa de informações, dados, documentos e demonstrativos, aprovados pela Resolução TCE/MS nº 54/2016. Defendeu ainda que, conforme relatório do Anexo 10, foi informado (à linha 486 da peça nº 10 dos autos) que a Prefeitura recebeu um valor de R$ 1.015.572,99 (um milhão quinze mil e quinhentos e setenta e dois reais e noventa e nove centavos) de transferência de Convênio da União.

A despeito da justificativa do jurisdicionado de que foi possível extrair a informação exigida por meio do relatório do Anexo 10, *recomenda-se* ao Gestor que atenda às exigências efetivadas por essa Corte de Contas, até mesmo porque, em consonância com o parágrafo único do art. 40 da Resolução TCEMS nº 54/2016, “quando necessário, as autoridades competentes do TCE/MS poderão exigir a remessa de informações, dados e documentos não disciplinados nesta Resolução”.

2.4. Ausência de justificativas precedentes à abertura de créditos adicionais – nesse achado, o jurisdicionado (fl. 883) defendeu apenas que seria um “excesso de formalismo”.

Ocorre que, embora tal exigência decorra de imposição legal[1] (Lei nº 4.320/64, art. 43, *caput*), ou seja, não se trata de "excesso de formalismo", partindo-se de um panorama holístico, tal achado, por si só, não tem o condão de resultar na emissão de parecer prévio contrário, razão pela qual merece ser objeto de *ressalva e recomendação*, no sentido de que a abertura dos créditos adicionais deva ser precedida de exposição justificativa.

2.5. Pelo encaminhamento dos documentos para análise fora do prazo – pois encaminhado em 11/04/2018. No caso, houve uma dilação de prazo para a entrega das prestações de contas para 02/04/2018, vê-se, assim, que a remessa dos dados e informações em tela ocorreram com 9 dias fora do prazo estabelecido na Resolução Normativa n. 54/2016, conduta que merece recomendação.

Por essas razões, o julgamento a ser proposto será pelo parecer prévio favorável com ressalva à aprovação das contas apresentadas e recomendações, conforme segue.

DISPOSITIVO

3 – DO VOTO

Por todo o exposto, acolho, em parte, os pareceres da Divisão e do Ministério Público de Contas e voto:

3.1 Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA À APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO DO MUNICÍPIO DE CARACOL**, relativa ao exercício financeiro de 2017, de responsabilidade do Senhor Manoel dos Santos Viais, Prefeito Municipal, à época, consoante art. 59, II, da Lei Complementar Estadual n. 160/2012, diante da abertura dos créditos adicionais, sem que esteja precedida de exposição justificativa;

3.2 Expedição de **recomendação** ao responsável para:

3.2.1 que apresente as contas anuais de governo respeitando-se o prazo estabelecido no Manual de Remessa de Informações, estabelecido na Resolução Normativa n. 54/2016;

3.2.2 encaminhar as Notas Explicativas junto às Demonstrações Contábeis, consequentemente, com a devida publicação em conjunto com os Demonstrativos Contábeis Aplicados ao Setor Público – DCASP;

3.2.3 atender às exigências das autoridades competentes do TCE/MS voltadas à remessa de informações, dados e documentos disciplinados ou não na Resolução TCEMS nº 54/2016;

[1] Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer à despesa e será precedida de exposição justificativa.

3.2.4 que a abertura dos créditos adicionais seja precedida de exposição justificativa;

3.3 Pela intimação do resultado deste julgamento aos interessados nos termos do art. 50 da Lei Complementar n. 160/12.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável com ressalva à aprovação da prestação de contas anuais de governo e pela expedição de recomendação ao responsável.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt, e a Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

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, 8 de novembro de 2023.

Conselheiro-Substituto **LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL**

Relator (Ato convocatório n. 02/2023)

PMS / VAB