Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PARECER PRÉVIO - PA00 - 127/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/07026/2017
PROTOCOLO	**:** 1806007
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE JARDIM
JURISDICIONADO	**:** ERNEY CUNHA BAZZANO BARBOSA
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – INOBSERVÂNCIA ÀS EXIGÊNCIAS DO MANUAL DE REMESSA DE INFORMAÇÕES, DADOS E DOCUMENTOS – DEPÓSITO DE DISPONIBILIDADES EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS NÃO OFICIAIS – CUMPRIMENTO PARCIAL DOS QUESITOS DE TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE DAS CONTAS PÚBLICAS – OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES SEM CORRESPONDENTE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA COBERTURAS – AUTORIZAÇÃO PARA A ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS NA LOA SEM A DEVIDA REGULAMENTAÇÃO DE LIMITE – DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS – DIVERGÊNCIAS DE VALORES – ELABORAÇÃO EM DESCONFORMIDADE COM AS REGULAMENTAÇÕES DO MANUAL DE CONTABILIDADE APLICADA AO SETOR PÚBLICO – AUSÊNCIA DAS NOTAS EXPLICATIVAS – AVALIAÇÃO PREJUDICADA DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, DO BALANÇO FINANCEIRO E ANÁLISE PATRIMONIAL – PENDÊNCIAS NÃO SOLUCIONADAS – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo, com fundamento no art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, e arts. 17, I, b, 118 e 119, *caput*, I, II e III, do Regimento Interno, em decorrência das irregularidades identificadas, que caracterizam infrações à legislação aplicável, restando prejudicada a avaliação da gestão orçamentária, do balanço financeiro e da análise patrimonial.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 12ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 30 de outubro a 1º de novembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de **2016**, do **Município de Jardim**, gestão do Sr. **Erney Cunha Bazzano Barbosa**, Prefeito Municipal na época dos fatos, em decorrência das irregularidades subsistentes mencionadas nas razões prévias deste voto; e dar como **fundamento** para os termos dispositivos do inciso precedente as regras do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160,

de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, ***b***, 118 e 119, *caput,* I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 5 de dezembro de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pela Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência.

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Em apreciação a prestação de contas anual de governo do Município de Jardim, exercício financeiro de 2016, encaminhada a este Tribunal no prazo estabelecido pela regra do art. 33 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, em conformidade com a prorrogação disponibilizada no Portal do Jurisdicionado.

Encontram-se apensados nestes autos os dos Processos TC/04861/2016 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2016), TC/14797/2016 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2016) e TC/1021/2016 (Orçamento Programa de 2016).

A Equipe Técnica da então 6ª Inspetoria de Controle Externo, em exame inicial da matéria, manifestou-se pela intimação do Sr. Erney Cunha Bazzano Barbosa, Prefeito Municipal na época dos fatos, para que ele pudesse prestar esclarecimentos sobre os fatos (achados) apontados no item 2, subitens 2.1 a 2.29 da Análise ANA-6ICE-54131/2017 (peça 65, fls. 1865-1871).

Efetivadas as intimações (peças 67 e 68, fls. 1873-1874), somente o Sr. Guilherme Alves Monteiro, Prefeito Municipal sucessor, compareceu aos autos (peças 74 e 76, fls. 1880-1888) alegando que as irregularidades se referem à prestação de contas anual de governo, de exclusiva responsabilidade do Sr. Erney Cunha Barbosa, seu antecessor, e que ele foi diligenciado por meio do Ofício n. 719/2017/GAB, de 7 de novembro de 2017, e colocado à sua disposição os eventuais documentos que venha a solicitar.

Nesse ínterim, o Conselheiro Marcio Monteiro, então relator, declarou-se impedido, nos termos do Despacho DSP-G.MCM-10641/2018 (peça 79, fl. 1891), e os autos foram redistribuídos para minha relatoria, consoante o teor do Despacho DSP-GAB.PRES.-24109/2018 (peça 81, fl. 1894).

Submetida a matéria ao exame da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, a Equipe Técnica formulou a Análise ANA-DFCGG-4404/2019 (peça 85, fls. 1898-1929), por meio da qual foi concluído que a prestação de contas "***não reúne condições favoráveis*** *para receber parecer prévio pela aprovação*", em razão das irregularidades e impropriedades elencadas no item 10 (conclusão) daquela análise.

Em seguida, o representante da Auditoria emitiu o Parecer PAR-GACS CLO-9327/2020 (peça 87, fls. 1931-2014), opinando pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação destas contas anuais de governo, em razão das irregularidades expostas no subitem 2.2.8 de seu parecer, destacando em sua conclusão algumas recomendações.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas, em observância ao princípio constitucional do contraditório e ampla defesa, emitiu o Despacho DSP-3º PRC-31650/2020 (peça 88, fls. 2015-2017), requerendo a intimação do jurisdicionado para ele se manifestar sobre as irregularidades apontadas no Parecer da Auditoria.

Efetivadas as intimações (peças 89, 90 e 91, fls. 2018-2020), o Sr. Guilherme Alves Monteiro, Prefeito Municipal sucessor, manifestou-se novamente nos autos, conforme documentos juntados nas peças 97 e 98, fls. 2026-2029, alegando que, por se tratar de prestação de contas anual de governo de seu antecessor (Sr. Erney Cunha Barbosa) efetuou diligência no sentido de cientificá-lo da intimação, conforme comprova o Ofício n. 485/2020/GAB, de 8 de dezembro de 2020, e que havia colocado à sua disposição os eventuais documentos que viesse a solicitar.

De outro lado, o Sr. Erney Cunha Bazzano Barbosa, Prefeito Municipal na época dos fatos, não se manifestou nos autos, deixando transcorrer em branco o prazo que lhe foi concedido, conforme certidão de decurso de prazo (peça 99, fl. 2030).

Em reanálise, a Equipe Técnica da Coordenadoria de Contas dos Municípios concluiu que **"***permanecem evidenciados os achados listados no item 10, da Análise ANA –DFCGC–4404/2019 (fls. 1925-1926)***"**, e no mesmo sentido se manifestou o representante da Auditoria (PAR-GACS CLO-11088/2022, peça 102, fls. 2038-2043), ratificando seu parecer anterior.

Por fim, o representante do MPC emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-6830/2023 (peça 103, fls. 2044-2054), opinando pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas em apreço, com as recomendações elencadas nos subitens II.1, II.2, II.3, II.4 e item III de seu Parecer.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018.

Examinando a matéria, verifico de início a remessa tempestiva e incompleta da documentação exigida pela então vigente Resolução TCE-MS n. 54, de 14 de dezembro de 2016, haja vista a remessa parcial dos **"***extratos bancários com saldo em 31 de dezembro (consolidado)***"** e a ausência dos seguintes documentos:

a) "*Ato de nomeação do Prefeito (termo de posse)***";**

b) "*Leis autorizativas da dívida fundada, quando houver***"**;

c) **"***Relação dos Precatórios Pagos, em ordem cronológica (CF, Art. 100 e LC nº 101/2000, Art. 10), se houver***";**

Quanto ao restante dos documentos descritos no subitem 2.2.1 do Parecer da Auditoria (PAR-GACS CLO-9237/2020, fls. 1934-1938), deve ser explicitado que:

− os **"***Decretos de Abertura de Créditos Adicionais"* (especificamente os Decretos nºs. 83, 84, 84, 89, 90, 91, 97, 98, 99, 100, 103, 105, 107, 108, 113, 114, 115, 120, 121, 125, 126 e 127), e a cópia do "*Ato legal de encerramento de exercício destacando-se autorização de Baixa/Cancelamento de Dívida Passiva/Ativa*", tidos como faltantes nesta prestação de contas, tais documentos se encontram anexados aos autos do Processo TC/4887/2017 (fls. 94-102 e 162-226), tendo sido carreados àqueles autos por ocasião da fiscalização realizada no Município de Jardim, referente ao período de janeiro a dezembro de 2016, na modalidade de Auditoria;

− com referência aos documentos indicados nos itens 23 e 24, em que pese o preenchimento parcial do Anexo 16 (Demonstrativo das Dívidas Fundadas Internas e Externas), verifico que os extratos dos credores componentes da Dívida Fundada, no montante de R$ 10.823.200,30, encontram-se anexados nestes autos (peça 25, fls. 171-172), e que o valor de R$ 115.587.723,51 se refere às provisões matemáticas previdenciárias, conforme documentação comprobatória integrante dos autos do Processo TC/07021/2017, que resultaram no saldo para o exercício seguinte no valor de R$ 126.410.923,81, em conformidade com os registros do Passivo Não Circulante do Balanço Patrimonial (peça 22, fl. 166).

Relativamente à **gestão fiscal** e às **limitações constitucionais**, verifico a obediência aos limites de gastos com pessoal e aos repasses feitos ao Poder Legislativo, bem como o cumprimento dos limites mínimos para a aplicação dos recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, especialmente os relativos ao FUNDEB, e os relativos à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Todavia, quanto ao mérito, tanto os analistas da DFCGG/CCM como os representantes da Auditoria e do Ministério Público de Contas opinaram pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação desta prestação de contas anual de governo.

Tais posicionamentos se devem à subsistência de irregularidades que se encontram sintetizadas na tabela de achados ratificados na análise técnica (ANA-DFCGG-3207/2022, peça 100, fls. 2035-2036) e no Parecer da Auditoria (PAR-GACS CLO-11088/2022, peça, 102, fls.2039-2041), cujas irregularidades foram corroboradas pelo autor do Parecer Ministerial (item IV do PAR-2ª PRC-6830/2023, peça 103, fls. 2044-2054).

Analisada detidamente a matéria, constato que o Sr. Erney Cunha Bazzano Barbosa, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, apesar de ter sido por duas vezes intimado, deixou de se manifestar sobre as irregularidades apontadas na análise técnica e no Parecer da Auditoria.

Em face disso, subsistiram falhas que obstam a emissão de parecer prévio favorável à aprovação das contas em apreço, as quais, resumidamente, reitero abaixo:

a) inobservância às exigências do Manual de Remessa de Informações, Dados e Documentos (Anexo III, Item 3.1, Subitem 3.1.1, Letra B, *3*, *25* e *45*, da Resolução n. 54, de 2016, vigente na época);

b) depósito de disponibilidades em instituições financeiras não oficiais, em desconformidade com os ditames do art. 164, § 3º, da Constituição Federal de 1988, e art. 43 da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), haja vista os depósitos efetivados nos bancos Bradesco (agência 1466-4 conta 12.920-8) e Sicredi Pantanal MS (agência 902 conta 20013-1), conforme se observa às fls. 393 e 405-406.

c) embora conste nos autos o documento comprobatório da publicação dos Balanços (peça 7, fls. 21-29), foi salientado pelos órgãos de apoio que o Poder Executivo Municipal cumpriu parcialmente os quesitos de transparência e publicidade das contas públicas (art. 37 da Constituição Federal e art. 48, *caput*, da LRF), pois ***"não foi possível encontrar em seu portal eletrônico a publicação de alguns itens exigidos"***, e ainda, verificou-se ***"inconsistência de informações em relação aos dados constantes das contas prestadas"***;

d) o Poder Executivo Municipal contraiu obrigações de despesas nos dois últimos quadrimestres sem deixar a correspondente disponibilidade financeira para suas coberturas, consoante o teor do quadro demonstrativo constante do subitem 2.2.2- **c**, do Parecer da Auditoria (PAR GACS CLO-9327/2020, peça 87, fls. 1947-1949), resultando configurado o descumprimento das regras do art. art. 42, *caput*, e parágrafo único, da Lei Complementar 101, de 2000 (LRF);

e) consta na Lei Orçamentária Anual–LOA autorização para a abertura de créditos adicionais sem a devida regulamentação de limite, haja vista as disposições do art. 5º, § 1º, *a*, *b*, *c* e *d*, da Lei (municipal) n. 1.834, de 2015 (peça 19, fls. 106-110), que excluiu do limite autorizado (40%) as suplementações de dotações orçamentárias para atender diversas situações, sem o estabelecimento de limites, fato que destoa dos preceitos da Lei (federal) n. 4.320, de 1964. Desse modo, é cabível recomendar aos Poderes Executivo e Legislativo que observem com rigor as disposições dos arts. 2º ao 7º, I, da Lei Federal nº 4.320, de 1964, combinados com as regras dos arts. 165, III, § 8º e 167, V e VII, da Constituição Federal de 1988;

f) o Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (peça 14, fls. 59-62) apresenta a receita orçamentária realizada no total de R$ 71.899.293,09, cujo valor diverge da receita realizada (R$ 72.628.006,49) registrada nos Anexos 12 - Balanço Orçamentário e 13 - Balanço Financeiro (peças 20 e 21, fls. 160-165), conforme exposto no subitem 2.2.4 do Parecer PAR GACS CLO-9327/2020 (peça 87, fls. 1956-1958);

g) o Anexo 12 (Balanço Orçamentário) integrante desta prestação de contas (peça 20, fls. 160-162) apresenta déficit na execução orçamentária de R$ 6.231.917,74, cujo valor diverge do déficit (R$ 5.504.785,94) demonstrado no Anexo 12 (Balanço Orçamentário) publicado (peça 7, fls. 21-22);

h) o Anexo 13 (Balanço Financeiro) integrante desta prestação de contas (peça 21, fls. 163-165) apresenta a receita orçamentária e os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária divergentes dos valores demonstrados no Anexo 13 (Balanço Financeiro) publicado (peça 7, fl. 23). E quanto aos recebimentos e pagamentos

extraorçamentários, estes também diferem dos valores demonstrados no Anexo 17 (Demonstrativo da Dívida Flutuante) nas colunas “inscrição” e “baixa por pagto” (peça 26, fl. 173);

i) o Anexo 15 (Demonstrativo das Variações Patrimoniais) publicado (peça 7, fls. 26-27) não corresponde ao Anexo 15 (Demonstrativo das Variações Patrimoniais) integrante desta prestação de contas (peça 23, fls. 168-169);

j) o Anexo 14 - Balanço Patrimonial (peça 22, fls. 166-167) além de apresentar inconsistência na apuração do Patrimônio Líquido consolidado, as contas do Ativo Imobilizado não correspondem aos valores apresentados no Inventário de Bens Móveis e Imóveis (peça 44, fls. 662-1243), o documento comprobatório de sua publicação apresenta-se ilegível (peça 7, fls. 24-25) e o valor demonstrado no Passivo Financeiro não corresponde ao saldo para o exercício seguinte apresentado no Anexo 17 - Demonstrativo da Dívida Flutuante (peça 26, fl. 173);

k) o Anexo 18 (Demonstração dos Fluxos de Caixa) integrante da peça 27, fls. 174-175, foi elaborado em desconformidade com as regulamentações do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público, vigente na época (MCASP 6ª edição, item 6.3.1, parte V, pag. 345);

i) ausência das Notas Explicativas, bem como de suas respectivas publicações, em desacordo com as orientações do MCASP, 6ª edição, item 8, pag. 350, visto que as Notas Explicativas são consideradas parte integrante das demonstrações contábeis;

j) não apresentação de quaisquer manifestações acerca das inconsistências e irregularidades descritas no “Relatório de Auditoria nº 001/2017, constante dos autos do Processo TC/4887/2017**”**, que se encontrava apensado a estas contas anuais de governo.

Exaurida a parte concernente às pendências não solucionadas, passo a expor considerações acerca dos resultados consolidados do exercício de 2016 (Executivo, Legislativo e Fundos) apresentados nos Balanços, Demonstrações e Anexos exigidos pela Lei n. 4.320, de 1964 (arts. 101 a 105), pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (art. 50, III) e pela Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (art. 33, § 1º).

E para começar considero prejudicada a avaliação da **gestão orçamentária**, em razão da não apresentação de justificativas sobre as inconsistências verificadas na execução orçamentária.

Quanto ao **Balanço Financeiro** ficou prejudicada a sua análise, tendo em vista a incompatibilidade com as demais conciliações e demonstrações, em desconformidade com as prescrições do art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Do mesmo modo, a análise **patrimonial** ficou prejudicada em razão das divergências mencionadas entre os anexos e demonstrativos desta prestação de contas, bem como a inconsistência na apuração do patrimônio líquido, em desconformidade com as regras dos arts. 104 e 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, acompanho a conclusão da análise técnica, bem como acolho as opiniões ofertadas nos Pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, e **VOTO**:

I – pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2016, do Município de Jardim, gestão do Sr. Erney Cunha Bazzano Barbosa, Prefeito Municipal na época dos fatos, em decorrência das irregularidades subsistentes mencionadas nas razões prévias deste voto;

II – dar como fundamento para os termos dispositivos do inciso precedente as regras do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, ***b***, 118 e 119, *caput,* I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 5 de dezembro de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pela Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência.

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 da prestação de contas anuais de governo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte na deliberação o Exmo. Sr. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declaram-se impedidos de votar.

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

Campo Grande, 1º de novembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS/ARP