PARECER - PA00 - 26/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/2643/2018
PROTOCOLO	: 1890666
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE GUIA LOPES DA LAGUNA
JURISDICIONADO	: JAIR SCAPINI
ADVOGADOS	: 1. ANTONIO DELFINO PEREIRA NETO – OAB/MS Nº 10.094 2. BRUNO ROCHA SILVA – OAB/MS Nº 18.848 3. LUCAS RESENDE PRESTES – OAB/MS Nº 19.864
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ATENDIMENTO AOS DISPOSITIVOS CONSTITUCIONAIS, LEGAIS E REGULAMENTARES – IMPROPRIEDADES NÃO ENSEJADORAS DE REJEIÇÃO DAS CONTAS – FALTA DE APRESENTAÇÃO DA TOTALIZAÇÃO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS ABERTOS NO EXERCÍCIO NO DEMONSTRATIVO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – ENCAMINHAMENTO DE TODOS OS DECRETOS ELENCADOS NO REFERIDO DEMONSTRATIVO – NÃO ENCAMINHAMENTO DOS EXTRATOS BANCÁRIOS DE ALGUMAS CONTAS BANCÁRIAS – VERIFICAÇÃO DOS EXTRATOS EM PROCESSO DIVERSO – FALHA FORMAL VERIFICADA NA COLUNA DO EXERCÍCIO ANTERIOR DO ANEXO 18 DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DE CAIXA – FALTA DE TRANSPARÊNCIA DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS EM MEIOS ELETRÔNICOS DE ACESSO PÚBLICO – PORTAL DE TRANSPARÊNCIA DO MUNICÍPIO – VERIFICAÇÃO DA PUBLICAÇÃO DOS BALANÇOS NO JORNAL ESTADO DO PANTANAL – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

Verificado o atendimento aos dispositivos constitucionais, legais e regulamentares na prestação de contas de governo do Município, exceto pela verificação de falhas que, por si sós, não configuram gravidades ensejadoras de rejeição, é emitido o parecer prévio favorável à aprovação com ressalva, que resulta na recomendação cabível; sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal, no curso do exercício financeiro em referência.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 13ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 9 de agosto de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação, com a ressalva** que resulta na

recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de **2017**, do **Município de Guia Lopes da Laguna**, gestão do Sr. **Jair Scapini**, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, com fundamento nas disposições 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***, 71, 118, *caput,* e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência; e pela **recomendação** ao atual Prefeito, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, para que ele se atenha com maior rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de que as prestações de contas vindouras sejam devidamente instruídas com todos os documentos exigidos, apresentando os demonstrativos contábeis devidamente preenchidos e publicados, inclusive por meios eletrônicos de acesso público.

Campo Grande, 9 de agosto 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 Guia Lopes da Laguna, exercício financeiro de 2017, encaminhada a este Tribunal no prazo estabelecido pela regra do art. 33 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, estando apensados nestes autos os dos Processos TC/06322/2017 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2017) e o TC/15412/2017 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2017).

Os analistas da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios-DFCGG/CCM, em exame final da matéria (ANA-DFCGG/CCM-670/2022, peça 95, fls. 1999-2013), concluíram que "*restaram evidenciados os achados listados*" no quadro demonstrativo do item 3 (conclusão) da referenciada análise.

Em seguida, o representante da Auditoria, também em reanálise da matéria, emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-4830/2022 (peça 97, fls. 2015-2026), opinando pela emissão de parecer prévio **contrário** à aprovação.

Por fim, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-11237/2022 (peça 98, fls. 2027-2033), opinando pela emissão de parecer prévio **contrário** à aprovação destas contas e pela recomendação ao atual para que observe com maior rigor as normas que regem a Administração Pública, no sentido de que as falhas anotadas no referenciado Parecer não voltem a ocorrer no futuro.

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria, 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).

DO ORÇAMENTO

Os ingressos e as aplicações de recursos financeiros do Município para o exercício de 2017 foram aprovados pela Lei (municipal) n. 1.150, de 22 de dezembro

de 2016 (peça 15, fls. 141-144), que estimou a receita e fixou a despesa do Município, para o exercício financeiro de 2017, no montante de R$ 38.575.597,00.

No decorrer da execução orçamentária foram abertos créditos adicionais suplementares, efetivados por meio de decretos do Executivo (peças 16, 86 e 87, fls. 145-267, 1258-1386), consoante o teor informado nos demonstrativos integrantes das peças 13 e 14, fls. 43-97, alterando a despesa inicialmente fixada para R$ 39.606.623,60, em conformidade com os registros nos Anexos 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada) e 12 (Balanço Orçamentário).

DOS BALANÇOS

As demonstrações contábeis são compostas pelos Balanços Orçamentário, Financeiro, Patrimonial e pelos quadros Demonstrativos das Variações Patrimoniais, Dívida Flutuante, Dívidas Fundadas Internas e Externas e Fluxos de Caixa, segundos os Anexos 12, 13, 14, 15, 16, 17 e 18 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

ANEXO 12 - BALANÇO ORÇAMENTÁRIO (peça 17, fls. 268-270)

O Balanço Orçamentário, nos termos do art. 102 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, demonstra as receitas e despesas previstas em confronto com as realizadas.

Em comparação das receitas orçamentárias realizadas R$ 27.770.057,15 com as despesas orçamentárias empenhadas R$ 27.111.670,57, observo a ocorrência de **superávit** na execução orçamentária na ordem de R$ 658.386,58.

ANEXO 13 - BALANÇO FINANCEIRO (peça 18, fls. 271-272)

O Anexo 13 (Balanço Financeiro), nos termos do art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, demonstra a receita e a despesa orçamentária, bem como os recebimentos e os pagamentos de natureza extraorçamentária, conjugados com os saldos em espécie provenientes do exercício anterior, e os que se transferem para o exercício seguinte, consoante demonstração seguinte:

BALANÇO FINANCEIRO	
ESPECIFICAÇÕES	R$
1. Receita Orçamentária	27.770.057,15
2. Transferências Financeiras Recebidas	5.100.023,93
3. Recebimentos Extraorçamentários	5.677.973,99
4. Saldo em Espécie do Exercício Anterior	8.233.117,88
5. Total (1 + 2 + 3 + 4)	**46.781.172,95**
6. Despesa Orçamentária	27.111.670,57
7. Transferências Financeiras Concedidas	5.100.023,93
8. Pagamentos Extraorçamentários	5.259.986,93
9. Total (6 + 7 + 8)	**37.471.681,43**
10. Saldo para o Exercício Seguinte (5 – 9)	**9.309.491,52**

O saldo para o exercício seguinte, demonstrado acima, coincide com o valor registrado no Ativo Circulante do Balanço Patrimonial, a título de Caixa e Equivalentes de Caixa (peça 19, fls. 273-274), e guarda consonância com a totalização dos saldos bancários em 31/12/2017, informado na relação de contas bancárias (peça 36, fls. 305-307), no valor de R$ 9.308.466,05, acrescido do valor de R$ 1.025,47, relativo a disponibilidade financeira da Câmara Municipal, comprovada pelos extratos e conciliações bancárias anexados em sua respectiva prestação de contas anual de gestão (TC/2430/2018).

ANEXO 14 - BALANÇO PATRIMONIAL (peça 19, fls. 273-274)

O Anexo 14 (Balanço Patrimonial) é a demonstração contábil que evidencia, qualitativamente e quantitativamente, a situação patrimonial do órgão público por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle).

Atendendo as determinações legais e às normas contábeis vigentes, certifico que o Balanço Patrimonial foi composto pelo quadro principal, quadros dos ativos e passivos financeiros e permanentes, quadro das contas de compensação e quadro do superávit/déficit financeiro.

O Balanço Patrimonial é integrado pela Demonstração das Variações Patrimoniais (Anexo 15, peça 20, fl. 275-276), que no presente exercício financeiro apresentou um valor residual superavitário (R$ 20.545.267,47) que, conjugado ao saldo patrimonial de exercícios anteriores, consigna o novo saldo patrimonial (Patrimônio Líquido de R$ 22.324.074,51), conforme demonstração abaixo:

ESPECIFICAÇÕES	R$
Resultado de Exercícios Anteriores	1.778.807,04
Resultado do Exercício (Anexo 15 – superávit)	20.545.267,47
Ajuste de Exercícios Anteriores	0,00
Total patrimônio Líquido	**22.324.074,51**

ANEXO 15 - DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (peça 20, fls. 275-276)

O Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), nos termos do art. 104 Lei (federal) n. 4.320, de 1964, evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária e indica o resultado patrimonial do exercício, que no presente caso, apresentou um superávit de R$ 20.545.267,47.

ANEXO 18 - DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DE CAIXA (peça 92, fls. 1985-1988).

De acordo com o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, a Demonstração de Fluxo de Caixa é composta por um quadro principal com as atividades operacionais, investimento e financiamento, além dos quadros secundários. São eles: de receitas derivadas e originárias, das transferências recebidas e concedidas, de desembolsos de pessoal e demais despesas por função e de juros e encargos da dívida.

O Anexo 18 (Demonstrativo dos Fluxos de Caixa) identifica as origens dos fluxos de entrada de caixa, os itens que geraram desembolso de caixa durante o período das demonstrações contábeis e o saldo de caixa das demonstrações contábeis, consoante a demonstração seguinte:

DEMONSTRATIVO DOS FLUXOS DE CAIXA	
ESPECIFICAÇÕES	R$
1. Fluxo de caixa líquido das Atividades Operacionais	2.710.320,65
2. Fluxo de caixa líquido das Atividades de Investimento	-1.216.844,71
3. Fluxo de caixa líquido das Atividades de Financiamento	-417.102,30
4. Caixa e Equivalente de Caixa Inicial	8.233.117,88
5. Caixa e Equivalente de Caixa Final	9.309.491,52
6. GERAÇÃO LÍQUIDA DE CAIXA E EQUIVALENTE DE CAIXA	**1.076.373,64**

Consoante os dados informados acima, a geração líquida de caixa e equivalentes de caixa do exercício, no valor de R$ 1.076.373,64, corresponde à diferença apurada entre os saldos de Caixa e Equivalentes de caixa inicial e final, cujos valores coincidem com os demonstrados no Anexo 13 desta prestação de contas.

Examinando a matéria, verifico de início a remessa tempestiva e incompleta dos documentos exigidos no instrumento regulamentar deste Tribunal vigente na época (TCE-MS n. 54, de 2016).

É também constatável que os resultados apurados no final do exercício foram adequadamente demonstrados nos anexos apropriados, em conformidade com as prescrições dos arts. 102 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Quanto ao mérito, os analistas da Coordenadoria de Contas dos Municípios, depois de reexaminar a matéria, concluíram pela subsistência dos achados discriminados no item 3 da Análise ANA-DFCGG/CCM-670/2022 (peça 95, fls. 1999-2013).

E os representantes da Auditoria e do MPC opinaram pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação desta prestação de contas, devido as falhas subsistentes mencionadas em seus respectivos pareceres, cujas falhas consistem, basicamente, nas seguintes:

1 – Divergência entre a totalização das suplementações por anulação (art. 43, III, da Lei n. 4.320, de 1964) e o valor apresentado no subanexo do demonstrativo de créditos adicionais (peça 14, fl. 97), bem como entre os créditos especiais abertos e a relação dos Decretos apresentados (peça 13, fls. 43-46), além de não ter sido encaminhada as respectivas leis autorizativas para a abertura de créditos especiais, conforme determina o art. 167, V, da Constituição Federal;

2 – Divergência no registro da receita arrecadada, visto que no Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada) consta a totalidade da receita no valor de R$ 27.770.118,04, e nos Anexos 12 (Balanço Orçamentário) e 13 (Balanço Financeiro) foi registrado o valor de R$ 27.770.057,15;

3 – Houve a juntada de extratos bancários (peças 88 e 89, fls. 1388-1574), porém, as conciliações apresentadas não foram assinadas pelo gestor e pelo responsável contábil. Além disso, a Divisão de Fiscalização (fls. 2006-2009) constatou a ausência de alguns extratos bancários e apurou saldo conciliado de R$ 9.308.466,05, que diverge do valor de R$ 9.309.491,52, registrado nos Anexos 13, 14 e 18, a título de “Caixa e Equivalentes de Caixa”;

4 – O Anexo 18 (Demonstrativo dos Fluxos de Caixa) e respectiva publicação, encaminhado em resposta (peça 92, fls. 1985-1988) apresenta divergência na coluna do exercício anterior (2016);

5 – No portal de transparência do Município não consta a publicação dos demonstrativos contábeis, apenas a publicação dos relatórios RREO (Relatório Resumido da Execução Orçamentária) e RGF (Relatório de Gestão Fiscal).

Analisada detidamente a matéria, entendo que as falhas supramencionadas, por si sós, não configuram gravidades ensejadoras de rejeição destas contas, consoante as razões que em seguida exponho.

E começo dizendo que as divergências apontadas no item 1 acima, a meu ver, são passíveis de ressalva, visto que:

− embora o “Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais” (peça 13, fls. 43-96) não tenha apresentado a totalização dos créditos adicionais abertos no exercício, o jurisdicionado encaminhou todos os decretos elencados no referido demonstrativo (peças 16, 86 e 87, fls. 145-267 e 1258-1386), que efetivaram as alterações orçamentárias ocorridas no exercício financeiro examinado;

− em que pese alguns decretos terem disposto acerca de abertura de créditos “especiais suplementares”, para reforço de dotações orçamentárias, tratam-se de créditos adicionais suplementares criados no mesmo órgão em projeto/atividade já existentes no orçamento e, portanto, autorizados pelas regras do art. 4º, I, II, III, parágrafo único, I, II, III, IV e V, da Lei n. 1.150, de 2016 (peça 15, fls. 141-144), em conformidade com as regras do art. 167, V, da Constituição Federal.

Com referência ao apontamento do item 2, realmente a totalização da receita orçamentária, registrada no Anexo 10 (R$ 27.770.118,04), difere da registrada nos Anexos 12 e 13 (R$ 27.770.057,15). Contudo, em observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade (LINDB), relevo tal falha, haja vista que a diferença no valor de R$ 60,89, não causou prejuízo à análise e confiabilidade dos dados apresentados na prestação de contas.

Por fim, no que tange aos apontamentos dos itens 3, 4 e 5, deve ser explicitado que:

− a falta de assinaturas nas conciliações bancárias (reenviadas peças 89, fls. 1491-1574), a meu ver, não configura irregularidade, pois tais conciliações bancárias são réplicas das encaminhadas inicialmente, que se encontram devidamente assinadas (peça 37, fls. 308-338);

− o não encaminhamento dos extratos bancários de algumas contas bancárias, relacionadas na análise técnica (fls. 2007-2009), a meu ver, é passível de ressalva. Isso porque tais extratos constam das prestações de contas anuais específicas dos demais órgãos da Administração Direta e Indireta. Vejo, por exemplo que a prestação de contas anual de gestão de 2017 do Fundo Municipal de Saúde, valor mais expressivo, os extratos constam dos autos do Processo TC/2504/2018.

− a diferença de R$ 1.025,47, apurada entre a totalização dos saldos contábeis (R$ 9.308.466,05) apresentada na relação de contas bancárias (peça 36, fls. 305-307) e o valor de R$ 9.309.491,52, registrado nos Anexos 13, 14 e 18, a título de “Caixa e Equivalentes de Caixa”, refere-se à disponibilidade financeira da Câmara Municipal de Guia Lopes da Laguna (Processo TC/2430/2018). Assim, considerado tal valor, devidamente comprovado por meio dos extratos e conciliações bancárias, anexados na referenciada prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal, que se encontra consolidada nesta prestação de contas anual de governo, os registros nos Anexos 13, 14 e 18, a título de “Caixa e Equivalentes de Caixa”, no valor de R$ 9.309.491,52, encontram-se regulares;

− também é passível de ressalva a falha formal verificada na coluna do exercício anterior (2016) do Anexo 18 (Demonstrativo dos Fluxos de Caixa), bem como a falta de transparência dos demonstrativos contábeis em meios eletrônicos de acesso público (portal de transparência do Município), haja vista a publicação dos balanços no Jornal Estado do Pantanal, de 27 de março de 2018 (peça 7, fls. 15-26).

Feitas as ponderações acima, passo às considerações sobre os resultados consolidados do exercício financeiro de 2017 (Executivo, Legislativo e Fundos), apresentados nos Balanços, Demonstrações e Anexos exigidos pela Lei (federal) n. 4.320, de 1964 (arts. 101 a 105), pela Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF, art. 50, III), e pela Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (art. 33, § 1º).

Nesses termos, avalio como **regular a gestão orçamentária**, resultando evidenciada a integração entre o planejamento e a execução do orçamento anual, nos termos do art. 102 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Quanto ao **Balanço Financeiro** constato a regularidade e compatibilidade do demonstrativo com as demais conciliações e demonstrações, bem como sua estrutura está formalizada em conformidade com as regras do art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Do mesmo modo, a avaliação da **situação patrimonial** mostrou-se regular, haja vista a consistência na apuração do patrimônio líquido, comprovada pelos valores, saldos e variações registrados nos demonstrativos contábeis integrantes desta prestação de contas, guardando conformidade com as regras do art. 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Relativamente à **gestão fiscal e às aplicações de recursos financeiros por disposições constitucionais,** verifico a obediência aos limites de gastos com pessoal e aos repasses feitos ao Poder Legislativo, bem como o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação de recursos na educação, especialmente no que se refere ao FUNDEB, e nas ações e serviços públicos de saúde.

DISPOSITIVO

Tudo analisado e concluído, formulo meu **VOTO**:

I – pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com a ressalva que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2017, do Município de Guia Lopes da Laguna, gestão do Sr. Jair Scapini, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, com fundamento nas disposições 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***, 71, 118, *caput,* e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência;

II – pela recomendação ao atual Prefeito, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, para que ele se atenha com maior rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de que as prestações de contas vindouras sejam devidamente instruídas com todos os documentos exigidos, apresentando os demonstrativos contábeis devidamente preenchidos e publicados, inclusive por meios eletrônicos de acesso público.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com a ressalva, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2017, do Município de Guia Lopes da Laguna, gestão do Sr. Jair Scapini; e pela recomendação ao atual Prefeito.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte na deliberação o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro, e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos e Célio Lima de Oliveira.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel declarou-se impedido de votar.

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

Campo Grande, 9 de agosto de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS / VAB