PARECER PRÉVIO - PA00 - 4/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/3979/2022
PROTOCOLO	**:** 2162583
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE NOVA ANDRADINA
JURISDICIONADO	**:** JOSÉ GILBERTO GARCIA
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável à aprovação, com fundamento no art. 24, § 1º, da Constituição Federal, e do art. 21, I, e 59, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, observado o disposto nos arts. 17, I, *b*, 71, 118, *caput*, e 119, I, II e III, do Regimento Interno, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 15ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 11 a 14 de dezembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação** da prestação de contas anual de governo do **Município de Nova Andradina**, exercício financeiro de **2021,** gestão do Sr. **José Gilberto Garcia**, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Federal, e do art. 21, I, e 59, 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, 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─, dos atos praticados pelo gestor no curso do exercício financeiro em referência.

Campo Grande, 14 de dezembro 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 Nova Andradina, exercício financeiro de 2021, encaminhada tempestivamente a este Tribunal. Encontram-se apensados nestes autos os dos Processos TC/3627/2021 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2021) e TC/6328/2021 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2021).

Os analistas da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenadoria de Contas dos Municípios-DFCGG/CCM examinaram a matéria, conforme sintetiza a Análise ANA - DFCGG/CCM - 8220/2022 (peça 72, fls. 1210-1244), concluindo que *"restaram evidenciados os achados listados no quadro", de* acordo com demonstrativo do item 7 da referenciada análise.

Em seguida, o representante da Auditoria emitiu o DESPACHO DSP - GACS LLRP - 18497/2023 (peça 74, folha 1246), encaminhando o processo ao MPC, para emissão de parecer, tendo em vista o trânsito em julgado da ADI 5530 do STF, fixando a tese de que *"são inconstitucionais normas que atribuem a emissão de pareceres opinativos aos auditores de Tribunal de Contas estadual, por incompatibilidade com a função de judicatura de contas estabelecida pelos arts. 73, § 4º, e 75, caput, da Constituição"*.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-1ª PRC-8259/2023 (peça 75, fls. 1247-1251), deixando a critério do Conselheiro Relator a determinação para intimação do jurisdicionado, a fim de tomar conhecimento das falhas e se manifestar sobre elas, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, e concluiu pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas em apreço, com recomendações e comunicações de estilo.

Determinei a intimação do jurisdicionado, nos termos do Despacho DSP-G.FEK-19457/2023 (peça 76, fl. 1252), efetivado consoante o Termo de Intimação INT-G.FEK-6092/2023 (peça 77, fls. 1253). Em resposta, o Sr. José Gilberto Garcia, ciente do teor da intimação encaminhou tempestivamente documentos e justificativas, (peças 79 a 84, fls. 1255-1265).

Submetido os autos à reanálise, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão–DFCGC formulou a Análise ANA-FTCA-7941/2023 (peça 86, fls. 1267-1269) concluindo pela *"**irregularidade** e **distorção** descritas, respectivamente, nos itens A e C do quadro 2 deste relatório"* e propondo que as *"contas do(a) Senhor(a) José Gilberto Garcia sejam aprovadas com ressalvas".*

Por fim, o representante do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR-1ª PRC-11841/2023 (peça 88, fls. 1271-1272), opinando nos seguintes termos:

"Em se tratando de infração a norma legal, não há se falar em regularidade com ressalva na prestação de contas, mas sim em irregularidade, razão pela qual esta Procuradoria de Contas ratifica, integralmente, o Parecer n. 8259/2023 (fls. 1247/1251), uma vez que a situação fática não restou sanada, permanecendo as irregularidades constatadas anteriormente."

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).

Examinando a matéria, verifico de início a remessa tempestiva e completa dos documentos exigidos pelas disposições da então vigente Resolução TCE-MS n. 88, de 2018.

Quanto ao mérito, após o reexame denominado FORÇA-TAREFA–CONTAS ANUAIS, a equipe técnica, propôs que *"as contas do(a) Senhor(a) José Gilberto Garcia sejam aprovadas com ressalvas [...]",* tendo em vista a irregularidade e a distorção descritas, respectivamente, nos itens A e C do quadro 2 da Análise ANA-FTCA-7941/2023 (peça 86, fls. 1267-1269), que segue reproduzido abaixo:

Item	Item da Manifestação Técnica ou Parecer Anterior	Fundamentação Técnica Sintética	Evidência	Resultado
A	Irregularidade na aplicação do mínimo de 70% dos recursos do FUNDEB com profissionais do magistério.	No que concerne ao item, o gestor limitou-se a alegar que tal irregularidade será considerada no julgamento da conta de gestão do FUNDEB, contudo cabe salientar que a responsabilidade do cumprimento das normas atinentes ao FUNDEB é do gestor do Poder Executivo e, portanto, cabe ser considerado na prestação de Contas de Governo.	Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Irregularidade
B	Irregularidade na Transparência Fiscal.	Considerando as justificativas apresentadas e os links de acesso verificamos que a transparência pública foi obedecida, sanando assim, o achado.	Site da Transparência	Insubsistente
C	Inconsistência no preenchimento do quadro do Superávit/Déficit Financeiro.	Quanto a inconsistente apresentada no Balanço Patrimonial, o gestor alegou que houve um erro de digitação e gerou novamente a demonstração contábil, entretanto, não apresentou nos autos, acostando no processo um Balanço Patrimonial do exercício de 2016, que não altera o achado anteriormente apontado.	Anexo 14 – Balanço Patrimonial – fls. 471-473.	Distorção

O representante do Ministério Público de Contas, em reexame da matéria (PAR 1ª PRC-11841/2023, peça 88, fls. 1271-1272), concluiu que "*a situação fática não restou sanada, permanecendo as irregularidades constatadas anteriormente*", e assim ratificou integralmente seu parecer anterior, opinando pela emissão de parecer prévio

contrário à aprovação das contas em apreço.

Ao analisar a matéria, constato que a irregularidade e distorção evidenciadas no quadro demonstrativo da análise técnica e corroboradas pelo autor do Parecer Ministerial, no meu entender, não constituem em sua integralidade, motivação para ressalva, consoante as razões que em seguida exponho.

E começo dizendo sobre a irregularidade apontada no item “A”, que trata da não aplicação do percentual mínimo de 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério. Neste ponto, de acordo com a Análise ANA-DFCGG/CCM-8220/2022 (peça 72, fls. 1217-1218), a equipe técnica verificou no exercício financeiro de 2021, que o percentual de gastos com os profissionais do magistério representa 62,19% dos recursos recebidos do FUNDEB, abaixo do limite mínimo em 7,81%.

Contudo, deve ser registrado que, em decorrência do estado de calamidade pública, provocado pela pandemia da Covid-19, a não aplicação dos percentuais mínimos em ensino, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, não gera punição aos responsáveis, de acordo com os termos da Emenda Constitucional n. 119, de 7 de abril de 2022, que alterou o art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT, *in verbis*:

> Art. 1º O Ato das Disposições Constitucionais Transitórias passa a vigorar acrescido do seguinte art. 119:
>
> “Art. 119 Em decorrência do estado de calamidade pública provocado pela pandemia da Covid-19, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e os agentes públicos desses entes federados não poderão ser responsabilizados administrativa, civil ou criminalmente pelo descumprimento, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, do disposto no caput do Art. 212 da Constituição Federal.
>
> Parágrafo único. Para efeitos do disposto no caput deste artigo, o ente deverá complementar na aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino, até o exercício financeiro de 2023, a diferença a menor entre o valor aplicado, conforme informação registrada no sistema integrado de planejamento e orçamento, e o valor mínimo exigível constitucionalmente para os exercícios de 2020 e 2021.”
>
> Art. 2º O disposto no caput do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias impede a aplicação de quaisquer penalidades, sanções ou restrições aos entes subnacionais para fins cadastrais, de aprovação e de celebração de ajustes onerosos ou não, incluídas a contratação, a renovação ou a celebração de aditivos de quaisquer tipos, de ajustes e de convênios, entre outros, inclusive em relação à possibilidade de execução financeira desses ajustes e de recebimento de recursos do orçamento geral da União por meio de transferências voluntárias.
>
> Parágrafo único. O disposto no caput do Art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias também obsta a ocorrência dos efeitos do Inciso III do caput do art. 35 da Constituição Federal

Art. 3º Esta Emenda Constitucional entra em vigor na data de sua publicação.

Nesse sentido tem se posicionado este Tribunal, conforme o recente julgado abaixo:

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO – FUNDO MUNICIPAL DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO – APLICAÇÃO DOS RECURSOS DO FUNDEB NO PAGAMENTO DA REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO BÁSICA EM EFETIVO EXERCÍCIO NA REDE PÚBLICA – EMENDA CONSTITUCIONAL N. 119/2022 – JUSTIFICATIVAS E DOCUMENTOS APRESENTADOS – IRREGULARIDADE SANADA – CONTAS REGULARES – RECOMENDAÇÃO.
>
> É declarada a regularidade das contas anuais de gestão, com fundamento no art. 59, I, da LCE n. 160/2012, dando a devida quitação ao responsável, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período, com a formulação da recomendação cabível.
>
> (ACÓRDÃO-AC00-1248/2023. Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo. TC/3840/2022)

Também merece destaque os termos do voto condutor do referido Acórdão, por meio do qual o Conselheiro Relator, assim se manifestou:

> *"Como se observa no quadro acima, o percentual destinado teria sido de 68,39% e não 70%, conforme determinação legal.*
>
> *Registre-se que, em tempos ordinários, de acordo com a jurisprudência dessa Corte de Contas, a infringência ora pontuada seria considerada grave, a ponto de ensejar a irregularidade das contas.*
>
> *Todavia, no contexto da pandemia de Covid-19, a inobservância da destinação de percentual mínimo dos recursos do Fundeb para pagamento da remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, na rede pública, deve ser avaliada à luz da legislação extraordinária e da interpretação das normas disciplinadoras do enfrentamento da crise sanitária.*
>
> *Não bastasse isso, como é de amplo conhecimento, recentemente foi editada a Emenda Constitucional n. 119/2022, que alterou o art. 119 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para estabelecer que, em decorrência do estado de calamidade pública, provocado pela pandemia da Covid-19, não pode haver responsabilização dos agentes públicos que, exclusivamente nos exercícios financeiros de 2020 e 2021, não cumprirem o disposto no caput do art. 212 da Constituição Federal, [...]"*

Dessa forma, conforme exposto acima, é certo que no exercício financeiro examinado (2021) deve ser considerada a questão da Pandemia Covid-19, que resultou em fechamento de escolas e suspensão de aulas presenciais, reduzindo-se as despesas e comprometendo o cumprimento da meta de aplicação mínima de 70% dos recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais da Educação Básica.

Assim, pelo paralelismo da matéria, com fundamento na Emenda Constitucional

n. 119, de 2022, que isentou os gestores de responsabilidade pelo descumprimento dos limites com a educação no período de 2020 e 2021, entendo que, no presente caso, a irregularidade deveria ser ressalvada, com recomendação ao atual gestor para que cumpra o estabelecido no parágrafo único do art. 119 do ADCT, demonstrando nas prestações de contas dos exercícios seguintes (2022 e 2023), a complementação do valor não aplicado no exercício financeiro de 2021.

Contudo, considerando as informações obtidas por meio de consulta ao TC/4515/2023, que trata da prestação de contas anual de gestão do Fundo De Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação de Nova Andradina, relativa ao exercício financeiro de 2022, pude constatar a regularidade da aplicação dos recursos do FUNDEB do ano de 2021, por meio de complementação no exercício de 2022, acima do percentual determinado nas disposições do parágrafo único do art. 119 da Emenda Constitucional n. 119, de 2022, conforme relata a análise técnica (ANA-FTCA-5975/2023, peça 50, fl. 414 daqueles autos):

> *"Cumpriu o art. 26 da Lei n° 14.113/2020, aplicando 89,68% dos recursos na remuneração dos profissionais da educação básica em efetivo exercício.*
>
> *[...]*
>
> *O gestor não ultrapassou o limite máximo de 10% não aplicado no exercício cumprindo assim a determinação do art. 25, § 3º, da Lei nº 14.113/2020."*

Portanto, a aplicação no ano de 2022 foi maior em 19,68%, suprindo o percentual faltante em 2021, de 7,81%, motivo pelo qual deixo de ressalvar a irregularidade, pois entendo que não cabe recomendação ao atual gestor, tendo em vista o saneamento da irregularidade na aplicação dos recursos do FUNDEB no exercício financeiro subsequente, em cumprimento às regras do parágrafo único do art. 119 da Emenda Constitucional n. 119, de 2022.

E no que diz respeito à inconsistência no preenchimento do quadro do Superávit/Déficit Financeiro, a anotação é decorrente da apuração do resultado final não guardar consonância com a diferença entre o ativo e o passivo financeiro. E, em que pese a equipe técnica ter salientado que o Balanço Patrimonial reapresentado (peça 84, fls. 1264-1265) se refira ao exercício financeiro de 2016, vejo aqui apenas um erro de interpretação. E confirmo isto por meio de consulta realizada no site do Município de Nova Andradina em 23.11.2023 às 11h46min, no link https://www.publicacoesmunicipais.inf.br/transparencia/nova-andradina/diario-ficial?page=3.

Porquanto, noto nas edições atuais do Diário Oficial do Município, o cabeçalho com a informação *"Criado pela Lei Nº 1.336 de 09 de setembro de 2016",* entretanto, a parte superior de cada folha informa a data do dia relativo à publicação. O mesmo ocorre no Balanço Patrimonial reapresentado (peça 84, fls. 1264-1265), que mostra a data de *"25 de Agosto 2023, Sexta-Feira",* além das informações *"Exercício 2021 – Período: Janeiro à Dezembro".*

Assim, analisando o Balanço Patrimonial reapresentado, vejo que o quadro do Superávit/Déficit Financeiro totaliza R$ 122.782.411,80 e tem compatibilidade com a diferença entre o passivo e o ativo financeiro, motivo pelo qual entendo sanada a distorção.

Analisada a matéria, constato que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos e demonstrativos apropriados, em conformidade com as prescrições dos arts. 101 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964 e as normas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN explicitadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP (9ª edição).

Nesses termos, avalio como **regular a gestão orçamentária**, em razão de resultar evidenciada a integração entre o planejamento e a execução do orçamento anual, conforme mostra o Balanço Orçamentário, previsto no art. 102 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964 e de estrutura atualizada com as normas da STN.

E quanto ao **Balanço Financeiro**, constato a regularidade e compatibilidade dele com as demais conciliações e demonstrações, assim como constato que sua estrutura atende ao disposto no art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, moldada às atualizações preconizadas pela STN.

Do mesmo modo, a 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, em 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 nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS), na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e, considerando o exposto neste voto, especialmente os relativos ao FUNDEB.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho em parte a análise da equipe técnica e **VOTO** pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação da prestação de contas anual de governo do Município de Nova Andradina, exercício financeiro de 2021, gestão do Sr. José Gilberto Garcia, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Federal, e do art. 21, I, e 59, 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, 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada — mediante outros procedimentos cabíveis —, dos atos praticados pelo gestor 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 favorável 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 os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e os Exmos. Srs. Conselheiros-Substitutos Patrícia Sarmento dos Santos, Leandro Lobo Ribeiro Pimentel e Célio Lima de Oliveira.

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

Campo Grande, 14 de dezembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS