PARECER PRÉVIO - PA00 - 85/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/3671/2020
PROTOCOLO	: 2031064
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE PARANAIBA
JURISDICIONADO	: RONALDO JOSE SEVERINO DE LIMA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – AUSÊNCIA DE DADOS E DOCUMENTOS DE REMESSA OBRIGATÓRIA – CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS SEM A APRESENTAÇÃO DE JUSTIFICATIVA – REMESSA INCOMPLETA DOS EXTRATOS BANCÁRIOS – AVALIAÇÃO DA RESPONSABILIDADE FISCAL – PREJUDICADO O EXAME DAS DISPOSIÇÕES PREVISTAS NO ART. 164, § 3º DA CF/88 E ART. 43 DA LRF – PREJUDICADO O EXAME QUANTO À TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE – REGISTRO IRREGULAR DAS CONTAS PÚBLICAS – INCONSISTÊNCIAS NOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS – REALIZAÇÃO DE DESPESA SEM PRÉVIO EMPENHO – FALTA DE EMPENHO NO EXERCÍCIO CORRESPONDENTE DE DESPESAS DE PESSOAL – ANÁLISE DO BALANÇO FINANCEIRO PREJUDICADA – SALDO PARA O EXERCÍCIO SEGUINTE REGISTRADO A TÍTULO DE "CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA" DIVERGENTE DOS VALORES REGISTRADOS NO ATIVO FINANCEIRO DO BALANÇO PATRIMONIAL – AVALIAÇÃO DA SITUAÇÃO PATRIMONIAL PREJUDICADA – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

Emite-se parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo, com fundamento no art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160/2012, observado o disposto nos arts. 17, I, b, 118 e 119, *caput*, I, II e III, do Regimento Interno, em decorrência das diversas irregularidades subsistentes nas contas, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 10ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 25 a 28 de setembro 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 **2019**, do **Município de Paranaíba**, gestão do Sr. **Ronaldo José Severino de Lima**, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, em decorrência das irregularidades subsistentes mencionado 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, 28 de setembro 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 Paranaíba, exercício financeiro de 2019, 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/3545/2019 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária de 2019) e TC/8689/2019 (Relatório de Gestão Fiscal de 2019).

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-6204/2020 (peça 71, fls. 1540-1588), por meio da qual foi concluído que prestação de contas ***"não está em conformidade** com os critérios aplicados"*.

Em seguida, o representante da Auditoria emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-3758/2022 (peça 73, fls. 1590-1611), opinando pela emissão de ***"parecer prévio contrário** à aprovação destas contas anuais de governo"* e ainda recomendou ***"o uso do instrumento de fiscalização denominado inspeção (art. 29, LO-TCE/MS) com o intuito de suprir omissões e lacunas de informações [...]"***, para apurar a veracidade dos fatos apontados no item 2.2.8 (Achado 2), do referenciado Parecer.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Despacho DSP-2ª PRC-10141/2022 (peça 74, fls. 1612-1614), propondo, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, a intimação dos jurisdicionados para eles se manifestarem sobre as irregularidades mencionadas na análise técnica e no Parecer da Auditoria.

Efetivadas as intimações (peças 76 a 77, fls. 608-613), apenas o Sr. Maycol Henrique Queiroz Andrade, atual Prefeito Municipal, compareceu aos autos (peça 90, fl. 1630) informando que ***"por se tratar de prestação de contas referente ao exercício financeiro de 2019, as justificativas e documentos serão apresentadas pelo Prefeito Municipal à época, que também foi intimado nos autos"***.

De outro lado, o Sr. Ronaldo José Severino Lima, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, deixou transcorrer o prazo sem se manifestar nos autos, conforme certidão integrante da peça 91, fl. 1631.

Por fim, o representante do MPC emitiu o Parecer PAR-2º PRC-9085/2022 (peça 92, fls. 1632-1640), opinando no sentido de que este Tribunal:

> *"I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Paranaíba-MS, referente ao exercício financeiro de 2019, sob a responsabilidade do Sr. **RONALDO JOSÉ SEVERINO DE LIMA**, Prefeito*

Municipal, [...], tendo em vista ausência de documentos obrigatórios para instruir os autos, ausência de publicidade e de ampla transparência ativa, divergências entre os dados publicados, impropriedades nos demonstrativos contábeis, divergências nos registros contábeis, acarretando a escrituração das contas de modo irregular, Restos a Pagar Processados cancelados sem a justificativa, Parecer de Controle Interno inconsistente, Notas Explicativas sem detalhar itens relevantes da DCASP, [...];

*II – **RECOMENDAR** ao atual Ordenador de Despesa, [...] para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, corrigindo as falhas de natureza contábil aqui apuradas, [...], aprimorando a transparência dos dados contábeis, [...] a formalização e publicação das Notas Explicativas de forma conjunta às DCASP, conforme determina o MCASP e a Resolução CFC nº 1.133/2008, e ainda, aprimore a formalização do Parecer do Controle Interno. [...].*

*III – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Paranaíba-MS (exercício de 2019), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012.*

*IV – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.”*

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 incompleta dos documentos exigidos pelas disposições da então vigente Resolução TCE-MS n. 88, de 3 de outubro de 2018.

E relativamente à gestão fiscal e às limitações constitucionais, é constatável a obediência aos limites de gastos com pessoal e quanto aos repasses de duodécimos à Câmara Municipal, bem como o cumprimento dos gastos mínimos com a educação, especialmente os relativos ao FUNDEB, e à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

Quanto ao mérito, os analistas da DFCGG/CCM e os representantes da Auditoria e do MPC opinaram pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação destas contas.

E convém salientar que, por impulso processual originado de pedido do MPC (peça 74, fls. 1612-1614) as autoridades responsáveis foram intimadas (peças 75 a 77, fls. 1615-1617) para se manifestar sobre as falhas apontadas na Análise ANA-DFCGG/CCM-6204/2021 (peça 71, fls. 1540-1588) e no Parecer da Auditoria (peça 73, fls. 1590-1611).

Porém, os intimados não apresentaram quaisquer justificativas ou documentos que pudessem elucidar as pendências apontadas (peças 90 e 91, fls. 1630-1631). Desse modo, os órgãos de apoio firmaram entendimento no sentido de que as falhas subsistentes obstam a emissão de parecer prévio favorável à aprovação destas contas.

Analisada a matéria, passo a expor considerações sobre as falhas subsistentes apontadas no Parecer da Auditoria (peça 73, fls. 1590-1611) e corroboradas pelo autor do Parecer Ministerial.

E começo dizendo que, no tocante ao subitem ***"2.2.2) Remessa obrigatória de dados e documentos"***, embora o Auditor tenha mencionado como ausentes os documentos assinalados nas alíneas destacadas abaixo, deve ser explicitado que:

— ***"a) comprovante da Publicação dos Balanços (Anexos 13, 14, 15, 18) no veículo oficial [...]"*** foi devidamente encaminhada, conforme o conteúdo da peça 7, fls. 15-59, que comprova a publicação dos balanços. Contudo, a falha reside na divergência verificada ente alguns anexos publicados e os demonstrativos informatizados enviados via "Portal do Jurisdicionado e-Contas";

— ***"b) Cópia dos decretos que autorizam a abertura dos créditos adicionais acompanhada das respectivas publicações [...]"***: de acordo com os decretos relacionados no Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais (peça 14, fls. 80-74), não foi possível localizar o envio apenas do Decreto n. 436, de 9 de janeiro de 2019.

Quanto aos demais decretos e suas respectivas publicações, mencionados como "ausentes", a saber: o Decretos n. 456, de 1 de março de 2019, e o Decreto n. 494, de 1 de julho de 2019, constam nestes autos (peça 17, fls. 278-290 e 381-383). E os Decretos n. 429, de 2 de janeiro de 2019, e n. 442, de 1 de fevereiro de 2019, estão inseridos nos autos das prestações de contas do Fundo Municipal de Saúde (TC/3371/2020) e do FUNDEB (TC/33672020, fls. 87-138). Enquanto que o Decreto n. 556, de 20 de dezembro de 2019, encontra-se anexado aos autos da prestação de contas do Fundo Municipal de Meio Ambiente (remessa e-Contas 14768);

— ***"c) Anexo 16 - Demonstrativo das Dívidas Fundadas Internas e Externas"***: o Anexo 16 - Demonstrativo da Dívida Fundada (consolidado) integrante da peça 22, fl. 890, realmente apresenta os valores zerados, o que evidencia a ocorrência de erro no preenchimento dos dados enviados via "Portal do Jurisdicionado e-Contas", pois a publicação do mencionado anexo (peça 7, fl. 54), cujos dados apresentam-se

compatíveis com os registros do Anexo 14 (Balanço Patrimonial) e Extrato dos Credores da Dívida Fundada (peça 23, fls. 891-904), comprova a sua elaboração;

— ***"d) Leis autorizativas da dívida fundada, ou Declaração de Inocorrência"***: consta nos autos (peça 24, fl. 905) a CERTIDÃO de que a Prefeitura Municipal de Paranaiba/MS ***"não possui** leis autorizativas da dívida fundada"***,** no entanto, conforme mencionado acima, verifica-se que essa certidão não procede**;**

— ***"e) Ato Legal Autorizativo do cancelamento dos Restos a Pagar"*****:** embora haja sido encaminhado o Decreto n. 543, de 2 de dezembro de 2019 (peça 32, fls. 960-973), que dispõe sobre normas relativas ao encerramento do exercício financeiro de 2019, inclusive sobre o cancelamento de restos a pagar, não foram apresentadas as justificativas necessárias para o cancelamento de restos a pagar processados no montante de R$ R$ 235.169,03, conforme os registros do Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante (peça 25, fl. 906)

Em que pese a falta da justificativa mencionada acima, verifica-se que o valor de R$ 203.582,49 se refere aos restos a pagar processados do exercício de 2014, cujo cancelamento pode enquadrar-se na qualificação de situação excepcional, qual seja: **"**prescrição após cinco anos**";**

— ***"f) Extrato Bancário com saldo em 31 de dezembro consolidado"***: de acordo com o levantamento efetuado pela DFCGG/CCM (fls. 1582-1584), verifico que, das contas bancárias com saldo em 31/12/2019, listadas na relação (peça 39, fls. 1029-1034), não foi apresentado o extrato bancário da conta n. 18239-6, do Banco do Brasil agência 0484-7 (saldo R$ 131,01), e nem o extrato bancário da conta n. 33531-3 da Caixa Econômica Federal Agência 0987-0 (saldo R$ 1.015.521,66).

E que foi encaminhado o extrato bancário correspondente ao saldo contábil da Câmara Municipal no valor de R$ 86.189,83 (peça 41, fl. 1355, destes autos), como também consta nos autos da prestação de contas da Câmara Municipal (Processo TC/2864/2020).

Do mesmo modo, foram encaminhados os extratos bancários correspondentes ao saldo contábil no total de R$ 16.706.008,21, cujo valor correto é R$ 18.437.236,07, pois se trata do saldo contábil do Instituto de Previdência, conforme as conciliações e extratos bancários, constantes nos autos da prestação de contas do Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Paranaíba (Processo TC/3549/2020, fls. 470-498), e conforme os extratos bancários integrantes da peça 41, fls. 1330-1354, destes autos.

— **"***g) Termo de Conferência Anual do Almoxarifado***":** consta nestes autos (peça 49, fl. 369) a CERTIDÃO de que a Prefeitura Municipal de Paranaíba/MS **"não possui** termo de conferência anual do almoxarifado**"**, porém, essa certidão não procede, pois a informação não condiz com o registro no Balanço Patrimonial a título de **"**Estoques**"** (peça 20, fls. 886-887).

Quanto aos apontamentos do subitem ***"2.2.3) Avaliação da responsabilidade***

fiscal", o representante da Auditoria salientou que, devido ao não encaminhamento de extratos bancários com saldo em 31/12 das contas do Banco Santander, **"***restou prejudicado o exame das disposições previstas no art. 164, § 3º da CF/88 e art. 43 da LRF***".**

E também restou prejudicado o exame quanto à transparência e publicidade, pois que "*a publicação dos Anexos 13, 14, 15 e 18 (fls. 36/58) apresentou divergência em relação aos Demonstrativos apresentados nesta Prestação de Contas"*.

Com referência aos apontamentos da Auditoria no subitem **"*2.2.4) Orçamento*", considero** relevável a falha relativa à abertura de créditos adicionais, consoante as seguintes razões:

— conforme mencionado anteriormente, não foi possível localizar a remessa apenas de um decreto, a saber: o Decreto n. 436, de 9 de janeiro de 2019;

— a falta de assinatura do Prefeito Municipal em alguns decretos, a meu ver, não prejudicou a análise e a confiabilidade dos dados, uma vez que os decretos foram publicados e, consequentemente, assinados digitalmente;

— apesar do Decreto n. 494/2019 (fls. 381-383) apresentar inconsistência na indicação da fonte de recursos, verifica-se que os recursos efetivamente utilizados foram os provenientes de anulação de dotações.

No que tange ao subitem ***"2.2.5) Execução orçamentária da receita e da despesa"*** foi constatada a seguinte falha:

> ***"****[...], verificou-se que houve classificação inadequada quanto à receita corrente, pois foi classificada e lançada indevidamente em receitas orçamentárias a Contribuição Patronal – Parcelamentos do Servidor Ativo Civil ao RPPS (1.2.1.8.04.1.1), no valor de R$ 1.934.867,69.*
>
> *A esse respeito, o MCASP 8ª edição (fl. 333 e 345) prescreve que a contribuição patronal tem natureza intraorçamentária:*
>
> *[...].***"**

E quanto ao subitem ***"2.2.6) Demonstrações contábeis"*** além das reiterações de falhas concernentes ao cancelamento de restos a pagar processados sem a apresentação de justificativa e a remessa incompleta dos extratos bancários, foi destacado o registro irregular das contas públicas, tendo em vista que:

> ***"****[...] O montante de Caixa e Equivalente de Caixa no valor de R$ 16.031.935,02, adicionado dos Investimentos e Aplicações Temporárias a Curto Prazo de R$ 18.360.236,64 não confere com o total das Conciliações e valores registrados nos Anexos 13 e 18.*

[...], restou prejudicada a conferência da regularidade dos valores registrados no(a):

a) 'saldo para o exercício seguinte' do Anexo 13 (Balanço Financeiro);

b) 'caixa e equivalente de caixa' do Anexo 14 (Balanço Patrimonial);

c) Apuração do Patrimônio Líquido (conforme Quadro 4);

*d) 'Caixa e Equivalentes de Caixa' do Anexo 18 (Demonstrativo de Fluxo de Caixa).***"**

E por fim, no referente ao subitem **"*2.2.8) Achados da Divisão de Fiscalização*"**, merecem destaque:

"ACHADO 2.

Realização de despesa sem prévio empenho.

Deixou de empenhar no exercício correspondente (2019), despesas de pessoal no montante de R$ 4.447.187,19.

Lei 4.320/64, art. 60, c/c Lei Complementar 101/2000, art. 18, § 2º.

Pesquisa de empenhos no mês 01/2020 no SICOM."

Neste ponto, o representante da Auditoria entendeu que, para uma melhor averiguação do fato descrito acima, seria necessária a realização de inspeção *in loco*. No entanto, deixo de acolher tal sugestão, tendo em vista que, em consulta ao Sistema de Controle de Contas Municipais (SICOM), conforme salientaram os analistas da DFCGG/CCM, foi possível verificar que parte da folha de pagamento do mês de dezembro de 2019, no montante de R$ 4.447.187,19, foi empenhada somente em janeiro de 2020. E que, embora considerada a inclusão de tal valor não houve extrapolamento dos limites de gastos com pessoal.

Entretanto, é certo que foram infringidas as regras do art. 18, § 2º, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), visto que uma parte das despesas realizadas com pessoal no exercício financeiro de 2019 não foram empenhadas no exercício de competência (2019), mas sim em janeiro de 2020.

E por fim, quanto ao **"***Achado 5***"**, o representante da Auditoria ressaltou que o Parecer Técnico conclusivo emitido pela Unidade de Controle Interno (peça 5, fl. 13) **"***trata de forma genérica e sucinta sobre as contas, sem aprofundar a análise, sendo meramente formal e conceitual***"**, não havendo sido observado o **"***rol exemplificativo*

de atividades" proposto por esta Corte de Contas[1]

Feitas as ponderações acima, passo a expor considerações acerca dos resultados consolidados do exercício de 2019 (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).

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**, sua análise ficou prejudicada diante das divergências e incompatibilidades mencionadas, haja vista que o saldo para o exercício seguinte, registrado a título de "Caixa e Equivalentes de Caixa" (R$ 32.661.088,03) não condiz com os valores registrados no Ativo Financeiro do Balanço Patrimonial.

Do mesmo modo, a avaliação da **situação patrimonial** ficou prejudicada em razão das impropriedades e inconsistências verificadas entre os demonstrativos contábeis.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, acolho em parte 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 2019, do Município de Paranaíba, gestão do Sr. Ronaldo José Severino de Lima, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, em decorrência das irregularidades subsistentes mencionado 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.

[1] http://www.tce.ms.gov.br/storage/docdigital/2021/09/anexo_portaria_tipoUg_modelo_1846620210920093554.docx

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 os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e 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, 28 de setembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS / VAB