PARECER PRÉVIO - PA00 - 172/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/2642/2018
PROTOCOLO	**:** 1890665
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE APARECIDA DO TABOADO
JURISDICIONADO	**:** JOSE ROBSON SAMARA RODRIGUES DE ALMEIDA
ADVOGADA	**:** ISADORA GONÇALVES COIMBRA SOUTO DE ARAUJO FOIZER – OAB/MS Nº 18.046
RELATOR	**:** CONS. SUBS. CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – ART. 42, CAPUT, V E VIII, DA LEI COMPLEMENTAR TCE/MS Nº 160/2012 – ART. 55, III, DA LRF – INSCRIÇÕES EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM A DEVIDA DISPONIBILIDADE DE CAIXA – DIVERGÊNCIAS NO REGISTRO NO ANEXO 16 – AUSÊNCIA DE PUBLICAÇÃO NO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, DOS BALANÇOS CONTÁBEIS E PARECER PRÉVIO – AFRONTA AOS ART. 48 E 48-A DA LRF – DISTORÇÕES IDENTIFICADAS NO BALANÇO FINANCEIRO, NO BALANÇO PATRIMONIAL E NA DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo, com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o art. 17, I, "b", do Regimento Interno TCE/MS.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 22 a 25 de julho de 2024, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** das Contas de Governo da Prefeitura **Municipal de Aparecida do Taboado**, referente ao exercício financeiro de **2017**, de responsabilidade do Sr. **José Robson Samara Rodrigues de Almeida**, de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o artigo 17, inciso I, "b", do Regimento Interno TCE/MS; e pela **intimação** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno TCE/MS.

Campo Grande, 25 de julho de 2024.

Conselheiro-Substituto **Célio Lima de Oliveira** - Relator

(Ato Convocatório n. 01/2023)

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

1. RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a análise da Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Aparecida do Taboado**, correspondente ao exercício financeiro de **2017**, sob a responsabilidade do Sr. **José Robson Samara Rodrigues de Almeida,** Prefeito Municipal à época.

A princípio, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão – DFCGG após a análise dos documentos acostados nos autos, constatou que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicáveis (fls. 1778-1780) e a Auditoria, por sua vez, opinou emissão do parecer prévio contrário a aprovação (fls. 1841-1843).

Devido às irregularidades apontadas, oportunizando o contraditório e a ampla defesa, o gestor foi intimado por determinação do conselheiro relator (fls. 1870-1873 e 1876-1877) e se manifestou nos autos acostando documentos e justificativas (fls. 1896-1957), que foram objeto de reanálise.

A Divisão de Fiscalização, por meio da Análise Conclusiva **ANA – FTCA – 6095/2023** (fls. 1966-1967), concluiu que permanecem irregularidades, impropriedades e distorções e propõe que as contas sejam rejeitadas.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, opinou pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação, conforme **Parecer PAR – 1ª PRC – 9361/2023** (fls. 1975-1976).

É o relatório.

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira – Relator

2. DAS RAZÕES DO VOTO

Vieram os autos conclusos a este Relator, contendo o relatório da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e os pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas sobre a prestação de contas, consoante dispõe o Estatuto Regimental.

De acordo, ainda, com a prerrogativa conferida a esta Corte, outros documentos e informações foram solicitados durante a instrução processual, haja vista a necessidade de esclarecimento e comprovação para alguns aspectos levantados pelo Corpo Técnico.

O gestor se manifestou regularmente, com justificativas e documentos, entretanto, nem todas as impropriedades foram sanadas e restaram alguns achados, logo, passamos ao exame:

2.1 - Relativo à remessa intempestiva dos Demonstrativos Fiscais, RREO (1º bimestre) e RGF (2º semestre) conforme constatou a Divisão de Fiscalização (fl. 1960), tal fato não fundamenta a reprovação das contas, resultando na ressalva em sua apreciação, sendo oportuno recomendar que as próximas prestações de contas sejam encaminhadas no prazo.

2.2 - A equipe técnica incialmente constatou dispositivos na Lei Orçamentária Anual - LOA (Lei Municipal nº 1.542/2016) onde há a exclusão de despesas da base de cálculo dos limites estipulados para a abertura de Créditos Adicionais que caracteriza dotação orçamentária ilimitada, vedada pelo inciso VII, do artigo 167, da Constituição Federal de 1988 (fl. 1756-1757):

A Lei Orçamentária Anual dispôs, quanto aos créditos adicionais:

> (...)
>
> Art. 7º. Fica o Poder Executivo autorizado, nos termos da CF/88, da Lei 4.320/64, do Manual de Contabilidade Aplica ao Setor Público e da Lei de Diretrizes Orçamentárias vigente para 2017, desde que obedecidas as fontes de recursos, a:
>
> I – abrir, durante o exercício de 2017, **créditos suplementares até o limite de 30%** (trinta por cento) da despesa fixada nesta lei, utilizando como recursos compensatórios às fontes referidas no art. 43 § 1º, incisos de I a IV da Lei 4.30/64;
>
> II – proceder à centralização parcial ou total de dotações da Administração Direta, no interesse da Administração e na forma prevista no Artigo 66 e seu parágrafo único, da Lei nº 4.320/64;
>
> III – transpor, remanejar ou transferir recursos, **dentro de uma mesma categoria de programação,** nos termos do inciso VI, do Artigo 167 da Constituição Federal. (grifo nosso)

Ainda, no tocante aos créditos adicionais, assim estabeleceu a LOA 2017

> (...)
>
> Art. 8º. De conformidade com o Parágrafo Único, do art. 28 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, para 2017, **excluem do limite estabelecido no inciso I,**

> **do art. 7º acima,** as suplementações orçamentárias para atendimento das seguintes situações: (grifo nosso)
>
> I – insuficiência de dotação nos elementos de **remuneração de pessoal e encargos**;
>
> II – insuficiência de dotações nos programas dos fundos com recursos da União ou Estado, já disponibilizados no caixa;
>
> III – suplementações de contrapartidas de recursos oriundos de convênios com a União ou Estado, não consignados no orçamento, ou consignados parcialmente, limitados aos montantes de recursos efetivamente recebidos. (grifo nosso)
>
> Art. 9º. Em consonância com as normas constantes da Portaria Interministerial 163, de 04 de maio de 2001. O Poder Executivo poderá criar elementos de despesa que não constem nos referidos projetos, atividades ou operações especiais aprovadas nesta Lei, bem como ampliar a natureza das despesas das despesas em conformidade com as disposições no parágrafo único do art. 5º, da citada portaria

O gestor em sua defesa, alega que (fl. 1960):

> "Os recursos autorizados no artigo 7° e 8° por Superávit Financeiro e excesso de arrecadação estão limitados aos recursos efetivamente disponibilizados, assim como os de excesso de convênios com União e Estado e contrapartida. A suplementação de dotação relativa a remuneração de pessoal e ou encargos estabelecidos no artigo 8° inciso I como exclusão, está implicitamente autorizada limitada aos recursos da mesma categoria de programação pelo artigo 7° inciso III."

No caso concreto não foi constatada a concessão de crédito ilimitado. Considera-se ainda, que o expediente da LOA foi utilizado na mesma medida pela LOA da União, segundo esclarece a Divisão de Fiscalização em sua reanálise, concluindo que a falha é insubsistente (fl. 1965).

Entretanto, consubstanciando os autos, nota-se que neste contexto, houve a inserção na LOA de dispositivo que autoriza o crédito, mas sem o devido valor limitante. Contudo, não houve por parte do gestor a utilização desse crédito.

Por fim, opina-se para que seja recomendado aos chefes dos Poderes Executivo e Legislativo Municipais que adotem medidas no sentido de se evitar a autorização de crédito adicional sem determinar até qual valor limitante, bem como que a Lei Orçamentária Anual não contenha dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, nos termos do que dispõe a CF/1988.

2.3 - Verifica-se a autorização para créditos especiais. A LOA do exercício de 2017 autoriza expressamente o executivo a abrir créditos adicionais especiais, segundo aponta a equipe técnica no início de sua análise (fl. 1757).

O gestor esclarece que (fl. 1960):

> "Em relação a autorização de **crédito especial na LOA**, **pelo simples fato de inclusão de elementos de despesa nos projetos, atividades ou operações especiais já aprovados na lei orçamentária não caracteriza uma exigência de uma nova lei autorizando o mesmo programa já autorizado**, assim como a ampliação da natureza da despesa refere-se aos grupos tais como: 1 – pessoal e encargos sociais que não compostos por vários elementos de despesa, não se tratando de criação de novo programa ou projeto, a autorização do artigo 9° da LOA." (grifo nosso)

Em sede de reanálise a Divisão de Fiscalização entende que: "no presente item, entendemos que a inclusão de um novo elemento de despesa não caracteriza abertura de crédito especial, entretanto a criação de despesa com um novo grupo, categoria de despesa ou até mesmo programa ou atividade anteriormente não previsto caracteriza-se como crédito especial e no caso em tela é o que a LOA permite. Contudo não cabe a esta Corte de Contas o julgamento da Lei e sim os atos delas derivados o que no presente processo não ficou constatado a abertura de créditos especiais". E conclui pela insubsistência.

Desse modo, conclui-se que não houve a abertura de créditos especiais, desta feita, não existe a falha, logo, acompanho a Divisão e entende-se que o item foi sanado, porém, recomenda-se ao gestor deixe de incluir dispositivo estranho à previsão da receita e a fixação da despesa, nos termos do que dispõe a CF/1988.

2.4 - Constata-se que o valor registrado no Demonstrativo e Subanexo de abertura de créditos adicionais diverge dos valores apresentados no corpo dos decretos orçamentários, o gestor não apresentou novo demonstrativo e argumentou no sentido de que as falhas apontadas não interferem na apreciação das contas (fl. 1960).

A Divisão entendeu pela distorção. No entanto, entende-se que é uma falha formal, haja vista que os saldos dos Decretos estão convergentes com os Demonstrativos Contábeis, conforme demonstra a própria análise, logo, entende-se pela ressalva é oportuno recomendar ao gestor que encaminhe este documento com o devido preenchimento correto.

2.5 - Quanto a constatação de Restos a Pagar, Inscrições em restos a pagar não processados, sem a devida disponibilidade de caixa, conforme apresentado pela

equipe técnica, o gestor entende que é improcedente, pois alega que a insuficiência da disponibilidade estabelecida na lei de responsabilidade está disposta no artigo 42, aplicável apenas no último ano do mandato, nos 2 últimos quadrimestres, e que neste caso a insuficiência se deu por conta da Câmara Municipal e Instituto de Previdência com seus respectivos passivos circulantes.

A Divisão de Fiscalização entende que o argumento do gestor de que o art. 42 da LRF refere-se ao último ano de mandato de fato é valido, contudo o fundamento do achado não é o art. 42 e sim o inciso III do Art. 55 da mesma lei, bem como o gestor emitiu o Decreto nº 107 de 22 de dezembro de 2017, que em seu art. 6º determina que os restos a pagar sem recursos financeiros devem ser anulados, portanto permanece o presente item (fl. 1965).

Diante disso, acolho o entendimento da equipe técnica e conclui-se que permanece a impropriedade, o que incide no art. 42, *caput*, da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012.

2.6 - Observa-se divergências no registro no Anexo 16 – Demonstrativo da Dívida Fundada, de valores entre Anexos e Extratos de Credores. O gestor informa que encaminhou novo Demonstrativo da Dívida Fundada, entretanto não consta dos documentos acostado nos autos, permanecendo assim a distorção apontada, conforme aponta a Divisão de Fiscalização (fl. 1965), logo, mantém-se a impropriedade.

2.7 - Referente a Transparência, a equipe técnica informa que não houve a publicação no Portal da Transparência, dos balanços contábeis e parecer prévio, o jurisdicionado em suas alegações se restringiu a informar que tal situação refere-se somente a uma impropriedade formal que não macula a presente prestação de contas, podendo qualquer cidadão, em consonância com a Lei nº 12.577/11, requerer as informações em relação à prestação de Contas, não apresentando por fim o comprovação da publicação (fl. 1961).

A Divisão entende que permanece a irregularidade, acompanha-se o entendimento técnico, pois houve clara afronta aos art. 48 e 48-A da Lei Complementar 101/2000 – LRF, bem como, o art. 42, inciso V, da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012.

2.8 - Sobre a ausência da dedução do FUNDEB na Execução Orçamentária da Receita a equipe técnica solicitou nota explicativa referente ao Anexo 10, uma vez que o mesmo não apresenta as deduções dos recursos ao FUNDEB. O gestor encaminhou uma cópia do Anexo 10 – Comparativo da Receita, bem como a justificativa informando que tal situação foi somente um erro de apresentação (fl.

1961), logo a divisão entendeu por sanado o presente item, acolho desta forma seu posicionamento, conclui-se que a falha é insubsistente.

2.9 - Referente as distorções identificadas no Balanço Financeiro pela equipe técnica na análise inicial (fl. 1770), constata-se que:

a. Inconsistência no saldo das contas contábeis do Resultado Financeiro do Exercício

b. Inconsistência na Relação de Contas Bancárias com os Saldos do Exercício Atual e Anterior por Fonte de Recurso com a Sado apresentado neste Anexo 13.

c. Inconsistência em recebimentos e pagamentos exta orçamentários das consignações/adiantamentos e outros pagamentos extra orçamentários com o Anexo 17.

A Divisão de Fiscalização em sede de reanálise entende que não ficou comprovado o saneamento dos achados pelo gestor, que alegou que pela sua situação de ex-prefeito não poderia gerar as demonstrações contábeis novamente para sanar os erros. Contudo justificou o apontamento, reconhecendo o erro, portanto permanece a distorção. (fls. 1965-1966).

Nota-se que houve apenas a justificativa do gestor, mas, não foram remetidos documentos novos capazes de sanar as impropriedades, somente as justificativas não prosperam, portanto, conclui-se que permanecem as distorções que refletem no art. 42, inciso VIII da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012.

2.10 - Referente as distorções identificadas no Balanço Patrimonial pela equipe técnica na análise inicial (fls. 1775-1776), constata-se que:

a. Divergência no saldo da conta do ativo imobilizado versus Demonstrativo da Movimentação de Bens Patrimoniais e inventário de Bens Móveis e Imóveis;

Reanálise a Divisão esclarece que: “As justificativas do gestor não podem prosperar uma vez que os registros contábeis devem ser dos atos e fatos, lastreados por documentos que os comprovem, nesse contexto o levantamento físico dos bens não é meramente om controle auxiliar, mas sim um controle fático da existência dos bens. Não sanando assim a distorção levantada.”

b. Divergência no saldo da conta Patrimônio Líquido, resultado do exercício apurado na DVP diverge do Balanço Patrimonial Consolidado;

Reanálise da Divisão: “Embora o responsável alegue que o Patrimônio Líquido está de acordo com a soma dos Patrimônios Líquidos de todos os entes do Município, não justificou a divergência com relação ao saldo do exercício anterior, permanecendo assim o presente achado”.

c. Inconsistência no preenchimento do passivo financeiro no balanço patrimonial com o Anexo 17;

Reanálise da Divisão: “O gestor não apresentou justificativa quando ao item, limitando-se a ressaltar que os totais do ativo e passivo conciliam-se entre o demonstrativo. Assim permanece o achado apontado”.

d. Inconsistência no preenchimento do quadro do Superávit/Déficit Financeiro,

Por fim, a Divisão destaca que não ficou comprovado o saneamento dos achados pelo gestor, que alegou que pela sua situação de ex-prefeito não poderia gerar as demonstrações contábeis novamente para sanar o erro. Contudo justificou o apontamento, reconhecendo o erro (fls. 1961-1962 e 1966), logo, conclui-se que permanecem as distorções que incidem no art. 42, inciso VIII da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012.

2.11 - As distorções identificadas na Demonstração dos Fluxos de Caixa onde o saldo das contas contábeis não foi preenchido conforme o MCASP 7ª edição, segundo aponta a equipe técnica (fl. 1777), o gestor alega que a incorreção é procedente, entretanto a correção depende de fatores e pressupostos que solicitamos a sua exclusão dos fundamentos da análise dos demonstrativos consolidados ou sua ressalva (fls. 1962-1963).

Neste caso, houve apenas a justificativa e nenhum documento corrigindo a falha foi enviado, logo, permanece a impropriedade, dessa forma, mantém-se as distorções que incidem no art. 42, inciso VIII da Lei Complementar TCE/MS nº 160/2012.

2.12 - Referente a ausência das Notas Explicativas, recomenda-se ao gestor que conceda maior atenção do setor contábil sobre o assunto das Notas Explicativas junto aos Demonstrativos Contábeis, assim como sua publicação em conjunto, pois são parte integrantes dos mesmos, e devem retratar informação útil, relevante e não suficientemente evidenciada nos demonstrativos contábeis, conforme orientação do MCASP - Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público e da Resolução CFC nº 1.133/2008.

Outrossim, considerando a função pedagógica atribuída a esta Corte, recomenda-se ao gestor quanto as Notas Explicativas, que aprimore sua técnica de elaboração, a fim de apresentar a efetividade e clareza da informação contábil.

2.13 - Quanto a distorção apontada pela Auditoria (fl. 1811-1814), o Demonstrativo Sintético das Ações Desenvolvidas pelo Município de Aparecida do Taboado para a Cobrança da Dívida Ativa e Atos Legais encaminhado pelo gestor à fl. 729, mas não menciona ações realizadas pela administração com o objetivo de receber a dívida ativa municipal.

Verificou-se que o gestor encaminhou a Lei Municipal nº 79 de 26 de setembro de 2017, que instituiu o programa de recuperação de créditos fiscais do município (fl. 1966), demonstrando, assim que foram tomadas medidas para recuperação da Dívida Ativa, portanto, entende-se sanado o item.

2.14 - A Auditoria apontou (fl. 1807), a manutenção de parte das disponibilidades de caixa em banco não oficial, no Banco Bradesco (Infração nos termos do art. 164 § 3º da Constituição Federal de 1988).

O gestor alegou que quanto às disponibilidades de caixa em banco não oficial, tais recursos financeiros referem-se a valores pertencentes ao Regime de Previdência Próprios, situação que se encontra entre as exceções previstas pelo STF (fl. 1864), desse modo, a divisão em sua reanálise entendeu que a falha é insubsistente (fl. 1966), portanto, acompanho seu entendimento.

2.15 - Relativo ao Parecer do Controle Interno estar a cargo de servidor investido em cargo em comissão, percebe-se que os apontamentos da Auditoria são pertinentes ao esclarecer que este cargo deve ser acometido de servidor efetivo (fls. 1801-1806), diante disso, recomenda-se que seja providenciado concurso público para suprir esta demanda, a fim de se cumpra plenamente sua missão institucional.

Ademais, considerando a função pedagógica atribuída a esta Corte, recomenda-se ao gestor quanto ao Parecer do Controle Interno, que aprimore sua técnica de elaboração, a fim de apresentar a efetividade no acompanhamento das contas e políticas públicas, sendo oportuno informar que esta Corte de Contas coloca à disposição modelo de parecer no Portal do Jurisdicionado no campo “Modelos”.

Diante do exposto, face as manifestações do Corpo Técnico e do Especial desta Corte e por tudo aqui apresentado, conclui-se que a presente prestação de contas não se encontra apta a receber parecer prévio favorável.

3. DISPOSITIVO

Face ao exposto, consubstanciado na análise da DFCGG, e nos pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas, **VOTO**:

I. Emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Aparecida do Taboado, referente ao exercício financeiro de **2017**, de responsabilidade do Sr. **José Robson Samara Rodrigues de Almeida**, de acordo com a competência estabelecida no art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 TCE/MS c/c o artigo 17, inciso I, "b", do Regimento Interno TCE/MS;

II. Pela **INTIMAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno TCE/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão do parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anuais de governo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt, e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

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

Campo Grande, 25 de julho de 2024.

Conselheiro-Substituto **CÉLIO LIMA DE OLIVEIRA**

Relator (Ato Convocatório n. 01/2023)

PMS / VAB