PARECER PRÉVIO - PA00 - 107/2024

PROCESSO TC/MS	**:** TC/3127/2021
PROTOCOLO	**:** 2095586
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE PARAÍSO DAS ÁGUAS
JURISDICIONADO	**:** IVAN DA CRUZ PEREIRA
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – REGULAR GESTÃO ORÇAMENTÁRIA – REGULARIDADE DO BALANÇO FINANCEIRO – SITUAÇÃO PATRIMONIAL REGULAR – GESTÃO FISCAL E APLICAÇÕES DE RECURSOS FINANCEIROS POR DISPOSIÇÕES CONSTITUCIONAIS – OBEDIÊNCIA AOS LIMITES – IMPROPRIEDADE INSUFICIENTE PARA INDUZIR AS CONTAS À REPROVAÇÃO – RECEITA PARA ATENDER AÇÕES DE ENFRENTAMENTO DA PANDEMIA COVID-19 REGISTRADA NO ANEXO 10 – DESPESA EXECUTADA – INCONSISTÊNCIA NA EVIDENCIAÇÃO DA APLICAÇÃO DOS RECURSOS RECEBIDOS EM DECORRÊNCIA DA PANDEMIA DA COVID-19 – JUSTIFICATIVAS DO GESTOR – NECESSIDADE DE CRIAÇÃO DE FONTES DE RECURSOS ESPECÍFICAS PARA OS RECURSOS VINCULADOS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

Emite-se o parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva, 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, 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 Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência, expedindo-se a recomendação ao atual Prefeito Municipal, para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente quanto à necessidade de criação de fontes de recursos específicas para os recursos vinculados.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 24 de abril de 2024, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, em emitir parecer **prévio favorável à aprovação, com ressalva** que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de **2020**, do Município de Paraíso das Águas, gestão do Sr. **Ivan da Cruz Pereira**, ex-Prefeito Municipal, 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 em **recomendar** ao atual Prefeito Municipal de Paraíso das Águas, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente quanto à necessidade de criação de fontes de recursos específicas para os recursos vinculados.

Campo Grande, 24 de abril de 2024.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Em apreciação a prestação de contas anual de Governo do Município de Paraíso das Águas, exercício financeiro de 2020, encaminhada a esta Corte de Contas 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/3683/2020 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2020) e TC/8586/2020 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2020).

Os analistas da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão/Coordenaria de Contas dos Municípios-DFCGG/CCM, em exame preliminar da matéria, formularam a Análise ANA-DFCGG/CCM-8279/2021 (peça 75, fls. 1208-1255), por meio da qual concluíram no sentido de que restaram evidenciados os achados listados no quadro demonstrativo do item 6 da referenciada análise.

Na sequência, os autos foram submetidos ao exame da Auditoria, oportunidade em que seu representante emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-8735/2022 (peça 77, fls. 1257-1271), opinando pela **"***emissão de parecer prévio* ***contrário*** *à aprovação destas contas anuais de governo***"**.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-10011/2022 (peça 78, fl. 1278-1280), requerendo a intimação do jurisdicionado para ele se manifestar acerca da análise técnica e do Parecer da Auditoria.

Efetivadas as intimações (peças 80-81, fls. 1282-1283), os intimados apresentaram as justificativas e os documentos integrantes das peças 87 e 89, fls. 1289-1294.

Submetida a matéria ao reexame técnico da Coordenadoria de Contas dos Municípios, os analistas concluíram pela subsistência do achado evidenciado no item 4.1.1.3 do quadro demonstrativo constate do tópico 4 ("*REEXAME TÉCNICO*") da Análise ANA-DFCGG/CCM-6012/2023 (peça 91, fls. 1296-1299) e, por fim, manifestaram-se no sentido de que **"***as contas do Sr. Ivan da Cruz Pereira, sejam julgadas regulares com ressalvas, dando-lhe quitação, com fundamento no art. 59, II, e § 1º, I, da Lei Orgânica do TCE (Lei Complementar nº 160/2012)*".

Finalmente, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-1ª PRC-9663/2023 (peça 94, fls. 1302-1309), opinando nos sentidos de que este Tribunal:

> *I – emita* ***PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO*** *das contas anuais do Município de Paraíso das Águas-MS, referente ao exercício financeiro de 2020, sob a responsabilidade do Sr.* ***IVAN DA CRUZ PEREIRA****, Prefeito Municipal, [...], tendo em vista a abertura de crédito adicional especial sem autorização legislativa*

e disponibilidade de caixa em banco financeiro não oficial, fato que afronta a Constituição Federal de 1988, Lei Federal nº 4.320/64, caracterizando as infrações previstas no artigo 42, incisos VIII e IX, da Lei Complementar nº 160/2012;

*II – **RECOMENDAR** ao atual Ordenador de Despesa, com fulcro no inciso II, do artigo 61 da Lei Complementar nº 160/2012, para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, corrigindo as falhas aqui apuradas, de forma que não voltem a ocorrer no futuro;*

*III – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Paraíso das Águas-MS (exercício de 2020), 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 completa dos documentos exigidos pelas disposições da Resolução n. 88, de 3 de outubro de 2018.

É também constatável 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 com as normas emitidas pela Secretaria do Tesouro Nacional-STN explicitadas no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público-MCASP (8ª edição).

Quanto ao mérito, a Equipe Técnica firmou entendimento no sentido de que estas contas "*sejam aprovadas com ressalva*", enquanto que o representante do MPC manifestou-se pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas em apreço.

Na opinião da Procuradoria de Contas, subsistiram irregularidades que obstam a emissão de parecer prévio favorável à aprovação desta prestação de contas, conforme exposto no item IV do Parecer PAR-1ª PRC-9663/2023 (peça 94, fls. 1302-1309), cujas irregularidades, resumidamente, transcrevo abaixo:

a) "*Abertura de Crédito Adicional Especial sem autorização legislativa"*;

b) prejuízo na "*análise da regular aplicação dos recursos financeiros advindos do Apoio/Auxílio Financeiro à Covid*";

c) "*as disponibilidades de caixa não foram depositadas integralmente em instituições financeiras oficiais, em contrariedade ao disposto na Constituição Federal/8, art. 164, § 3º e LRF, art. 43*".

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

E começo dizendo que, com referência ao fato apontado na ***alínea a***, em que pese os decretos orçamentários números: 551, 560, 570, 586, 599,606, 612, 617, 620, 624, 633, 640 e 641, de 2020, integrantes da peça 18 (fls. 200, 236, 216, 225, 240, 252, 261, 266, 282, 298, 322, 344 e 346), terem disposto sobre a abertura de créditos "especiais", na realidade, os referidos créditos orçamentários possuem natureza jurídica de créditos suplementares.

E digo isso porque tais créditos foram abertos para reforço de dotações orçamentárias de órgãos em projeto/atividade já existentes no orçamento, conforme se observa por meio do Quadro de Detalhamento da Despesa-QDD, integrante do Orçamento Programa de 2020, do Município de Paraíso das Águas, enviado via Sistema e-Contas (remessa 13676).

Dessa forma, não há que falar em ausência de lei autorizativa para a abertura de créditos adicionais, porquanto, resultou evidenciado que as alterações orçamentárias ocorridas no exercício financeiro examinado, efetivadas por meio dos decretos do Executivo (peça 18, fls. 180-539), foram devidamente autorizadas pela Lei (municipal) n. 312, de 2019 (Lei Orçamentária Anual-LOA para o exercício de 2020), em conformidade com as regras do art. 43, I a III, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, e art. 167, V, da Constituição Federal.

Quanto ao apontamento da ***alínea b***, a Equipe Técnica, em exame inicial da matéria, constatou que a receita para atender ações de enfrentamento da Pandemia Covid-19, registrada no Anexo 10 - Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada consolidado, apresenta-se em conformidade com o Comunicado 25, de 2020 deste Tribunal, quanto ao detalhamento, bem como com o portal da transparência do Tesouro Nacional, e o Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação do Banco do Brasil, quanto aos valores.

Entretanto, no que tange à despesa executada com tais recursos, por meio de consulta ao SICOM, não foi possível comprovar a integralidade da aplicação desses recursos emergenciais advindos do Governo Federal, "*no detalhamento da fonte apropriado conforme Quadro de Tabelas Auxiliares divulgado no Portal do Jurisdicionado, para o exercício de 2020 (apêndice N)*" da Análise ANA-DFCGG/CCM-8279/2021 (peça 75, fls. 1224-1226).

Sobre este assunto, o jurisdicionado (peça 89, fl. 94) apresentou justificativas nos seguintes termos:

> *"Resposta: Conforme dispõe o art. 5º, inciso II, item b e estabelecido pela Lei nº 173/2020 servirá também para mitigação dos efeitos financeiros causados na pandemia, nesse sentido conforme consta na tabela demonstrada no parecer ANA - 8279/2021 folha 1225 está registrado na fonte 100.000 que são recursos ordinários de livre aplicação do município. Já, o portal de transparência módulo Covid-19 apresenta apenas as despesas registradas com complemento de fonte de códigos específicos de repasses do Covid-19 que são 332, 331 e 336. Considerando que as despesas de fonte 100.000 são realizadas em diversas unidades gestoras, diversas funções e sub-funções por serem consideradas de recursos livres não estão demonstradas nesse módulo."*

Considerando a justificativa apresentada, observo que embora o Município disponha de mecanismo de controle por fontes, permaneceu a inconsistência na evidenciação da aplicação dos recursos recebidos em decorrência da pandemia da Covid-19.

No entanto, essa falha não gerou impropriedade a ponto de comprometer as demonstrações contábeis, motivo pelo qual entendo que deva ser ressalvada a fim de que resulte em recomendação ao atual Prefeito quanto à necessidade de criação de fontes de recursos específicas para os recursos vinculados.

Por fim, com referência à irregularidade mencionada na ***alínea c***, o jurisdicionado, em resposta, alegou que:

> *"[...]: Se faz necessário uma conta bancária de fácil acesso e o mais próximo possível da sede da Municipalidade, para facilitar e baixar o custo da movimentação e propiciar aos servidores, mecanismos menos dispendiosos, sacarem seus pagamentos e movimentarem suas contas, sem ter que se deslocar a até a cidade mais próxima Chapadão do SulMS, que fica a 56 km deste Município. Ademais, ante aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e economicidade é mais prático e vantajosos manter uma conta para depósitos de recursos próprios na única agência bancária existente na sede do Município, que oferece todos os serviços bancários que este município precisa.*
>
> *Outrossim, o questionamento que se resposte está na contramão dos dias atuais, onde se trabalha em direção a quebra dos monopólios público em todos os setores da economia, tanto isto é verdade que o próprio Governo Federal fez aprovar a Lei Complementar n. 161/2018 e Resolução Banco Central n. 4.659/2018, permitindo aos Municípios a manterem depósitos em instituições privadas.*
>
> *Ressalta-se que a disponibilidade de Caixa, via de regra, somente pode ser depositada em bancos oficiais. Entretanto neste caso específico o Banco Sicredi é a única instituição financeira localizada na cidade de Paraíso das Águas para atender a demanda de pagamentos, sendo que não seria nem possível a licitação, pois é inviável a competição.*
>
> *O STF já se manifestou sobre o tema onde afirma que o conceito de disponibilidade de caixa é um "conceito técnico-contábil; e não se confunde com a verba para pagamento de pessoal e fornecedores", por exemplo que constitui autêntico pagamento de despesas previsto no artigo 13 da Lei n. 4.320/64. Assim*

manter esta conta em agência local privada é a escolha que melhor atende o interesse público.

Este questionamento já foi tema de análise em outros processos por parte do próprio Tribunal de Contas e teve parecer favorável, como exemplo processo TC/8249/2015, como também no TC/8033/2015 onde foi posicionado acerca da matéria no PARECER – PA00-34/2020 (peça nº 50).”

Assim, considerando as justificativas plausíveis apresentadas, desde que não existe banco oficial no local, há possibilidade de movimentação de recursos públicos em bancos não oficiais, assim como, resultando evidente que a movimentação bancária foi para o pagamento de salário de servidores do Município, o que é permitido pelo STF, justifica-se a medida tomada, portanto, é razoável entender que não houve qualquer afronta às regras do art. 164, § 3º, da Constituição Federal.

Feitas as ponderações acima, passo a expor considerações acerca dos resultados consolidado do exercício financeiro de 2020 (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**, 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 na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), especialmente os relativos ao FUNDEB, e às aplicações de recursos nas Ações e Serviços Públicos de Saúde (ASPS).

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, acolho a conclusão da análise da Equipe Técnica e formulo meu **VOTO** nos sentidos de:

I – emitir parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2020, do Município de Paraíso das Águas, gestão do Sr. Ivan da Cruz Pereira, ex-Prefeito Municipal, 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 – recomendar ao atual Prefeito Municipal de Paraíso das Águas, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, para que se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente quanto à necessidade de criação de fontes de recursos específicas para os recursos vinculados.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão do parecer prévio favorável à aprovação, com ressalva, da prestação de contas anuais de governo e pela recomendação ao atual Prefeito Municipal.

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, 24 de abril de 2024.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS / VAB