PARECER PRÉVIO - PA00 - 84/2023

PROCESSO TC/MS	**:** TC/2621/2018
PROTOCOLO	**:** 1890644
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE BONITO
JURISDICIONADO	**:** ODILSON ARRUDA SOARES (FALECIDO)
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – NÃO ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS – COMPROVANTES DE PUBLICAÇÃO DOS BALANÇOS CONSOLIDADOS – LEIS QUE AUTORIZAM E DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – EXTRATO BANCÁRIO COM SALDO EM 31 DE DEZEMBRO CONSOLIDADO – INFRINGÊNCIA ÀS REGRAS DE TRANSPARÊNCIA E PUBLICIDADE – DIVERGÊNCIAS ENTRE OS VALORES REGISTRADOS – GESTÃO ORÇAMENTÁRIA IRREGULAR – ANÁLISE DO BALANÇO FINANCEIRO PREJUDICADA – ANÁLISE PATRIMONIAL PREJUDICADA – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

Emite-se parecer prévio contrário à aprovação das contas anuais de governo, com fundamento no 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, em razão das infrações à legislação aplicável decorrentes da ausência de documentos e dos registros irregulares dos demonstrativos contábeis verificados, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pela Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência.

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 **2017**, do **Município de Bonito**, gestão do Sr. **Odilson Arruda Soares**, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, em decorrência das falhas subsistentes mencionadas 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 Bonito, 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. Encontram-se apensados a estes autos os dos Processos TC/6452/2017 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2017), TC/15496/2017 (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 examinaram a matéria, conforme Análise ANA-DFCGG/CCM-7835/2020 (peça 69, fls. 1304-1355), por meio da qual foi concluído que prestação de contas **"*não está em conformidade com os critérios aplicáveis*"**.

Em seguida, o representante da Auditoria emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-8255/2021 (peça 71, fls. 1357-1384), 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 emitiu o Parecer PAR-3ª PRC-9586/2021 (peça 72, fls. 1385-), propondo, em observância aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório, a intimação do jurisdicionado para que ele pudesse se manifestar acerca **"***tanto da análise técnica constante à peça sob o n. 69 quanto do parecer emitido pela Auditoria da Corte, inserto à peça n. 71*"**.

Consoante os Termos de Intimações INT-G.FEK-11537/2021 e INT-G.FEK-11538, de 1 de outubro de 2021 (peças 74 e 75, fls. 1387-1388), foram devidamente intimados os Srs. Josmail Rodrigues (atual Prefeito Municipal) e Odilson Arruda Soares (Prefeito Municipal na época dos fatos relatados).

E conforme certificam os documentos integrantes das peças 77 e 79, fls. 1390 e 1392, em 4 de outubro de 2021, os intimados tomaram ciência do teor das intimações que lhes foram feitas.

Entrementes, convém registrar que o Sr. Odilson Arruda Soares, ex-Prefeito Municipal de Bonito, faleceu em 24 de outubro de 2021, conforme divulgado pela mídia.

O Sr. Josmail Rodrigues, atual Prefeito Municipal, atual Prefeito Municipal, em resposta ao objeto da intimação que lhe foi feita, manifestou-se (peça 81, fl. 1395), nos seguintes termos:

> *"Os documentos solicitados por este Tribunal de Contas para sanar os questionamentos [...], não foram localizados nos arquivos desta Prefeitura*

Municipal.

Salientamos que todos os documentos necessários para atendimento do presente Termo de Intimação, encontra-se à disposição no acervo virtual e físico do Município para consulta e cópias, se os representantes do ex gestor julgarem necessário".

E, nos termos do Despacho DSP-G.FEK-32313/2021 (peça 82, fl. 1395), foi certificada a falta de manifestação por parte do Sr. Odilson Arruda Soares, ex-Prefeito Municipal de Bonito, **"*devido ao seu falecimento*"**.

Por fim, o representante do Ministério Público de Contas emitiu o Parecer PAR-3ª PRC-12608/2021 (peça 83, fls. 1396-1414), opinando pela emissão de **"*Parecer Prévio pela Rejeição das Contas Anuais*"** em apreço.

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. 54, de 14 de dezembro de 2016.

Quanto ao mérito, tanto os analistas da DFCGG/CCM como os representantes da Auditoria e do Ministério Público de Contas manifestaram-se pela rejeição destas contas.

E essa rejeição se deve aos **"**achados**"** sintetizados no item 7 (conclusão) da Análise ANA-DFCGG/CCM-7835/2020 (peça 69, fls. 1304-1355), ratificados em parte pelo representante da Auditoria (PAR-GACS LLRP-8255/2021, peça 71, fls. 1357-1384), cuja opinião foi corroborada pelo autor do Parecer Ministerial, tendo em vista as irregularidades sintetizadas nos subitens reproduzidos abaixo:

— ***"2.2.2) Remessa obrigatória de dados e documentos"*** — neste ponto o Auditor assinalou que a prestação de contas não se encontra devidamente instruída com os documentos exigidos pela então vigente Resolução TCE/MS n. 54, de 2016, uma vez que:

> *"[...] o gestor deixou de encaminhar os seguintes documentos:*
>
> ***- Item 7 (B.1, consolidado)** Comprovante da Publicação dos Balanços (Anexos 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18 e 19) no veículo oficial e Ampla Divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público (LC nº 101/200, Art. 48);*
>
> ***- Item 18.** Leis que autorizam e Decretos de Abertura de Créditos Adicionais; - Item 40. Extrato Bancário com saldo em 31 de dezembro consolidado.*
>
> ***- Item 40.** Extrato Bancário com saldo em 31 de dezembro consolidado.";*

— ***"2.2.3) Avaliação da responsabilidade fiscal"*** — neste tópico foi destacado o não encaminhamento dos **"***comprovantes de publicação dos Balanços consolidados***"**. E a observação de que no portal de transparência do Município não foi dada ampla divulgação aos instrumentos de transparência da gestão fiscal, por não estar **"***disponível a LOA, LDO, PPA, RREO, RGF e outros demonstrativos***"**, e que, de acordo com os autos dos Processos TC/06452/2017 e TC/15496/2017, **"***a publicação de alguns períodos do RREO e RGF foi intempestiva***"**, ocorrendo, dessa forma, infringência às regras de transparência e publicidade, estatuídas nos arts. 37, *caput*, da Constituição Federal, 48, *caput,* da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF);

— ***"2.2.4) Orçamento"*** — aqui foi destacado que, conforme a Lei (municipal) n. 1.443, de 2016 (Lei Orçamentária Anual-LOA), foram estimadas receitas e fixadas despesas em igual valor de R$ 78.800.000,00, conforme Orçamento Programa de 2017, conforme consulta de remessa 7109, disponível no Sistema e-Contas deste Tribunal.

Entretanto, no que diz respeito às alterações orçamentárias decorrentes da abertura de créditos adicionais ocorrida no exercício examinado, conforme salientou o representante da Auditoria, **"***houve prejuízo à análise***"**, uma vez que não foram encaminhados todos os decretos relacionados no demonstrativo (peça 13, fls. 37-95) e nem as leis autorizativas para a abertura dos créditos adicionais especiais.

Ainda foram observadas divergências entre o total da dotação autorizada atualizada apurada no Anexo 11 (comparativo da despesa fixada com a realizada, fls. 29-35) e a dotação atualizada demonstrada no Anexo 12 (Balanço Orçamentário, fls. 596-598). E que em alguns decretos houve transferências **"***entre categorias econômicas distintas e unidades orçamentárias diferentes***"**, configurando assim infringência às regras do art. 167, VI, da Constituição Federal, que veda a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;

— ***"2.2.5) Execução Orçamentária da receita e da despesa"*** — neste ponto ficou evidenciado que "*os totais da receita orçada atualizada de R$ 78.800.000,00 e realizada de R$ 82.065.406,55, divergem dos registrados no Anexo 12 – Balanço*

Orçamentário Consolidado (peça nº 17, fls. 596/598)", que apresentam os valores de R$ 86.357.000,00 e R$ 88.973.636,66, respectivamente;

— ***"2.2.6) Demonstrações contábeis"*** — neste tópico foram reiteradas as divergências entre os valores registrados nos Anexos 10, 11 e 12, mencionadas acima, destacando-se:

a) no Anexo 12 (Balanço Orçamentário consolidado) de 2017 (fls. 596-598):

— a receita de capital registrada (R$ 2.743.990,28) diverge da receita de capital registrada no Relatório Resumido da Execução Orçamentária - Anexo 6 do RREO (R$ 3.606.311,03);

— houve o cancelamento de restos a pagar processados (R$ 109.123,97), conforme relação de restos a pagar cancelados (peça 29, fls. 691-692) e, embora conste nos autos (peça 33, fls. 696-699) o ato legal autorizativo (Decreto n. 158, de 2017), a irregularidade consiste no fato de que não há nos autos comprovação de situações excepcionais que justificassem a desobrigatoriedade da Administração Pública de pagar tais débitos.

b) no Anexo 13 (Balanço Financeiro consolidado) de 2017 (fls. 599-601):

— houve prejuízo na conferência do saldo para o exercício seguinte, registrado a título de **"***caixa e equivalente de caixa***"**, devido ao não encaminhamento de <u>todos</u> os extratos bancários com saldo em 31 de dezembro;

— houve desigualdade no registro da receita orçamentária (R$ 82.065.406,55) em relação ao valor escriturado no Anexo 12 – Balanço Orçamentário (R$ 88.973.636,66);

— o registro de restos a pagar inscritos no exercício (R$ 756.946,55) não confere com o registrado no Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante (R$ 794.403,52);

— os valores registrados na coluna do exercício anterior (2016), especificamente os recebimentos e pagamentos extraorçamentários, encontram-se divergentes dos valores registrados no Anexo 13 - Balanço Financeiro consolidado de 2016, inserido à fl. 1469, do Processo TC/07328/2017, que trata da prestação de contas do exercício anterior (2016);

c) no Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais consolidado) de 2017 (fls. 604-605): especificamente o total das Variações Patrimoniais Aumentativas e o Resultado Patrimonial do Período, presentam valores registrados na coluna do exercício anterior (2016), divergentes dos valores registrados no Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais de 2016 (Processo TC/07328/2017, fls. 1473-1474);

d) no Anexo 14 (Balanço Patrimonial consolidado) de 2017 (fls. 602-603):

— houve **"***prejuízo à análise patrimonial***"**, haja vista que as irregularidades mencionadas refletem na apuração do patrimônio líquido;

— embora o Demonstrativo Sintético da Movimentação dos Bens Patrimoniais (peça 59, fls. 1277) apresente valores condizentes com os registrados no Balanço Patrimonial, o inventário analítico (peça 60, fls. 1278-1289) apresenta a totalização dos bens móveis e imóveis divergentes dos valores registrados;

— a coluna do exercício anterior (2016), especificamente os valores referentes aos resultados acumulados e patrimônio líquido, não confere com os valores registrados no Anexo 14 – Balanço Patrimonial consolidado de 2016 (Processo TC/07328/2017, fls. 1470-1472);

— não foram preenchidas as informações sobre a fonte de recursos no Quadro Superávit/Déficit Financeiro do Exercício;

e) Anexo 18 (Demonstrativo dos Fluxos de Caixa consolidado) de 2017 (fls. 681-682):

— neste ponto foi reiterado que ausência dos extratos bancários prejudicou a análise das conciliações bancárias e, por consequência, ocasionou prejuízo à análise quanto ao fluxo de caixa;

— a diferença apurada entre o saldo inicial e final de "Caixa e Equivalentes de Caixa" não corresponde à soma dos três fluxos, em desacordo com as regras do Manual de Contabilidade Pública (MCASP), 7ª edição;

— os valores registrados na coluna do exercício anterior (2016) apresentam-se divergentes dos registrados no Anexo 18 Demonstrativo dos Fluxos de Caixa consolidado de 2016 (às fls. 146-147 do TC/07328/2017);

— não encaminhamento das Notas Explicativas, que são parte integrante das demonstrações contábeis, conforme estabelecido na Resolução CFC n. 1.133, de 2008 e nas Normas Brasileiras de Contabilidade (NBCT 16.6);

— ***"2.2.7) Atendimento às normas constitucionais e legislações específicas — A) Do repasse do Duodécimo***: neste tópico o representante da Auditoria constatou que o repasse de duodécimo ao Poder Legislativo Municipal no valor de R$ 3.828.517,16 teria atingido o percentual de 7,09% da receita base de cálculo (R$ 54.007.745,24), e assim excedido o limite constitucional de 7%.

Analisada a matéria, constato a efetividade das falhas supramencionadas, com exceção da destacada no subitem 2.2.7 do Parecer da Auditoria, porquanto, divirjo do entendimento de que o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo Municipal teria ultrapassado o limite constitucional de 7%.

Isso porque não concordo com o valor (R$ 54.007.745,24) apurado como receita base de cálculo, uma vez que tal montante foi extraído inadequadamente do Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com a Arrecada), integrante da peça 27, fls. 684-687 destes autos, no qual a receita tributária apresenta o valor de R$ 14.955.566,65, divergente da receita tributária arrecadada no exercício de 2016, no valor de R$ 15.641.793,60, conforme comprova o Anexo 10 (Comparativo da Receita Orçada com

a Arrecadada de 2016) inserido às fls. 25-28 do Processo TC/07328/2017, que trata da prestação de contas anual de governo do exercício anterior (2016).

Portanto, considerando as receitas efetivamente arrecadadas no exercício anterior, extraídas do Anexo 10, inserido às fls. 25-28 dos autos da prestação de contas anual de governo de 2016 (TC/07328/2017), apura-se como receita base de cálculo o montante de R$ 55.052.247,12, em conformidade com os cálculos realizados pelos analistas da Coordenadoria de Contas do Município, por ocasião da análise realizada na prestação de contas anual de gestão da Câmara Municipal (ANA-DFCGG/CCM-2949/2020, fl. 218, do TC/2279/2018).

Dessa forma, é constatável que o repasse ao Poder Legislativo, realizado em 2017, no valor de R$ 3.828.517,16 corresponde ao percentual de 6,95% da receita tributária e das transferências efetivamente realizadas no exercício anterior, previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal, que totalizaram o montante de R$ 55.052.247,12, comportando-se assim dentro do limite autorizado pelas regras do art. 29-A, I, da referida Constituição (até 7%).

Assim, relativamente à **gestão fiscal e às limitações constitucionais,** verifico a obediência aos limites de gastos com pessoal e aos repasses de duodécimos feitos ao Poder Legislativo, 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.

Entretanto, avalio como irregular a **gestão orçamentária,** em razão das pendências não solucionadas, relativas à falta de lei autorizativa para abertura de créditos adicionais especiais, incompatibilidade entre os valores da receita orçada atualizada e realizada registradas no Anexo 12, bem como as divergências entre o total da dotação autorizada atualizada apurada no Anexo 11 em relação à dotação atualizada demonstrada no Anexo 12, e as impropriedades verificadas nos Decretos de Abertura de Créditos Adicionais.

Quanto ao **Balanço Financeiro** considero prejudicada a análise, tendo em vista as divergências e impropriedades mencionadas neste voto, estando, pois, em desacordo com as prescrições do art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Do mesmo modo, a análise **patrimonial** também ficou prejudicada em razão das impropriedades e inconsistências mencionadas neste voto, apresentando-se assim em desacordo com as regras dos arts. 104 e 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, acolho em parte os 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 2017, do Município de Bonito, gestão do Sr.

Odilson Arruda Soares, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, em decorrência das falhas subsistentes mencionadas 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.

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 contas de governo.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria do Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. 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