# PARECER PRÉVIO - PA00 - 79/2023

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/10750/2019 |
| **PROTOCOLO** | : 1998961 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO |
| **ÓRGÃO** | : MUNICÍPIO DE DOIS IRMAOS DO BURITI |
| **JURISDICIONADO** | : EDILSOM ZANDONA DE SOUZA |
| **ADVOGADOS** | : JEFERSON RAVANELLO – OAB/MS Nº 23.337;<br>ELCIO PAES DA SILVA – OAB/MS N° 22.514;<br>LAUDSON CRUZ ORTIZ – OAB/MS N° 8.110;<br>RAVANELLO, PAES & ORTIZ – SOCIEDADE DE ADVOGADOS – OAB/MS N° 498/2011. |
| **RELATOR** | : CONS. FLÁVIO KAYATT |

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INFRAÇÃO À LEGISLAÇÃO APLICÁVEL – NÃO ENCAMINHAMENTO DE DOCUMENTOS DE REMESSA OBRIGATÓRIA – PREJUÍZO DA ANÁLISE DAS "DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS" – NÃO ENCAMINHAMENTO DE TODOS OS EXTRATOS BANCÁRIOS – PREJUÍZO DA ANÁLISE RELATIVA AO "ORÇAMENTO" – FALTA DE JUSTIFICATIVAS SOBRE AS FALHAS APONTADAS E NÃO ENCAMINHAMENTO DOS DECRETOS DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – IRREGULARIDADES NAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – ANEXO 13 – BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO – ANEXO 18 – AVALIAÇÃO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA, DO BALANÇO FINANCEIRO, E 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 nos termos do 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 de diversas irregularidades e inconsistências identificadas, restando prejudicada a avaliação da gestão orçamentária, a análise do Balanço Financeiro e a avaliação da situação patrimonial; 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 9ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 18 a 21 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 **2018**, do **Município de Dois Irmãos do Buriti**, gestão da Sr.

**Edilsom Zandona de Souza**, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, em decorrência das irregularidades 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, 21 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 Dois Irmãos do Buriti, exercício financeiro de 2018, encaminhada intempestivamente a este Tribunal, estando apensado a estes autos os dos Processos TC/2908/2018 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2018), TC/8620/2018 (Relatório de Gestão Fiscal-RGF de 2018).

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-10479/2020 (peça 68, fls. 435-485), 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-11145/2021 (peça 70, fls. 487-511), opinando pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** das contas em apreço, com a recomendação para ***"o uso do instrumento de fiscalização denominado Inspeção (art. 29, LO-TCE/MS) com o intuito de verificar 'in loco' as inconsistências apuradas pela Divisão de Fiscalização [...]."***.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-3ª PRC-13124/2021 (peça 71, fls. 512-529), opinando pela emissão de ***"Parecer Prévio pela Rejeição das Contas Anuais da Prefeitura Municipal de Dois Irmãos do Buriti/MS"*** em apreço e pela ***"comunicação ao Ministério Público Estadual-MS** acerca dos indícios de crime de responsabilidade"*, relatados no item 11.1 de seu Parecer, por descumprimento às regras do art. 29-A, I, da Constituição Federal.

Antes de encerrada a instrução processual, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, determinei a intimação do jurisdicionado (DSP-G.FEK-12319/2022, peça 72, fls. 530-532), para que ele pudesse se manifestar sobre as irregularidades apontadas na análise técnica e no Parecer da Auditoria.

Efetivadas as intimações (peças 73 e 74, fls. 533-534), o Sr. Wlademir de Souza Volk, atual Prefeito Municipal, compareceu aos autos (peças 78 e 79, fls. 538-539) informando que, de sua parte, não possui documentos a serem encaminhados, nesses termos:

> ***"**[...] por se tratar de período não compreendido sob minha responsabilidade, comuniquei o ex gestor EDILSOM ZANDONA DE SOUZA que juntamente com o contador responsável à época dos fatos, possuem total disponibilização de documentos e/ou dados do sistema contábil, para que os mesmos possam realizar a resposta com a maior eficiência possível e assim elucidar os fatos apontados no processo.***"**

De outro lado, o Sr. Edilsom Zandona de Souza, Prefeito Municipal na época dos fatos, por intermédio de seu representante legal, embora tenha solicitado e obtido a prorrogação de prazo para se manifestar (peças 83 a 85, fls. 543-545), não apresentou quaisquer justificativas ou documentos que pudessem elucidar as falhas pendentes, conforme certidão integrante da peça 86, fl. 546.

Por fim, o representante do MPC emitiu o Parecer PAR-2º PRC-6037/2023 (peça 87, fls. 547-557), opinando nos sentidos de que este Tribunal:

> *I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Dois Irmãos do Buriti-MS, referente ao exercício financeiro de 2018, sob a responsabilidade do Sr. **EDILSON ZANDONA DE SOUZA**, Prefeito Municipal, [...], tendo em vista a intempestividade na remessa das Contas de Governo, ausência de documentos obrigatórios para instruir os autos, inconsistências nos demonstrativos contábeis, acarretando a escrituração das contas de modo irregular, depósitos de disponibilidade financeira em Instituição não Oficial, não observância aos limites constitucionais quanto ao repasse de Duodécimo ao Poder Legislativo, inclusão na LOA de matéria estranha à fixação de despesa e previsão de receita, ausência de Notas Explicativas, Controlador Interno em cargo em comissão, [...];*
>
> *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 de natureza contábil aqui apuradas, de forma que não voltem a ocorrer no futuro, especialmente quanto ao limite no repasse de Duodécimo ao Poder Legislativo, e necessidade de elaboração e publicação das Notas Explicativas de forma conjunta às DCASP, conforme determina o MCASP e a Resolução CFC nº 1.133/2008;*
>
> *III – **RECOMENDAR** o uso do instrumento de fiscalização denominado Inspeção (art. 29 da LO-TCE/MS), com intuito de verificar in loco as inconsistências verificadas pela Divisão de Fiscalização tanto em relação as Disponibilidade Financeira (fls. 458/459), quanto ao controle do passivo financeiro (fls. 450/451), para que não comprometa o equilíbrio das contas públicas;*
>
> *IV – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Dois Irmãos do Buriti-MS (exercício de 2018), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012;*
>
> *V – **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 intempestiva e incompleta dos documentos exigidos pela Resolução TCE-MS n. 88, de 2018.

Quanto ao mérito, os analistas da DFCGG/CCM concluíram que a prestação de contas não está em conformidade com os critérios aplicados, tendo em vista os "achados" sintetizados no item 7 (conclusão) da Análise DFCGG/CCM-10479/2020 (peça 68, fls. 435-485).

No mesmo sentido se manifestaram os representantes da Auditoria e do Ministério Público de Contas, opinando ambos pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas em apreço, tendo em vista as irregularidades remanescentes anotadas em seus respectivos Pareceres.

Analisada a matéria, relativamente à **gestão fiscal e às limitações constitucionais,** verifico a obediência aos limites de gastos com pessoal e aos repasses feitos ao Poder Legislativo (conforme as razões explicitadas abaixo), bem como o cumprimento dos limites mínimos para aplicação dos recursos com a educação, especialmente os relativos ao FUNDEB, e à aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

Quanto aos repasses feitos ao Poder Legislativo, divirjo do entendimento dos órgãos de apoio de que o repasse de duodécimo à Câmara Municipal teria excedido o valor de R$ 1.490.108,43 e assim ultrapassado o limite de 7% da receita base de cálculo (R$ 21.287.263,24) em ofensa as regras do art. 29-A, I, da Constituição Federal.

Neste ponto, em que pese o repasse à Câmara Municipal no valor de R$ 1.512.303,96, conforme registrado no Anexo 13 – Balanço Financeiro da Prefeitura Municipal (peça 19, fls. 174-176), deduzindo-se do referido valor a quantia de R$ 43.454,78, relativa à devolução de duodécimo, o valor efetivamente repassado ao Poder Legislativo foi de R$ 1.468.849,18, que representa o percentual de 6,90% da receita base de cálculo (R$ 21.287.263,24), cumprindo assim o limite de 7% estabelecido na regra do art. 29-A, I, da Constituição Federal.

Além disso, convém registrar que o total da despesa realizada pela Câmara Municipal de Dois Irmãos do Buriti, no exercício financeiro de 2018, atingiu o montante de R$ 1.460.357,95, que corresponde ao percentual de 6,86% da referida receita base de cálculo, conforme comprovam os registros nos Anexos 11 (Comparativo da

Despesa Autorizada com a Realizada) e 13 (Balanço Financeiro) da Câmara Municipal, e os cálculos demonstrados na ANA-DFCGG/CCM-7181/2021 (Processo TC-6508/2021, fls. 33, 47-49 e 167 daqueles autos).

Sobre esta temática, colaciono o Parecer-PA00-6/2020, TC/4852/2016, da relatoria do Conselheiro Osmar Domingues Jeronymo − 1ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno Presencial, de 5 de fevereiro de 2020:

> EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS – REPASSE DE DUODÉCIMO – PODER LEGISLATIVO – CUMPRIMENTO DO LIMITE – EXATIDÃO DOS RESULTADOS APURADOS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL – RECOMENDAÇÃO.
>
> A constatação de que as Demonstrações Contábeis estão elaboradas de acordo com as Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, evidenciando a exatidão dos resultados apurados e atendimento praticamente a totalidade das determinações legais, afastadas as impropriedades apontadas, motiva a emissão de parecer prévio favorável à aprovação da prestação de contas anual de governo pelo Legislativo, sendo cabível o envio de recomendação ao atual gestor.

E assim, naquela prestação de contas, nos termos do Relatório e Voto REV-G.ODJ-15381/2019, foi considerada a dedução do valor relativo à devolução de duodécimo, considerando-se regular o valor efetivamente repassado àquela Câmara Municipal.

De outro lado, nesta prestação de contas subsistiram falhas que obstam a emissão de parecer prévio favorável à sua aprovação, conforme salientado nos subitens ***2.2.2***, ***2.2.3***, ***2.2.4*** e ***2.2.6***, do Parecer PAR-GACS LLRP-11145/2021 (peça 70, fls. 487-511), as quais seguem, resumidamente, relacionadas abaixo:

***2.2.2)*** — não encaminhamento de documentos de remessa obrigatória, quais sejam:

a) certidão de regularidade do CRC do responsável contábil (a certidão encaminhada, fl. 8, encontra-se vencida);

b) pronunciamento expresso e indelegável do gestor sobre as contas anuais e sobre o parecer do controle interno (o pronunciamento, fl. 11, é anterior à emissão do parecer do Controlador Interno);

c) cópia dos Decretos do Executivo que efetivaram a abertura de créditos adicionais no exercício examinado, bem como da Lei Municipal n. 629, de 2018;

d) extrato do credor (PREVDIB), componente da dívida fundada com saldo em 31/12/2018;

e) lei autorizativa de parcelamento junto ao INSS;

f) extratos bancários de todas as contas listadas nas conciliações bancárias;

g) quadro demonstrativo do programa anual de trabalho do governo em termos de realização de obras e de prestação de serviços (Lei n° 4.320, de 1964, art. 2º, § 2º, III);

h) notas explicativas às demonstrações contábeis;

***2.2.3)*** ─ prejuízo da análise das **"**disponibilidades financeiras**"** devido ao não encaminhamento de todos os extratos bancários, informados na relação de contas bancárias, fls. 232-237, onde inclusive consta instituição financeira não oficial (Banco Inbursa S.A);

***2.2.4)*** ─ prejuízo da análise relativa ao **"**orçamento**"** devido à falta de justificativas sobre as falhas apontadas e ao não encaminhamento dos decretos de abertura de créditos adicionais;

***2.2.6)*** ─ as **"**demonstrações contábeis**"** apresentaram as seguintes irregularidades:

**a)** no Anexo 13 - BALANÇO FINANCEIRO (fls. 174-176) ─ o saldo em espécie do exercício anterior (R$ 13.328.408,44) diverge do registrado no Balanço Financeiro do exercício anterior (R$ 2.875.519,45), integrante dos autos do Processo TC/2882/2018. E o saldo para o exercício seguinte (R$ 16.921.606,72) não confere com o total dos saldos informados na relação das contas bancárias e nem com o das conciliações bancárias, prejudicando a conferência da regularidade dos registros, a título de **"**Caixa e Equivalente de Caixa**"**, nos Anexos 13, 14 e 18.

E ainda, constata-se no Anexo 13 que o valor de R$ 1.512.303,96, registrado a título de "Repasse de Duodécimo Câmara Municipal", diverge do valor de R$ 1.498.293,51, registrado no Balanço Financeiro da Câmara Municipal (TC/6508/2021);

**b)** no Balanço Patrimonial consolidado (fls. 177-178) ─ APURAÇÃO IRREGULAR DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO ─ visto que o resultado de exercícios anteriores, no valor de R$ 40.029.739,78, apresenta-se divergente do valor (R$ 27.412.373,14) registrado no Balanço Patrimonial consolidado do exercício de 2017, integrante dos autos do Processo TC/2882/2018, fls. 210-211.

E ainda foram observadas as seguintes inconsistências:

− na apuração de valores demonstrados nos quadros de “Superávit/Déficit Financeiro” e “Ativos e Passivos Financeiros”;

− divergência entre o valor (R$ 1.622.907,63) registrado no Passivo Financeiro do Balanço Patrimonial e o apresentado no Anexo 17 – Demonstrativo da Dívida Flutuante (R$ 4.070.296,42);

− divergência entre os valores registrados como **“**inscrição**”** de restos a pagar e os apresentados na relação de restos a pagar inscritos no exercício (fls. 205-216);

**c)** no Anexo 18 – DEMONSTRAÇÃO DOS FLUXOS DE CAIXA ─ a diferença entre o saldo inicial e final de Caixa e Equivalentes de Caixa não corresponde à soma dos três fluxos, tanto nas colunas do exercício atual, quanto na coluna do exercício anterior.

Exaurida a parte concernente às pendências não solucionadas, passo a expor considerações acerca dos resultados consolidados do exercício de 2018 (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).

E para começar, considero prejudicada a avaliação da **gestão orçamentária**, em razão da não apresentação das justificativas e dos documentos necessários, inclusive a cópia dos Decretos do Executivo que efetivaram a abertura de créditos adicionais no exercício examinado, bem como da Lei Municipal n. 629, de 2018.

Quanto ao **Balanço Financeiro**, sua análise ficou prejudicada diante das divergências mencionadas e incompatibilidades com as demais conciliações e extratos bancários.

A avaliação da **situação patrimonial** também ficou prejudicada em razão das divergências supramencionadas e da inconsistência na apuração do patrimônio líquido.

**DISPOSITIVO**

Por todo o exposto, acolho em parte as opiniões dos representantes 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 2018, do Município de Dois Irmãos do Buriti, gestão da Sr. Edilsom Zandona de Souza, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, em decorrência das irregularidades 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 das contas 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, 21 de setembro de 2023.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

PMS / VAB