



PROCESSO Nº : 17.265-0/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR : THELMA PIMENTEL FIGUEIREDO DE OLIVEIRA
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA CAMARGO JR

PARECER Nº 5496/2018

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE CHAPADA DOS GUIMARÃES. AUSÊNCIA DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. DESCUMPRIMENTO DE MANDAMENTO CONSTITUCIONAL. PARECER PRÉVIO NEGATIVO. INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ORDINÁRIA.

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de processo de contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, referentes ao exercício de 2017, sob a gestão da Sra. Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira.
2. Ocorre que a Secex verificou, por meio de consulta ao sistema Aplic, que a gestora não encaminhou as informações referentes às contas anuais de governo do exercício de 2017, no dia seguinte ao término do prazo de sessenta dias a contar de quinze de fevereiro, em descumprimento ao disposto no artigo 71, I e II, da Constituição da República; artigo 209, §1º, da Constituição Estadual; art. 26 da Lei Complementar nº 269/2007; artigo 151 do Regimento Interno do TCE-MT; e artigo 1º, IV da Resolução Normativa nº 36/2012 - TCE/MT-TP.
3. Em razão da situação apresentada, o relatório técnico¹ trouxe o seguinte apontamento em sua fl. 04:

Responsável: Thelma Pimentel Figueiredo de Oliveira –período 1º/1 a 31/12/2017

1) MB 02. Prestação Contas_Grave. Descumprimento do prazo de envio de prestação de contas, informações e documentos obrigatórios ao TCE-MT (art. 70, parágrafo único, da Constituição da República; artigos 208 e 209 da Constituição Estadual; Resoluções Normativas nº 17/2011 e

¹ Relatório Técnico – Doc. nº 121096/2018.



36/2012).

1.1 Ausência de encaminhamento pelo Chefe do Poder Executivo ao TCE-MT, via sistema Aplic, das Contas Anuais Consolidada de Governo, referente ao exercício de 2017. (Grifos no original)

4. Diante do apontamento do relatório técnico preliminar, a gestora foi citada, por meio do Ofício nº 455/2018/GAB-JBC², para se manifestar, sendo que apresentou defesa solicitando a prorrogação de prazo de 60 dias para envio de todas as cargas do Aplic³, sendo concedido apenas 7 dias pelo Relator⁴, e em seguida requereu a concessão de prazo até 20 de novembro para a regularização das cargas do Aplic⁵.

5. Ato contínuo, os autos retornaram à apreciação da Secex, a qual opinou em relatório técnico conclusivo⁶ pela manutenção do apontamento preliminar. Ademais, asseverou que não cabe parecer prévio negativo, em função da inexistência do caso fortuito e da força maior, conforme previsto no art. 165 do Regimento Interno do TCE/MT.

6. Em manifestação conclusiva, a Secex sugeriu ao Conselheiro Relator a conversão deste processo em Tomadas de Contas Ordinária e a emissão de Parecer prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Chapada dos Guimarães, referente ao exercício de 2017, com fundamento no que dispõe o art. 31, da Constituição da República, o art. 210, da Constituição Estadual, os arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), os arts. 155 e 176, §3º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) e art. 5º, §1º, da Resolução TCE/MT nº 10/2008.

7. A gestora foi notificada⁷ para apresentar alegações finais em 05 dias, mantendo-se inerte.

8. Após, vieram os autos ao Ministério Público de Contas para análise e manifestação.

2 Doc. digital nº 125150/2018.

3 Doc Externo nº 152335/2018

4 Decisão nº 156645/2018

5 Doc. Externo nº 175958/2018

6 Relatório Técnico de Defesa – Doc. nº 166749/2018.

7 Notificação – Doc. nº 167122/2018.



9. **É o relatório**, no que necessário.
10. Segue a fundamentação.

2. FUNDAMENTAÇÃO

11. Nos termos do art. 1º, I, da Lei Complementar Estadual nº 269/2007 (Lei Orgânica do TCE/MT), compete ao Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso emitir parecer prévio circunstanciado sobre as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e pelos Prefeitos Municipais.

12. Ainda, nos termos do art. 26 da referida Lei Complementar, o Tribunal de Contas emitirá parecer prévio, até o final do exercício financeiro seguinte à sua execução, sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do Poder Executivo Municipal, as quais abrangerão a totalidade do exercício financeiro, compreendendo as atividades do Executivo e do Legislativo, restringindo-se o parecer prévio às contas do Poder Executivo.

13. Cumpre registrar que as contas anuais de governo demonstram a conduta da Prefeita Municipal no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas.

14. A Resolução Normativa nº 10/2008 estabelece regras para apreciação e julgamento de contas anuais de governo prestadas pelo prefeito municipal. Em seu art. 5º, §1º, a referida Resolução Normativa estabelece que o parecer prévio sobre as contas anuais de governo será conclusivo no sentido de manifestar-se sobre:

- a) se as contas anuais representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial em 31.12, bem como o resultado das operações de acordo com os princípios fundamentais da contabilidade aplicada à administração pública;
- b) a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos;
- c) o cumprimento dos programas previstos na LOA quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias;
- d) o resultado das políticas públicas, evidenciando o reflexo da



administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município;

e) a observância ao princípio da transparência

15. Dessarte, o processo de contas de governo consiste no trabalho de controle externo destinado a avaliar, dentre outros aspectos, a suscetibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como falhas e irregularidades em atos e procedimentos governamentais, ou insucesso na obtenção dos resultados esperados, devido à falhas ou deficiências administrativas.

16. Ademais, pode ser incluído dentre os objetivos e matérias suscetíveis de averiguação no processo de contas de governo, a relevância da atuação do gestor, em razão das suas atribuições e dos programas, projetos e atividades sob sua responsabilidade, assim como as ações que desempenha, os bens que produz e os serviços que presta à população.

17. Não se pode olvidar, outrossim, que é por meio do processo de contas de governo que se verifica e se analisa a eficácia, eficiência e efetividade da gestão em relação a padrões administrativos e gerenciais, expressos em metas e resultados definidos e previstos na LOA, no Plano Plurianual e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como a capacidade de o controle interno minimizar os riscos para evitar o não atingimento das aludidas metas, além da observância dos limites constitucionais e legais para execução de orçamentos e o respeito ao princípio da transparência.

18. Assim, na órbita das contas de governo, se faz oportuna a análise da posição financeira, orçamentária e patrimonial do ente ao final do exercício financeiro, abrangendo ainda: o respeito aos limites na execução dos orçamentos públicos, o cumprimento dos programas previstos na LOA, o resultado das políticas públicas e a observância ao princípio da transparência (art. 5º, §1º, da Resolução Normativa nº 10/2008).

19. No caso em comento, a defesa rebateu o não encaminhamento das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, atribuindo a falha ao problema ocorrido no exercício de 2015, onde o gestor não apresentou a prestação de Contas, tendo o município sofrido intervenção do Estado. Este fato como efeito cascata, atrapalhou o envio das informações dos exercícios



subsequentes.

20. Além disso, alega ter tido problemas com o sistema SIGESP, desenvolvido pelo Tribunal de Contas e que estava operando em alguns municípios como piloto, sendo Chapada dos Guimarães um deles.

21. De acordo com a Secex, conforme relatos da própria defesa, após os problemas com o SIGESP, em 29 de junho de 2017 foi enviada para o sistema Aplic a carga do mês de dezembro de 2016. Depois disso, já se passaram 15 meses e, ainda, assim, a prefeitura não conseguiu enviar todas as cargas do ano de 2017.

22. Chapada dos Guimarães era um dos municípios que estava utilizando o sistema SIGESP, mas não o único. A Prefeitura Municipal de Campo Verde também utilizou esse sistema até o ano de 2017 e assim como Chapada dos Guimarães, migrou para o sistema da COPLAN, contudo, o Município de Campo Verde enviou todas as cargas do Aplic e a prestação de Contas de Governo.

23. A Secex fez questão de ressaltar que muito embora a defesa tenha solicitado 60 dias de prazo para o término do envio de todas as informações pelo Aplic e o Relator concedido apenas 7 dias, mesmo sendo concedido o prazo solicitado, não iria ser cumprido, pois o prazo inicial de 15 dias venceu dia 30 de julho e o e o novo prazo passou a ser contado a partir de 31 desse mês, então os 60 dias pedidos já se passaram.

24. Em novo pedido, a defesa solicitou prazo até o dia 20 de novembro de 2018. Consultando o sistema Aplic verifica-se que a prefeitura enviou a carga do mês de julho de 2017, no dia 15 de agosto de 2018, depois enviou a carga de agosto de 2017, no dia 27 de setembro de 2018, ou seja, entre uma carga e outra, foram 45 dias. Faltando ainda as cargas dos meses de setembro, outubro, novembro e dezembro de 2017, é bem previsível que não serão entregues até 20 de novembro.

25. A Equipe Técnica ainda colocou que o envio de prestação de contas por meio físico, não pode ter validade para efeito do cumprimento do dever legal de prestar contas, uma vez que as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo deverão ser remetidas **exclusivamente** por meio do Sistema Aplic, conforme estabelece o Artigo 1º da Resolução Normativa nº 36/2012/TCE-MT.



26. O TCE-MT possui sistema informatizado de prestação de contas (Aplic) desde 2003, sendo que as prestações de contas mensais e anuais (balancetes e balanços) deixaram de ser encaminhados em 2012, tornando o sistema Aplic o meio exclusivo de prestação de contas. Então quando o gestor deixa de enviar as informações, na forma regulamentar, o Tribunal de Contas fica impossibilitado de exercer seu papel constitucional de emitir Parecer Prévio sobre as contas que deveriam ter sido prestadas.

27. Em sua análise conclusiva, a Secex não vislumbrou à possibilidade de parecer prévio negativo, pois não **houve caso fortuito ou força maior, fatores que, caso fossem alheios à vontade do gestor e que tornassem materialmente impossível a análise das contas, serviriam de base para o parecer negativo, nos moldes do art. 165 do Regimento Interno do TCE/MT.**

28. Derradeiramente, a Secex sugeriu a conversão do processo em Tomadas de Contas Ordinária e a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das Contas Anuais de Governo da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, referente ao exercício de 2017, haja vista que o não envio prejudicou todo o trabalho do Tribunal em relação a fiscalização desse município, com fundamento no que dispõe o art. 31, da Constituição da República, o art. 210, da Constituição Estadual, os arts. 26 e 31 da Lei Complementar Estadual nº 269/07 (Lei Orgânica do TCE/MT), os arts. 155 e 176, §3º, da Resolução nº 14/2007 (Regimento Interno do TCE/MT) e art. 5º, §1º, da Resolução TCE/MT nº 10/2008.

29. **Passa-se à análise ministerial.**

30. Inicialmente, como bem salientou a Secex, os pedidos de prorrogação de prazos por parte da defesa evidenciaram que, ainda que concedidos, não seriam cumpridos. A gestão deixou clara a desorganização e falta de preocupação com o dever de prestar contas ao encaminhar as contas por meio físico somente após ser citada para se defender da irregularidade levantada.

31. Realça-se aqui a regra de que as Contas de Governo devem ser encaminhadas pelo Sistema de Auditora Pública Informatizada de Contas - APLIC (art.1º RN nº36/2012/TCE-MT), sem qualquer ressalva ou exceções.



32. A inércia da gestão em prestar contas e a manifestação tardia e injustificável da falta cometida repercutiram de maneira prejudicial ao exercício do controle externo.

33. Dificuldades administrativas são problemas de qualquer gestão e não serve para justificar falhas quando o assunto em cheque é prestação de contas, pois erros são passíveis de ocorrer, no entanto, é dever do gestor prevenir ou minimizar esses riscos, sobretudo, com o estabelecimento de rotinas internas e procedimentos de controle sobre a sistemática de prestação de contas a esta Corte de Contas.

34. Quanto ao encaminhamento sugerido no Relatório Técnico de Defesa, o Ministério Público de Contas, discordando do entendimento da Secex, **opina pela emissão de parecer negativo e instauração de tomada de contas** por força do art. 29 da Lei Orgânica do TCE/MT c/c art. 155 do RITCE/MT. Vejamos:

Art. 29 **Se as contas** mencionadas nos artigos 25 e 26 desta lei, **não forem prestadas nos prazos estabelecidos, o Tribunal de Contas oferecerá parecer negativo** encaminhando ao respectivo Poder Legislativo para as providências cabíveis, **sem prejuízo da tomada de contas..** (Grifamos).

Art. 155 **Serão tomadas as contas de todos aqueles que**, obrigados a prestá-las, **não o façam no prazo** ou forma legal. (Grifamos).

35. Ademais, este foi o entendimento adotado no voto do Exmo. Conselheiro Relator Moisés Maciel no Processo nº 8966/2015 (Contas Anuais de Governo da Prefeitura de Vale do São Domingos):

(...) Entendo que a alternativa que melhor se adéqua a esse tipo de situação, que é **a emissão de Parecer Negativo** sobre essas contas, nos termos do Art. 29, caput da Lei Complementar 269/2007, visto que **em razão da ausência da prestação integral das contas é impossível afirmar se houve ou não o cumprimento dos limites constitucionais e legais relativos à saúde, educação, à remuneração dos profissionais do magistério, aos gastos com pessoal do Executivo, bem como a apuração dos resultados fiscais, orçamentário e financeiro**, imprescindíveis para a emissão do parecer prévio, o **que só será possível a partir da instauração da Tomada de Contas** nos termos do art. 155, do RITCE/MT. (Grifamos)

36. Em outro caso similar, esta Corte de Contas também entendeu pela emissão de Parecer Prévio Negativo das contas de governo. Vejamos:



Processo nº 83836/2016 - Razões do Voto

Desse modo, **não há outra alternativa senão a de emitir Parecer Prévio Negativo das contas de governo** de 2016, nos termos do Art. 29, *caput* 13 da Lei Complementar 269/2007, pois, em razão da incompletude, da inconsistência e da baixa confiabilidade tanto dos dados, quanto das informações analisadas pela equipe técnica, **não é possível precisar com exatidão os resultados fiscais, orçamentário e financeiro, nem afirmar se houve ou não o efetivo e real cumprimento dos limites constitucionais e legais relativos à saúde, educação, à remuneração dos profissionais do magistério, aos gastos com pessoal do Executivo, o que só será viabilizado a partir da instauração de Tomada de Contas**, nos termos do art. 15514, do RITCE/MT (...). Grifos no original.

37. Portanto, é evidente que a hipótese dos autos é de emissão de parecer prévio negativo e instauração de **Tomada de Contas Ordinária** pelo Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso.

38. É imperioso ressaltar que o Ministério Público de Contas não vislumbra necessidade de se manifestar quanto ao mérito da TCO, haja vista que há momento processual adequado para tal análise.

39. No que se refere à obrigatoriedade da prestação de contas, cabem as palavras do mestre Hely Lopes Meirelles⁸, que sintetiza a exigência constitucional:

O dever de prestar contas é decorrência natural da administração como encargo de gestão de bens e interesses alheios. Se o administrador corresponde ao desempenho de um mandato de zelo e conservação de bens e interesses de outrem, manifesto é que quem o exerce deverá contas ao proprietário. No caso do administrador público, esse dever ainda mais se alteia, porque a gestão se refere a bens e interesses da coletividade e assume o caráter de um múnus público, isto é, de um encargo para com a comunidade. Daí o dever indeclinável de todo administrador público – agente político ou simples funcionário – de prestar contas de sua gestão administrativa, e nesse sentido é a orientação de nossos Tribunais.

40. Isto posto, faz-se necessária a **emissão de Parecer Prévio Negativo com a instauração de Tomada de Contas Ordinária**.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 89.



41. No entendimento do Ministério Público de Contas, houve ofensa à obrigação de prestar contas prejudicando toda a análise da situação financeira, orçamentária e patrimonial da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães. Com isso, também se torna impossível aferir a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos.

42. Do mesmo modo, fica inviável a apuração do cumprimento dos programas previstos na Lei Orçamentária Anual quanto à legalidade, legitimidade, economicidade e atingimento das metas, assim como a consonância dos mesmos com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias e do resultado das políticas públicas, de modo a demonstrar a atuação da administração financeira e orçamentária no desenvolvimento econômico e social do município.

43. De tudo quanto foi exposto, o **Ministério Público de Contas** opina pela emissão de **Parecer Prévio Negativo e instauração de Tomada de Contas Ordinária** para apuração do ocorrido e da responsabilidade do gestor municipal.

44. Por todo o exposto, levando-se em consideração o que consta nos autos, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo do Estado de Mato Grosso (art. 51, da Constituição Estadual) **manifesta-se pela emissão de Parecer Prévio Negativo e pela instauração de Tomada de Contas Ordinária**, com fundamento no art. art. 29 da Lei Orgânica do TCE/MT e art. 155 do RITCE/MT, para apuração das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Chapada dos Guimarães, exercício 2017, e da responsabilidade da gestora municipal quanto à ausência de prestação de contas.

É o Parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 17 de dezembro de 2018.

(assinatura digital⁹)
ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral Substituto de Contas

9. Documento assinado por assinatura digital baseada em certificado digital emitido por autoridade certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e da Resolução Normativa TCE/MT nº 09/2012.