



PROCESSO Nº : 17.285-5/2017 (AUTOS DIGITAIS)
UNIDADE GESTORA : PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA
ASSUNTO : CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2017
GESTOR : REYNALDO FONSECA DINIZ
RELATOR : CONSELHEIRO INTERINO JOÃO BATISTA DE CAMARGO JUNIOR

PARECER Nº 5497/2018

EMENTA: CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. EXERCÍCIO DE 2017. PREFEITURA MUNICIPAL DE RIBEIRÃO CASCALHEIRA. 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 Ribeirão Cascalheira, referentes ao exercício de 2017, sob a gestão do Sr. Reynaldo Fonseca Diniz.

2. Ocorre que a Secex verificou, por meio de consulta ao sistema Aplic, que o gestor 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 :

Responsável:: Reynaldo Fonseca Diniz – Ordenador de Despesas – Período 1º/01 a 31/12/2017

1) MB 02. Prestação Contas_Grave. Descumprimento do prazo de envio

¹ Relatório Técnico – Doc. nº121156/2018.



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 36/2012).

1.1 Ausência de encaminhamento para o sistema Aplic das Contas Anuais Consolidadas de Governo do exercício de 2017 pelo Chefe do Poder Executivo ao TCEMT, em descumprimento ao art. 1º, IV, da Resolução Normativa nº 36/2012- TCE/MT-TP.

(Grifos no original)

4. Diante do apontamento do relatório técnico preliminar e em atendimento aos postulados constitucionais da ampla defesa, do contraditório e do devido processo legal, o gestor foi citado para se manifestar através do Ofício nº 454/2018² tendo apresentado sua defesa³.

5. Ato contínuo, os autos retornaram à apreciação da Secex, a qual opinou em relatório técnico conclusivo⁴ 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 Ribeirão Cascalheira, 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. Em seguida, o gestor foi notificado⁵ para apresentar alegações finais em 05 dias tendo se mantido inerte.

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

² Ofício nº 454/2018 – Doc. nº 125138/2018.

³ Documento Externo – Doc. Nº 132173/2018.

⁴ Relatório Técnico de Defesa – Doc. nº 176001/2018.

⁵ Notificação – Doc. nº 248267/2018.



9. É o relatório, no que necessário.

2. FUNDAMENTAÇÃO

10. 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.

11. 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.

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

13. 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



14. 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.

15. 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.

16. 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.

17. 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).

18. No caso em apreço, o responsável alega que foram lançados valores incorretos na carga de dezembro de 2016 referentes aos restos a pagar e que isso afetou diretamente o envio da carga inicial de 2017 e dos demais informes e documentos de envio obrigatório. Argumenta, ademais, que nunca teve intenção de postergar o envio de documentos obrigatórios e que os atrasos foram devidos à grande demanda de documentos a serem enviados aliada ao número reduzido de pessoal. Nesse sentido, afirma que não houve má-fé ou ilicitude na omissão ora



debatida.

19. Aduz que foi afastado do cargo de Prefeito Municipal por decisão proferida pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso no Acórdão nº 26475, Processo nº 269-06.2016.6.11.0053 e que, por esta razão, a Sra. Luiza Nunes Brandão, Presidente da Câmara que está em exercício do cargo de Prefeita Municipal, deveria ser citada para responder pela irregularidade e efetuar a devida regularização.

20. Concluindo, a defesa cita decisão desta Corte de Contas no Processo nº. 81.671/2010 (em que supostamente, apesar de atrasos no envio de informações ao Aplic, o julgamento foi favorável) e invoca os princípios da igualdade, da razoabilidade e da proporcionalidade para, com base na ideia de que a irregularidade de não remessa das contas anuais de governo é formal, pleitear o saneamento da irregularidade e o parecer favorável à aprovação das contas anuais de governo da Prefeitura Municipal de Ribeirão Cascalheira.

21. Analisando os argumentos defensivos, a Secex descaracteriza a burla ao princípio da igualdade afirmando que no Processo nº 81.671/2010, mencionado pela defesa, ocorreu apenas o atraso no envio do balanço geral em 13 dias, e que, no Processo nº 72.729/2012, ocorreram apenas atrasos nas publicações dos relatórios da LRF e divergências entre os valores do orçamento no portal cidadão e no sistema Aplic.

22. No que se refere ao afastamento do Sr. Reynaldo Fonseca Diniz do cargo de Prefeito Municipal por decisão do Tribunal Regional Eleitoral, a equipe técnica explica que a decisão foi proferida no Acórdão nº 26475, publicado no DJE/TRE-MT de 29/01/2018. Contudo, os interessados se mantiveram no cargo até o julgamento do Recurso interposto, realizado através do Acórdão nº 26647, no dia 12 de junho de 2018 pelo pleno do TRE-MT, que manteve a decisão original pela cassação do então Prefeito Municipal.

23. Nesse norte, afirmou a equipe de auditoria que na data do afastamento do gestor já havia expirado o prazo para envio das contas de governo de 2017, cuja data limite foi **16 de abril de 2018**. Portanto, seria impossível imputar a responsabilidade para a sucessora já que a culpa pelo ocorrido deve recair sobre o



gestor que esteve à frente da prefeitura durante toda a execução do orçamento do exercício em análise, especialmente no período em que as informações deveriam ter sido enviadas.

24. Quanto à possibilidade de parecer prévio negativo, a Secex não considera que 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.

25. Derradeiramente, a Secex sugere ao Conselheiro Relator 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 Ribeirão Cascalheira, referente ao exercício de 2017, haja vista que o não envio das contas anuais prejudicou o trabalho do Tribunal em relação à fiscalização e ao controle externo do município.

26. **Passa-se à manifestação ministerial.**

27. Inicialmente, vale dizer que os argumentos defensivos não merecem acolhida. Isso, pois, o atraso no envio da carga de dezembro de 2016 e o consequente acúmulo de documentos a serem enviados a esta Corte aliado ao reduzido número de servidores não é justificativa hábil para afastar a irregularidade consistente no não envio das contas anuais de governo já que é responsabilidade do gestor administrar com eficiência e respeito às regras legais.

28. Por outro lado, no que diz respeito à alegação do defendente de que a responsabilidade pelo apontamento aqui discutido não pode ser a ele imputado em razão de sua cassação, assiste razão à equipe técnica. Com efeito, o afastamento do Sr. Reynaldo Fonseca Diniz do cargo de Prefeito Municipal por decisão do Tribunal Regional Eleitoral se deu apenas após o julgamento do Recurso interposto, realizado através do Acórdão nº 26647 em 12 de junho de 2018.

29. Portanto, observa-se que no momento em que se teve por expirado o prazo para envio das contas de governo de 2017, cuja data limite foi **16 de abril de 2018**, quem ocupava o cargo de Prefeito Municipal era o defendente.



30. Por outro lado, no que se refere à proposta de encaminhamento feita 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).

31. 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)

32. 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* 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. 155, do RITCE/MT (...). Grifos no original.



33. 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.

34. 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.

35. No que se refere à obrigatoriedade da prestação de contas, cabem as palavras do mestre Hely Lopes Meirelles⁶, 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.

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

1.

3. MANIFESTAÇÃO MINISTERIAL

3.1. Análise Global

37. 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 Ribeirão Cascalheira. Com isso, também se torna impossível aferir a observância aos limites constitucionais e legais na execução dos orçamentos públicos.

⁶ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 89.



38. 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.

39. 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.

3.2 Conclusão

40. 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 Ribeirão Cascalheira, exercício 2017, e da responsabilidade do gestor municipal quanto à ausência de prestação de contas.

É o Parecer.

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

(assinatura digital)⁷

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador-geral Substituto

⁷ Documento firmado por assinatura digital, baseada em certificado digital emitido por Autoridade Certificadora credenciada, nos termos da Lei Federal nº 11.419/2006 e Resolução Normativa Nº 9/2012 do TCE/MT.