PARECER PRÉVIO - PA00 - 47/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/4594/2016
PROTOCOLO	: 1678078
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE BRASILANDIA
JURISDICIONADOS	: 1. JORGE JUSTINO DIOGO 2. ANTONIO DE PADUA THIAGO (atual prefeito)
RELATORA	: CONS. SUBS. PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO – LIMITE DE ALERTA – LIMITE DE DESPESA COM PESSOAL E ADOÇÃO DE MEDIDAS CABÍVEIS PARA CONTROLE DAS DESPESAS – RECOMENDAÇÃO.

1. Emite-se o parecer prévio favorável à prestação de contas de governo, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c art. 117 do Regimento Interno - TCE/MS.

2. É cabível recomendação ao atual gestor da observância, com maior rigor, da Lei de Responsabilidade Fiscal n° 101/2000, no tocante aos limites da despesa com pessoal e à adoção das medidas cabíveis para controle das despesas.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 7ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 4 a 6 de setembro de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável** à Prestação de Contas de Governo do **Município de Brasilândia - MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. **Jorge Justino Diogo**, Prefeito Municipal - à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c art. 117 do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto; e pela **recomendação** ao atual gestor da observância, com maior rigor, da Lei de Responsabilidade Fiscal n° 101/2000, no tocante aos limites da despesa com pessoal e à adoção das medidas cabíveis para controle das despesas.

Campo Grande, 6 de setembro de 2023.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – Relatora

1. DO RELATÓRIO

Trata o presente processo da prestação de contas anual de governo da **Prefeitura Municipal de Brasilândia - MS**, relativa ao exercício financeiro de 2015, de responsabilidade do **Sr. Jorge Justino Diogo**, Prefeito Municipal à época, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade com a Instrução Normativa TCE/MS nº 35/2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 1.2) vigente à época. Foram apensados aos autos os processos TC/MS nº 08061/2015 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), o TC/MS nº 12307/2015 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o TC/MS nº 2259/2015 – Orçamento Programa.

Após os devidos trâmites regimentais e, concluídos os trabalhos, a Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão - DFCGG (ANA - DFCGG/CCM - 2983/2022, fls. 2930-2937) se manifestou pela permanência da seguinte regularidade:

> "Face ao exposto, entendemos que persiste a seguinte irregularidade:
>
> • Repasse a maior do duodécimo para a Câmara Municipal. **(item 07, desta análise)**;
>
> Disponibilizamos, assim, o feito à continuidade do trâmite processual pertinente.
>
> É a análise." (grifo conforme o original)

Por sua vez, a Auditoria emitiu Parecer (PAR - GACS CLO - 7141/2022, fls. 2939-2949), opinando da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer e do Parecer apresentado na peça nº 43, o qual se mantém nas demais matérias, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I e 21, I, 42, caput e incisos VI, e 59, III, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela emissão de parecer prévio **não favorável à aprovação** das contas de governo." (grifo conforme o original)

O Representante da Procuradoria de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC - 6814/2023, fls. 2950-2957) da seguinte forma:

> "I – emita **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Brasilândia-MS, referente ao exercício financeiro de 2015, sob a

responsabilidade do Sr. **JORGE JUSTINO DIOGO**, Prefeito Municipal e **ANTÔNIO DE PÁDUA THIAGO**, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do artigo 21 c/c inciso I, do artigo 59 ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso I, "b" da Resolução nº 98/2018, por estarem devidamente demonstrados os resultados do exercício de 2015 nos Demonstrativos Contábeis;

II – **RECOMENDAR** ao atual Ordenador de Despesa, que, ao elaborar as notas explicativas, detalhe com informações pormenorizadas o que compõe o registro a título de ajustes de exercícios anteriores, evitando designações genéricas;

III – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Favorável à Aprovação das contas anuais do Município de Brasilândia-MS (exercício de 2015), 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." (grifo conforme o original)

Em síntese, este Relatório contempla os aspectos relacionados ao planejamento governamental, sobre o qual foi realizada avaliação do cumprimento das metas fiscais, bem como das receitas estimadas e arrecadadas, além das despesas fixadas e realizadas em **2015**, com ênfase nas áreas onde se requer maior atenção do executivo municipal por motivos de exigência legal ou constitucional.

É o relatório. Passo ao voto.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – Relatora

2. DO VOTO

Vieram os autos para análise e relatório-voto da Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Brasilândia-MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. Sr. Jorge Justino Diogo, Prefeito Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados nos tópicos seguintes:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O art. 165 da CF/88 define que o planejamento governamental se dará por intermédio de **três peças editadas sob a forma de lei**: PPA, LDO e LOA. No caso do município de Brasilândia, o planejamento governamental foi definido por meio do PPA (Lei Municipal nº 2.509/2013), da LDO (Lei nº 2.547/14) e da LOA (Lei nº 2.566/2014), remetidos a esta Corte de Contas (TC/2259/2015).

A autorização legislativa para o Orçamento Programa do Município de Brasilândia - MS pela Lei Municipal nº 2.566/2014 – LOA (fls. 10-15, do TC/2259/2015), para o exercício de 2015, através da qual foi estimada a receita no valor de R$ 49.700.000,00 (quarenta e nove milhões e setecentos mil reais) e fixada à despesa em igual valor.

Foram abertos créditos adicionais e com isso, a despesa inicialmente autorizada foi alterada para R$ 52.868.521,39, conforme visto no Quadro do Anexo II (ANA - DFCGG/CCM - 3812/2020, fl. 1356).

2.2 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais, do Balanço Patrimonial e da Demonstração dos Fluxos de Caixa devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105 da Lei 4.320/1964, na Portaria STN nº 634/2013 e atualizações, no MCASP – 6ª Edição e atualizações.

Segundo apurou a Divisão de Contas no tocante ao Balanço Orçamentário, fl. 1366, houve um superávit orçamentário no valor de R$ 626.666,06 (Receita Realizada: R$ 46.745.757,16 (-) Despesa Empenhada: R$ 46.119.091,10). O Balanço Financeiro indica um resultado financeiro positivo, no valor de R$ 4.084.203,21, no exercício de 2015 (fl. 1367). O Balanço Patrimonial – Consolidado, apresenta um patrimônio líquido no exercício no valor de R$ 36.271.470,67 (fl. 1367).

2.3 RESPONSABILIDADE FISCAL

A análise da Responsabilidade Fiscal de cada ente da federação passa pelo crivo do cumprimento da Lei Complementar Federal nº 101/2000, que impõe limites ao endividamento público, exige equilíbrio nas contas, define parâmetros para geração de despesa com pessoal e determina a existência de disponibilidade de caixa face às despesas previamente assumidas. No transcurso do exercício de 2015, o município de Brasilândia apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Receita Corrente Líquida e Ajustada: R$ 45.040.368,26		
	R$	**%**
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	22.879.288,62 22.652.046,71	50,80% (DFCGG) 50,29 (Auditoria)
Disponibilidade de caixa líquida	691.021,69	-
Dívida Consolidada Líquida	-2.187.119,39	-4,86%

Fonte: fls. 1362-1364, da ANA - DFCGG/CCM - 3812/2020 e fl. 1403, do PAR - GACS CLO - 7866/2021.

Quanto a despesa com pessoal do Poder Executivo, a Procuradoria de Contas apontou (fls. 2954-2955) que ultrapassou o limite de alerta, conforme art. 20, III, “b”. Contudo, vale ressaltar que a emissão de alerta está prevista na Resolução TCE/MS nº 49/2016, que instituiu e regulamentou o sistema “e-Contas” e dispõe, em seu art. 19 e Parágrafos, sobre a emissão eletrônica do alerta competindo ao responsável a adoção das medidas a seu cargo, a fim de adequar a execução orçamentária e a gestão fiscal do exercício, aos parâmetros traçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

> RESOLUÇÃO TCE/MS Nº 49/2016
>
> [...]
>
> Art. 19. A análise da Gestão Fiscal consistirá na conclusão técnica acerca dos dados contábeis e informações prestadas pelos jurisdicionados, e será realizada pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão por intermédio da Coordenadoria competente. (Alterado pela Resolução nº 96, de 05 de dezembro de 2018).
>
> §1º **Verificada a ocorrência das hipóteses previstas no Art. 59, §1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, o Módulo de Análise emitirá Alerta**, o qual será gerado eletronicamente no processo, ficando disponibilizado para o envio ao responsável do órgão pela Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão em âmbito Municipal e pelo Conselheiro-Relator, em âmbito Estadual, via sistema “e-Contas”. (Alterado pela Resolução nº 96, de 05 de dezembro de 2018).
>
> §2º **Por ser o alerta um ato administrativo típico de verificação**, que não resulta na aplicação de sanção ao responsável ou glosa de valores, **a comunicação de sua expedição não caracteriza intimações**, não se admitindo, nessa hipótese, a interposição de quaisquer recursos previstos no Regimento Interno, **competindo ao responsável, a adoção das medidas a seu cargo, a fim de adequar a execução orçamentária e a gestão fiscal do exercício, aos parâmetros traçados pela Lei de Responsabilidade Fiscal**. (grifos nossos).

Por todo o exposto, **recomendo** ao gestor atual a observância, com maior rigor, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) n° 101/2000 no tocante aos limites da despesa com pessoal e à adoção das medidas cabíveis para controle das despesas.

Portanto, conforme manifestação das áreas técnicas, foram atendidas as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas à despesa com pessoal, disponibilidade de caixa e limite para o endividamento público.

2.4 OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A apreciação das contas de governo passa pela verificação do atendimento à norma Constitucional (CF/1988) e à Lei nº 11.494/2007 (regulamenta o Fundo de

Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) e à Lei Complementar Federal nº 141/2012 (regulamenta o art. 198, § 3º, da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde). Quanto aos limites impostos,

verifica-se pelo quadro abaixo que os limites constitucionais e legais, conforme manifestação dos órgãos técnicos:

Natureza do Recurso	Limite Constitucional/Legal	Valor aplicado/2015
Repasse ao Poder Legislativo	7%	**7,05% Irregular**
Aplicação na área da Saúde	15%	22,61% (Divisão) Regular 21,68% (Auditoria) Regular
Aplicação área da Educação	25%	33,03% (Divisão) Regular 30,69% (Auditoria) Regular
Despesa Pessoal Legislativo	6%	3,64% (Divisão) Regular 3,64% (Auditoria) Regular
Despesa Pessoal Executivo	54%	50,80% (Divisão) Regular 50,29% (Auditoria) Regular

Fonte: fls. 1358-1360 e 1362, da ANA - DFCGG/CCM - 3812/2020; fls. 1383 e 1392, do PARECER PAR - GACS CLO - 7866/2021 e fls. 2935-2936, da ANA - DFCGG/CCM - 2983/2022.

Conforme manifestação técnica da DFCGG e da Auditoria, verifica-se a regularidade das obrigações constitucionais e legais, exceto quanto ao **repasse do duodécimo** pelo Executivo ao Legislativo.

Ademais, a Auditoria apontou (fls. 2945-2946) a necessidade de o gestor detalhar, em notas explicativas, a conta ajustes de exercícios anteriores, haja vista que, em sede de intimação, o gestor informou (fl. 1426) que foi realizado no exercício de 2016 lançamento na conta de ajustes de exercícios anteriores, compatibilizando o saldo de imobilizado no Anexo 14 – Balanço Patrimonial com o Inventário Analítico de Bens Móveis e Imóveis, conforme demonstrado no Processo TC/05868/2017 – Contas de Governo - 2016. Com razão a Auditoria e o MPC. As contas públicas são regidas pelo princípio da transparência, ao elaborar Notas Explicativas que não permitem a verificabilidade do registro, tal princípio resta prejudicado. Neste contexto, necessário recomendar ao gestor atual e ao responsável pelas DCASP da municipalidade que ao elaborarem as Notas Explicativas o façam com informações pormenorizadas, de forma a permitir a verificabilidade das informações em contraponto com registro contábil respectivo, atendendo assim, o princípio da transparência nas contas públicas.

Desta forma, restou apontado pela DFCGG e Auditoria, apenas a **irregularidade no repasse do duodécimo** pelo Executivo ao Legislativo, sobre o qual passo a decidir:

1. Repasse de Duodécimo para a Câmara Municipal em valor superior ao limite fixado constitucionalmente:

Cabe salientar que, inicialmente a Divisão de Fiscalização apurou (fls. 1360-1361) o duodécimo líquido repassado pelo Poder Executivo ao Legislativo no valor de R$ 2.482.776,84 (6,95%), portanto, abaixo do teto de 7% conforme art. 29-A da CF/1988.

Em sede de reanálise, tendo em vista a resposta do gestor, tanto a DFCGG (fls. 2935-2936) quanto a Auditoria (fls. 2946-2947) consideraram irregular, haja vista que ao se expurgar os valores relativos à COSIP da base de cálculo, o montante repassado à Câmara Municipal alcançaria 7,05% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no §5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159 efetivamente realizadas no exercício anterior.

Discordou a Procuradoria de Contas da irregularidade identificada pela Divisão de Fiscalização e Auditoria (fls. 2954-2955), em razão de existir entendimento firmado por essa Corte de Contas no tocante a inclusão da COSIP da base de cálculo do duodécimo (Acórdão nº 00/0148/2013 o qual em Reexame aos Pareceres-C nº 00/0003/2001, nº 00/0009/2005, nº 00/0009/2006, nº 00/0012/2006 e nº 00/0006/2007). Tal posicionamento somente fora revisto em 15.12.2015 por ocasião da emissão de Parecer C, na qual se uniformizou o seguinte entendimento:

> **Consulta**
>
> **Processo TC/6606/2015**
>
> "Quanto à COSIP – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública, instituída pela Emenda Constitucional n. 39, de 19 de dezembro de 2002 e Dívida Ativa Tributária, bem como as multas e juros de mora incidentes por ocasião de sua cobrança, bem como os Rendimentos de Recursos Próprios, observada a proporção da arrecadação da Receita Tributária e das Transferências definidas pelo Artigo 29-A da Constituição Federal, devem compor a somatória da Receita Tributária, efetivamente realizada no exercício anterior, especialmente para o cálculo dos limites percentuais em relação ao total da despesa do Poder Legislativo Municipal?" Resposta: Não. Considerando que a Contribuição para o Custeio da Iluminação Pública – COSIP é considerada um tributo de natureza sui generis, uma vez que tem destinação constitucional específica para custear as despesas com o serviço de iluminação pública, conforme dispõe o art. 149-A da Constituição Federal, não podendo, portanto, integrar o somatório das transferências previstas no art. 153, § 5º, e arts. 158 e 159 da Constituição Federal tanto para efeito do cálculo do duodécimo como para as despesas do Poder Legislativo Municipal, nos termos o art. 29-A da Constituição Federal, a qual não pode ser desvirtuada, repartida ou transferida, sob pena de caracterização de ato de improbidade administrativa.".

Nesse sentido, acompanho o entendimento da Procuradoria de Contas, haja vista que no transcurso do exercício de 2015 ainda vigorava entendimento deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade de a COSIP integrar a base de cálculo (Acórdão nº 00/0148/2013 o qual em Reexame aos Pareceres-C nº 00/0003/2001, nº 00/0009/2005, nº 00/0009/2006, nº 00/0012/2006 e nº 00/0006/2007).

Cabe aqui mencionar que esta julgadora enquanto membro da Auditoria sempre defendeu que a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Público, conforme prescreve o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, o entendimento jurisprudencial e a legislação tributária, não deveria integrar a base de cálculo de apuração do duodécimo, por não se tratar de receita tributária. Contudo, estando na função de emitir voto nestes autos e em atenção ao que dispõe o art. 927 do CPC, que enfatiza que os juízes e tribunais deverão observar a orientação do plenário ou órgão especial aos quais estiverem vinculados, entendo que existia até 15.12.2015 nesse Tribunal de Contas orientação para que o gestor considerasse a COSIP por ocasião da elaboração das suas LOA's e definição do *quantum* a ser transferido ao legislativo. Além disso, nos termos do art. 143 do RI/TCE/MS, o Tribunal não pode penalizar o jurisdicionado que tenha observado o entendimento firmado em abstrato na solução de Consulta formalizada em Parecer-C.

Desta forma, deixo de acompanhar o entendimento da Divisão de Fiscalização e Auditoria, acatando, por sua vez, o cálculo de 6,95% de repasse do duodécimo elaborado inicialmente pela Divisão de Contas, peça 41, fls. 1361-1362. Contudo, cabe relembrar à atual gestão do município de Brasilândia de que a **COSIP não deve mais integrar a base de cálculo do duodécimo**, entendimento este já uniformizado por esse Tribunal de Contas.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho em parte a manifestação da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (DFCGG) e da Auditoria e integralmente o parecer ofertado pelo Ministério Público de Contas e, com fundamento no art. 80, §1º do Regimento Interno, **VOTO**:

1. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL** à Prestação de **CONTAS DE GOVERNO DO MUNICÍPIO DE BRASILÂNDIA - MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. **JORGE JUSTINO DIOGO**, Prefeito Municipal - à época, com fulcro no que dispõem o art. 21, inciso I, da Lei Complementar nº 160/2012, c/c art. 117 do Regimento Interno - TCE/MS, pelas razões expostas no relatório-voto;

2. Pela **RECOMENDAÇÃO** ao atual gestor da observância, com maior rigor, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) n° 101/2000, no tocante aos limites da despesa com pessoal e à adoção das medidas cabíveis para controle das despesas.

3. Pela **COMUNICAÇÃO** do resultado do julgamento ao interessado, nos termos do art. 50, da Lei Complementar nº 160/2012 c/c o artigo 99, do Regimento Interno - TCE/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação e pela recomendação ao atual gestor.

O Exmo. Sr. Conselheiro Vice-Presidente Flávio Kayatt em exercício da Presidência.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo e Marcio Campos Monteiro, e o Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Leandro Lobo Ribeiro Pimentel.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declarou-se impedido de votar.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 6 de setembro de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS / VAB