DELIBERAÇÃO PA00 - 88/2018

PROCESSO TC/MS	: TC/4437/2014
PROTOCOLO	: 1497937
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE NAVIRAI
JURISDICIONADO (A)	: LEANDRO PERES DE MATOS
ADVOGADO (S)	: ANA CAROLINA CARVALHO BUENO – OAB/MS 16.990; BRUNO ROCHA SILVA – OAB/MS 18.848
RELATOR (A)	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – DOCUMENTAÇÃO SATISFATÓRIA – EXECUÇÃO ORÇAMETÁRIA, FINANCEIRA E PATRIMONIAL – DEMONSTRATIVOS E ANEXOS CONCILIADOS – REGISTROS CONTÁBEIS – EXATIDÃO E LICITUDE DOS RESULTADOS APURADOS – DUODÉCIMO AO LEGISLATIVO – REPASSE – ALEGADO DESCUMPRIMENTO DO LIMITE – INOCORRÊNCIA – COMPOSIÇÃO DA BASE DE CÁLCULO – INCLUSÃO DA COSIP PELO EXECUTIVO – CONSIDERAÇÃO POSSÍVEL – ORIENTAÇÃO DO TRIBUNAL VIGENTE À ÉPOCA – EXIGÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS – CUMPRIMENTO – RESSALVA – DESPESA COM PESSOAL – LIMITE DE GASTOS – EXTRAPOLAMENTO MÍNIMO – PERCENTUAL EXCEDENTE REDUZIDO NO QUADRIMESTRE SEGUINTE – REGULARIDADE DAS CONTAS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO – COMUNICAÇÃO.

I – Emite-se Parecer Prévio favorável à aprovação, pelo Poder Legislativo, em relação à prestação de contas anual de governo municipal que, demonstrada em anexos e documentos apropriados e indicativa do cumprimento das prescrições constitucionais, legais e regulamentares, comprova a exatidão e a licitude dos atos do gestor no exercício financeiro examinado; mas, com anotação de ressalva e recomendação quando constatada a ocorrência de ilicitude administrativa que não caracterize malversação dos recursos públicos e se verificada a possiblidade e a efetivação da correção do ato irregular.

II – Apesar do atual entendimento consolidado neste Tribunal, de que a COSIP não mais integra a base de cálculo para fins de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal, devem ser consideradas, no entanto, quando da verificação da observância do limite do referido repasse, as orientações deste Tribunal, relativas à matéria, válidas à época da ocorrência do(s) ato(s) analisado(s).

III – A extrapolação do limite de gastos com pessoal do Poder Executivo, embora configure ilicitude administrativa na gestão dos recursos financeiros do Município, por inobservar prescrições da Lei de Responsabilidade Fiscal, não impede a emissão de Parecer Prévio Favorável à aprovação da prestação de contas anual de governo, mas com a anotação de ressalva e desde que, no caso, não caracterize

malversação de recursos públicos e que o percentual excedente tenha sido reduzido no quadrimestre seguinte.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 24ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 26 de setembro de 2018, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do relator, em: **I -** emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM A RESSALVA** que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2013, do MUNICÍPIO DE NAVIRAÍ, gestão do Sr. LEANDRO PERES DE MATOS, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência; e **II –** recomendar, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal que atente para a correta e cabal observância das exigências constitucionais, legais e regulamentares que norteiam os atos da Administração Pública, especialmente no que diz respeito aos limites de gastos com pessoal e à remessa obrigatória de documentos ao Tribunal.

Campo Grande, 26 de setembro de 2018.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Em apreciação a prestação de contas anual de governo do Município de Naviraí, exercício financeiro de 2013, reencaminhada a esta Corte de Contas por meio do Ofício GEOCON n. 050/14, de 7 de maio de 2014 (peça 1, fls. 4-7), estando apensados nestes autos os dos Processos TC/09419/2013 (Relatórios Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2013), TC/12672/2013 (Relatórios de Gestão Fiscal-RGF de 2013) e TC/283/2013 (Orçamento Programa 2013).

Iniciada a instrução processual, a Equipe Técnica da 1ª Inspetoria de Controle Externo–1ª ICE examinou a matéria, solicitando providências no sentido de intimar o jurisdicionado para se manifestar sobre as pendências anotadas na SOL-1ICE-475/2014 (peça 37, fls. 2065-2067) e SOL-1ICE-78/2015 (peça 49, fls. 2099-2100).

Efetivadas as intimações (peças 38 e 50, fls. 2068 e 2101), o intimado encaminhou a documentação integrante das peças 45 (fls. 2079-2095) e 57 (fls. 2111-2126).

Reexaminando a matéria (ANA-1ICE-1310/2016, peça 58, fls. 2127-2137), a Equipe Técnica concluiu que a prestação de contas "***NÃO OFERECE CONDIÇÕES PARA OBTER PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À SUA APROVAÇÃO,*** *tendo em vista que os repasses do duodécimo para o Legislativo Municipal foram acima do limite constitucional*".

Em seguida, o representante da Auditora emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-21533/2016 (peça 63, fls. 2145-2165), opinando pela emissão de parecer prévio ***não favorável*** à aprovação e pela aplicação de multa devido à falta dos documentos mencionados no subitem 2.2.2 do referido Parecer.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-11836/2017 (peça 64, fls. 2166-2168), opinando pela emissão de "*PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO*" da prestação de contas em apreço.

É O RELATÓRIO**.**

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Examinando a matéria, verifico que os resultados apurados no final do exercício foram apresentados nos anexos e demonstrativos apropriados, em consonância com as regras dos arts. 102 a 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964, e que o Prefeito Municipal cumpriu as exigências constitucionais e legais relativas às aplicações de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e nas Ações e Serviços Públicos de Saúde.

Porém, a Equipe Técnica da 1ª ICE (ANA-1ICE-1310/2016, peça 58, fls. 2127-

2137) concluiu que a prestação de contas não se encontra apta para obter o parecer prévio favorável à sua aprovação, pelo fato de que, segundo seus cálculos (cujos cálculos foram corroborados nos Pareceres da Auditoria e MPC), o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo teria atingido o percentual de 7,14% da receita base de cálculo, e assim, ultrapassado o percentual de 7%, estabelecido pelas regras do art. 29-A, I, § 2º, I, da Constituição Federal.

Sobre esse fato o Prefeito Municipal havia apresentado as justificativas (peça 45, fls. 2079-2095), alegando que seguiu orientação desta Corte de Contas, prolatada por meio do Acórdão n. 00/148/2013, e assim incluiu na base de cálculo para o repasse de duodécimos a receita de Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública-COSIP.

Não obstante a Equipe Técnica e os representantes da Auditoria e do MPC terem deixado de acolher as justificativas apresentadas, a meu ver elas merecem o acolhimento deste Tribunal, pois, naquela época, a COSIP poderia sim integrar a base de cálculo para o repasse de duodécimos e despesas do Poder Legislativo Municipal, visto que a prestação de contas se refere ao exercício financeiro de 2013 e foi elaborada sob a égide do texto/conteúdo do Acórdão n. 00/148/2013.

E por meio desse Acórdão este Tribunal havia externado entendimento de que tal receita deveria compor a base de cálculo para os fins mencionados, conforme salientou o jurisdicionado. Nesses termos, embora o referenciado Acórdão não tivesse sido instrumentalizado em Parecer C, ele compreendia, em verdade, o posicionamento deste Tribunal sobre a matéria.

No entanto, vale registrar que o entendimento consubstanciado no referido "Acórdão" n. 00/148/2013 foi posteriormente **reformado** em parte, especificamente na parte que trata da matéria em questão, nos autos do Processo TC/6606/2015, compreendendo o Parecer-C–PAC00-G.RC-15/2015 (publicado no DOTCE/MS, de 16/12/2015), por meio do qual se consolidou o entendimento neste Tribunal, de que, daí em diante, a COSIP **não** mais integraria a base de cálculo para fins de repasse de duodécimos ao Poder Legislativo Municipal.

Mas, não obstante o que consta no parágrafo acima, as orientações anteriores deste Tribunal eram válidas na época, e assim devem ser consideradas. Desse modo, o valor de R$ 2.318.369,13, relativo à COSIP[1], se incluído na receita/base de cálculo, gerará os seguintes valores:

TOTA DA RECEITA BASE DE CÁLCULO (66.262.005,38 + 2.318.369,13)	R$ 68.580.374,51
LIMITE CONSTITUCIONAL (7%)	R$ 4.800.626,21
REPASSE DE DUODÉCIMO PARA A CÂMARA MUNICIPAL (6,90%)	R$ 4.732.532,71

Conforme demonstrado acima, é razoável entender que, no exercício financeiro de 2013, o repasse de duodécimos à Câmara Municipal respeitou o limite de 7%,

[1] Fonte: Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada de 2012 do Município de Naviraí (peça 13, fls. 163-169).

autorizado pelas regras do Art. 29-A, I, da Constituição Federal.

Ademais, os representantes da Auditoria e do MPC observaram ainda outras falhas que, em suas opiniões, ensejam a rejeição das contas prestadas, tais como:

a) a despesa com pessoal do Poder Executivo no total de R$ 62.288.467,14 representa o percentual de 54,23% da Receita Corrente Líquida do Município (R$ 114.852.347,42), ultrapassando assim o limite de 54% estabelecido pelas regras do art. 20, III, ***b***, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF);

b) não encaminhamento do "*Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas"*, pois o parecer técnico n. 001/2014 (peça 19, fls. 1861-1863) foi encaminhado incompleto, e assim considerado "*apócrifo (sem assinatura) e, portanto, sem validade jurídica*.".

c) não encaminhamento do documento comprobatório da publicação dos Balanços *"Orçamentário e Financeiro*";

d) apuração do patrimônio líquido de forma irregular.

Em relação à irregularidade assinalada na ***alínea a*** acima (gasto com Pessoal do Poder Executivo acima do limite constitucional), o jurisdicionado apresentou as justificativas e os documentos integrantes da peça 57, fls. 2113-2118 e 2125, que consistem basicamente nesses termos:

> *"[...].*
> *Em janeiro de 2014 adotamos diversas providências para redução da despesa com pessoal, como a demissão de cargos em comissão e das gratificações, sendo que ao encerrar o primeiro quadrimestre o Relatório de Gestão Fiscal evidenciou essa queda no índice.*
> *Nesse sentido, temos que a Lei 101/2000 estabelece que o limite deve ser verificado no Relatório de Gestão Fiscal, ao final do quadrimestre.*
> *Ao ultrapassar o limite em dezembro de 2013, o município terá que reduzir o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro.*
> *Em cumprimento às determinações do LRF, contidas no art. 23, o índice de despesa com pessoal dever ser um terço menor que o registrado em dezembro/2013. [...].*
> *O Relatório de Gestão Fiscal que está sendo encaminhado em anexo a esta resposta referente ao primeiro quadrimestre de 2014 demonstra que o índice reduziu no percentual exigido pela LRF, mostrando que o município vem cumprindo as determinações legais. [...]".*

Analisada as alegações apresentadas e, em consultando os Anexos do Relatório de Gestão Fiscal-RGF do 1º quadrimestre de 2014 (Processo TC-05754/2014) apensados aos autos da prestação de contas anual de governo do exercício financeiro de 2014, do Município de Naviraí (Processo TC-6883/2015), verifico a procedência das justificativas apresentadas, pois de fato ocorreram as

reduções do percentual excedente no quadrimestre seguinte, atendendo assim as prescrições do art. 23 da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Desse modo, embora no exercício examinado haja ocorrido a extrapolação do limite de gastos com pessoal do Poder Executivo, o que caracteriza ilicitude administrativa na gestão dos recursos financeiros do Município, pela inobservância das prescrições do art. 20, III, *b*, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (LRF), essa ilicitude não caracterizou malversação de recursos públicos e o percentual excedente foi reduzido no exercício financeiro subsequente, o que pode ocasionar a conclusão de que a prestação de contas anual de governo do Município de Naviraí, relativa ao exercício financeiro de 2013, deva ser objeto de Parecer Prévio favorável a aprovação, com ressalva, pelo Poder Legislativo local.

De outro lado, em relação à falha assinalada na ***alínea b*** (falta do Parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno sobre as contas), em observância ao princípio da verdade real ou material foi solicitada nova remessa do documento encaminhado anteriormente (peça 19, fls. 1861-1863), mas que se encontrava incompleto.

A solicitação foi prontamente atendida, conforme faz prova a documentação juntada aos autos (peça 66, fls. 2172-2177). Desse modo, resultou comprovado que o Parecer Técnico n. 001/2014, emitido pela unidade de controle interno sobre as contas de 2013, foi devidamente assinado pela Sra. Priscila Vanessa Eler Rocha de Brida, Controladora Interna na época dos fatos relatados, sanando assim a irregularidade.

E, em relação à falta de comprovação da publicação dos Balanços *"Orçamentário e Financeiro"* (***alínea c***), a meu ver, no presente caso a falha pode ser relevada, devendo ser salientado que consta nos autos (peça 24, fls. 1890-1891) a comprovação da publicação dos Anexos 14 e 15 (Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais).

E finalmente, com referência à falha assinalada na alínea ***d*** (apuração do patrimônio líquido de forma irregular), conforme a justificativa apresentada na peça 45, fl. 2084 e as novas peças dos Anexos 14 e 15 encaminhados para substituição (peça 45, fls. 2089-2091), deve ser considerado o Saldo Patrimonial do exercício anterior (2012) no valor de R$ 87.413.800,14 que, somado ao valor de R$ 46.419.002,30 referente aos "Ajustes de exercícios anteriores" e deduzido o déficit de R$ 3.273.124,04 referente ao Resultado do exercício de 2013, consigna-se o novo Saldo Patrimonial de R$ 130.559.678,40, conforme registrado no Anexo 14 – Balanço Patrimonial de 2013 (peça 45, fls. 2090-2091) e, portanto, regular a apuração do patrimônio líquido.

Tudo analisado e concluído, formulo meu **VOTO** nos sentidos de:

I - emitir **PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO, COM A RESSALVA** que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da

prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2013, do MUNICÍPIO DE NAVIRAÍ, gestão do Sr. LEANDRO PERES DE MATOS, CPF 785.767.681-00, Prefeito Municipal na época dos fatos relatados, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e dos arts. 21, I, e 59, II, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 16, I, ***b***, 71 e 119, *caput,* I, II e III, do Regimento Interno, *sem* prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência;

II – recomendar, com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal que atente para a correta e cabal observância das exigências constitucionais, legais e regulamentares que norteiam os atos da Administração Pública, especialmente no que diz respeito aos limites de gastos com pessoal e à remessa obrigatória de documentos ao Tribunal.

É COMO VOTO.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, nos termos do voto do relator, pela emissão de Parecer Prévio favorável, com ressalva, à aprovação da prestação de contas anual de governo do Município de Naviraí, referente ao exercício financeiro de 2013, sob a gestão do Sr. Leandro Peres de Matos; e, com recomendação ao atual prefeito municipal.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro.

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

Campo Grande, 26 de setembro de 2018.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**
Relator

gab.rrc
setac.crr