PARECER PAR - GACS CLO - 12028/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/6187/2015
PROTOCOLO	:	1589745
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE TERENOS
RESPONSÁVEL	:	CLAYTON CLEONE MELO WELTER
CARGO DO RESPONSÁVEL	:	PRESIDENTE
TIPO DE PROCESSO	:	CONTAS ANUAIS DE GESTÃO - 2014
RELATORA		CONSELHEIRA MARISA JOAQUINA MONTEIRO SERRANO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. DESPESA TOTAL ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 7%. CONTAS IRREGULARES (ARTIGOS 42, *CAPUT*, VI E 59, III DA LO-TCE/MS).

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Terenos, relativa ao exercício financeiro de 2014. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Na análise preliminar, a 6ª Inspetoria de Controle Externo (ICE) constatou impropriedades e irregularidades na fase inicial de instrução processual**.** Logo, nos termos do art. 80, I, da RNTCE nº 76/2013, o gestor foi intimado para conhecimento e manifestação (INT - 5816/2015 – peça nº 20), momento em que apresentou defesa escrita, devidamente instruída com documentos (peça nº 24).

Em seguida, a 6ª ICE concluiu que as impropriedades e irregularidades diligenciadas foram plenamente sanadas *(ANA – 6ICE-10423*/2015 – peça nº 26*),* e, em conclusão, manifestou-se acerca destas Contas nos seguintes termos:

> Diante do exposto somos de opinião que a Prestação de Contas de Gestão da Câmara Municipal de Terenos/MS, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Clayton Cleone Melo Welter, encontra-se em condições de aprovação nesta Corte de Contas.

É o relatório. Passo a opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. DA TEMPESTIVIDADE DA APRESENTAÇÃO DAS CONTAS

A apresentação destas contas anuais de gestão operou-se dentro do prazo determinado no Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra A), ou seja, dentro de 90 (noventa) dias após o encerramento do exercício financeiro, conforme recibo de protocolo definitivo (peça nº 1).

2.2. DOS CRITÉRIOS UTILIZADOS PARA O EXAME DAS CONTAS ANUAIS DA CÂMARA MUNICIPAL

O exame das matérias versadas nos autos será realizado seguindo os seguintes critérios:

2.2.1) Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;
2.2.2) Remessa obrigatória de dados e documentos;
2.2.3) Avaliação da responsabilidade fiscal;
2.2.4) Orçamento;
2.2.5) Execução orçamentária da despesa;
2.2.6) Demonstrações contábeis;
2.2.7) Atendimento às normas constitucionais;
2.2.8) Da irregularidade apontada;
2.2.9) Avaliação de legitimidade e economicidade;
2.2.10) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida.

2.2.1) Da manifestação da Inspetoria de Controle Externo

Após o exame da Inspetoria de Controle Externo sobre as contas anuais de gestão, esta Auditoria opina no sentido de **não** ratificar os argumentos ora defendidos, cujos fundamentos serão traçados no desenvolvimento deste parecer.

2.2.2) Da remessa obrigatória de dados e documentos

No que se refere à remessa obrigatória de dados, consoante com o Manual de Remessa de Informações, aprovado pela INTCE nº 35/2011, as contas anuais de gestão estão instruídas com os documentos regulares exigidos, conforme Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 3, Subitem 3.1, Letra B.

2.2.3) Da avaliação da responsabilidade fiscal

A Lei Complementar Federal nº 101, de 4 de maio de 2000 (LRF), e a Constituição Federal de 1988 (CF/88) elencaram as exigências expostas no quadro, a seguir, cujas apurações dos resultados estão anotados de modo analítico na memória de cálculo do Anexo I deste parecer:

Pessoal e encargos			
Fundamento	**Especificação**		**%**
LRF (art. 20, III, "a")	RCL para base de cálculo	43.984.336,48	100
	Limite autorizado	2.639.060,19	6,00
	Gasto realizado	1.153.896,96	2,62
	Resultado do exame	**Regular**	

CF/88 (art. 164 § 3º) e LRF (art. 43)	Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais	**Regular (peça nº 14)**

CF/88 (art. 37, *caput*) e LRF (art. 48, *caput*)	Transparência e publicidade	**Regular (peça nº 3)**

Apesar de o gestor ter enviado os comprovantes de publicação dos Anexos 13, 14, 15, da Lei nº 4.320/64 (peça nº 3), é importante esclarecer que a transparência das contas públicas não se restringe apenas à publicação das Demonstrações Contábeis, sendo necessário dar ampla divulgação em todos meios, inclusive em meios eletrônicos de acesso público. É o que determina a LRF em seu art. 48, com a redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009:

> Art. 48. São **instrumentos de transparência da gestão fiscal**, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses document**os.
> Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).
> **II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).** [1]

Da leitura do art. 48, *caput*, da LRF, extrai-se a obrigatoriedade de dar ampla divulgação, inclusive em meios de acesso público, às leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), às prestações de contas, ao parecer prévio emitido pelos Tribunais de contas e ao RGF e RREO. Já o art. 48, parágrafo único, inciso II prevê a obrigatoriedade de disponibilizar, via internet, em tempo real, informações pormenorizadas sobre a execução financeira e orçamentária da receita e da despesa.

Enfatiza-se que a Resolução do Conselho Federal de Contabilidade (CFC) nº 1.133/2008 – item 11 – exige não apenas a publicação, mas a divulgação que é mais ampla, conforme visto abaixo:

[1] Nas citações de leis e instrumentos normativos, onde houver grifo; o grifo é nosso.

> NBC T 16 – NORMAS BRASILEIRAS DE CONTABILIDADE APLICÁVEIS AO SETOR PÚBLICO
> NBC T 16.6 – DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS
> Divulgação das demonstrações contábeis
> 11. A divulgação das demonstrações contábeis e de suas versões simplificadas é o ato de disponibilizá-las para a sociedade e compreende, entre outras, as seguintes formas:
> (a) **publicação na imprensa oficial em qualquer das suas modalidades**;
> (b) remessa aos órgãos de controle interno e externo, a associações e os conselhos representativos;
> (c) a disponibilização das Demonstrações Contábeis para acesso da sociedade em local e prazos indicados;
> (d) **disponibilização em meios de comunicação eletrônicos de acesso público**.

Em consulta ao site da Câmara Municipal de Terenos[2] constatou-se que a Prefeitura **não** cumpre o art. 8º da Lei de Acesso à Informação (LAI – Lei Federal nº 12.527/2011), pois não observou o seguinte:

> Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.
> § 1º Na divulgação das informações a que se refere o caput, deverão constar, no mínimo:
> (...)
> II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;
> III - registros das despesas;
> IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a **todos** os contratos celebrados;
> V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e
> VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade
> § 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, **sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).**
> § 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:
> I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem

[2] **http://www.camarateremos.ms.gov.br** – acesso em 14/9/2015.

> de fácil compreensão;
> II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;
> III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;
> IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;
> V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;
> VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;
> VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei no 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

O caso em questão constitui conduta omissiva passível de punição com multa[3], atribuída ao gestor por deixar de cumprir o art. 48 *caput* e inciso II da LRF, ao não divulgar em meios de acesso público todos os documento exigidos.

Além disso, verificada a ilegalidade, compete ao TCE/MS assinar prazo para que o jurisdicionado cumpra a lei. Sendo assim, com fulcro nos artigos 71[4], inciso IX da CF/88, combinado com o art. 77[5], inciso IX, da Constituição Estadual, cabe ao TCE/MS a fixação de um prazo razoável para que o gestor dê ampla divulgação aos demonstrativos exigidos pelos diplomas legais e atos normativos supracitados, sob pena de multa.

Destaca-se, ainda, recente decisão do TCE/PE que trata da obrigatoriedade de os municípios darem cumprimento ao art. 48 da LRF e à Lei de Acesso à Informação. Vejamos:

---

[3] LO TCE-MS. Art. 42, inciso V – falta de transparência nas contas públicas.
[4] Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:
(...)
IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

[5] Art. 77. O controle externo a cargo da Assembleia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:
(...)
IX - se verificada a ilegalidade, assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei;

PROCESSO TCE-PE Nº 1470028-1
PRESTAÇÃO DE CONTAS DO PREFEITO DO MUNICÍPIO DE AFOGADOS DA INGAZEIRA (EXERCÍCIO DE 2013)
RELATORA: CONSELHEIRA TERESA DUERE
ÓRGÃO JULGADOR: SEGUNDA CÂMARA

CONSIDERANDO que o presente processo se refere às contas de governo, instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo, apresentadas na forma de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento governamental, a política fiscal e previdenciária; demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao legislativo, bem como o atendimento ou não das normas que disciplinam a transparência da administração pública;

CONSIDERANDO as inconsistências identificadas na Auditoria que demonstram a não confiabilidade dos dados, que revelam deficiências na contabilidade, impossibilitando a identificação da real situação da Prefeitura, além de dificultarem a correta apuração e a análise dos limites constitucionais e dos previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal e demais normativos.

CONSIDERANDO os aspectos dedicados à política ambiental (Não elaboração de Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS; não cumprimento dos requisitos para recebimento do ICMS ambiental e inexistência de unidades destinadas à disposição final ambientalmente adequada de resíduos sólidos ou rejeitos), que, além de impedirem que o Município aufira recursos, expõem a população a riscos potenciais à saúde e à qualidade de vida; e também se submetendo ao risco de não cumprir os prazos para implantação, haja vista que as soluções para destinação final de resíduos, normalmente, requerem tomada antecipada de decisão, dados os vultosos recursos financeiros envolvidos, bem como os longos prazos para colocar em operação as soluções;

CONSIDERANDO que a transparência da gestão é importante requisito para o exercício da cidadania, cabendo ao gestor fornecer à população, no mínimo, as informações exigidas por lei, e que os apontamentos referentes à Transparência Pública foram no sentido da não disponibilização, no sítio eletrônico, das informações mínimas previstas no § 1º do artigo 8º da LAI, dos demonstrativos previstos no artigo 48 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal; da não implantação do serviço de informações ao cidadão; da remessa intempestiva e incompleta de módulos do Sistema SAGRES e da não comprovação de realização de audiências públicas para demonstrar e avaliar o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre;

CONSIDERANDO o disposto nos artigos 70 e 71, inciso I, combinados como o artigo 75, da Constituição Federal,

> Decidiu a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 04 de dezembro de 2014, EMITIR Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Afogados da Ingazeira a APROVAÇÃO, COM RESSALVAS, das contas do Prefeito, Sr. José Coimbra Patriota Filho, relativas ao exercício financeiro de 2013, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, inciso III, da Constituição Estadual e no artigo 2º, inciso II, da Lei Estadual no 12.600/2004 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco).
> **DETERMINAR**, com base no disposto no artigo 69 da Lei Estadual nº 12.600/2004, **que o Prefeito do Município de Afogados da Ingazeira, ou quem vier a sucedê-lo, adote as medidas a seguir relacionadas, a partir da data de publicação deste Parecer Prévio, sob pena de aplicação da multa prevista no inciso XII do artigo 73 do citado Diploma legal:**
> a) Fortalecer o sistema de registro contábil, adotando práticas que assegurem a correta evidenciação da situação financeira, patrimonial e orçamentária do Município;
> b) Implantar o Plano de Gerenciamento Integrado de Resíduos Sólidos – PGIRS, adotar os critérios exigidos para a habilitação do ICMS socioambiental e adotar medidas para que os resíduos sólidos do município tenham destinação adequada;
> **c) Implantar um sistema de informações municipais ao público que atenda às exigências estabelecidas no artigo 48 da LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como àquelas estabelecidas no § 1º do artigo 8º da LAI;**
> **d) Promover, através da divulgação de informações em site eletrônico oficial da internet, a adequada transparência da gestão fiscal, conforme artigo 48 da LRF, bem como as informações relacionadas à Lei Federal nº 12.527/2011**
> Recife, 16 de dezembro de 2014.
> Conselheira Teresa Duere – Presidente da 2ª Câmara e Relatora
> Conselheiro Marcos Loreto
> Conselheiro Dirceu Rodolfo de Melo Júnior
> Presente: Dr. Ricardo Alexandre de Almeida Santos – Procurador

Conforme visto na decisão do TCE/PE, compete aos Tribunais de Contas fixar prazo para o exato cumprimento da lei, quando verificada ilegalidade (CF/88 – art. 71, inciso IX). No caso em tela, a ilegalidade refere-se à violação do art. 48 da LRF.

Ressalta-se, por fim, o art. 21, inciso VII da LO-TCE/MS que assim dispõe:

> Art. 21. Ao Tribunal compete a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e dos Municípios, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, cabendo-lhe:
> (...)
> **VIII - conceder prazo para que as providências necessárias ao exato cumprimento da lei sejam adotadas;**

2.2.4) Do Orçamento

Nos termos do art. 2º da Lei nº 4.320/1964, a lei orçamentária deve conter a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica, financeira e o programa de trabalho do Governo, obedecidos os princípios de unidade, universalidade e anualidade.

No caso, a Lei Municipal nº 1108/2013 - LOA autorizou para a Câmara Municipal **créditos orçamentários** na ordem de R$ 1.920.000,00, conforme análise ANA-6-ICE-10423/2015, peça nº 26.

Quanto aos créditos adicionais[6] do exercício, foram abertos créditos suplementares aumentando o orçamento do Fundo em R$ 348.196,43. Por outro lado, também ocorreram anulações de dotações orçamentárias que o reduziram na importância de R$ 287.196,43. Com isso, a despesa inicialmente autorizada restou fixada em R$ 1.981.608,36, de acordo com os decretos (peças nº 16 e nº 24) e autorização legislativa.

Todavia verifica-se que os decretos encaminhados não apresentam a exposição justificativa. Assim, restou prejudicado o cumprimento do art. 43, *caput*, da Lei Federal nº 4.320/64. Vejamos:

> Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa **e será precedida de exposição justificativa.**

[6] Créditos Adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

A doutrina e decisões de Pleno das Cortes de Contas têm-se manifestado nesse sentido. É o caso do Tribunal de Contas de Minas Gerais ao ressaltar, por meio das consultas 876.934 e 742.472, que não basta previsão na Lei Orçamentária, sendo indispensável que a autorização, com indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, além da justificativa, ocorra por lei específica ou decreto do Poder executivo. Vejamos:

> CONSULTA N. 876.934
> RELATOR: CONSELHEIRO MAURI TORRES
> Tribunal Pleno- Sessão: 22/08/2012
> EMENTA: CONSULTA — CONTROLADORIA-GERAL DO MUNICÍPIO — AUTARQUIA — *SUPERAVIT* FINANCEIRO EM EXERCÍCIO ANTERIOR — FONTE PARA ABERTURA DE CRÉDITO SUPLEMENTAR — ORÇAMENTO PRÓPRIO — AUTONOMIA ADMINISTRATIVA E FINANCEIRA — JUSTIFICATIVA — DECRETO DO EXECUTIVO OU LEI AUTORIZATIVA
> 1. A autarquia pode utilizar o *superavit* financeiro do exercício anterior apurado em seu balanço patrimonial, como fonte de recurso para abertura de crédito suplementar em seu próprio orçamento, independentemente de deficit no orçamento do Executivo Municipal, uma vez que as receitas das autarquias, em razão de sua autonomia administrativa e financeira, não se confundem com as do Executivo.
> **2. A abertura de crédito suplementar e especial no próprio orçamento da autarquia deve ser justificada e precedida de decreto do Executivo Municipal ou de lei autorizativa.** (Fonte: http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1743.pdf Acesso em: 20/mar/2015).

> CONSULTA Nº 742472
> RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA
> TRIBUNAL PLENO – SESSÃO: 07/5/08
> *Presidente: Conselheiro Elmo Braz*
> *Relator: Conselheiro Wanderley Ávila*
> *Ementa: Impossibilidade de a lei orçamentária, ou mesmo outro diploma legal do município, admitir a abertura de créditos suplementares sem indicar o percentual sobre a receita orçada, limitativo à suplementação de dotações orçamentárias previstas no orçamento. Princípios do planejamento e da transparência.* ***A abertura de créditos suplementares deve-se dar por meio de expedição de decreto com a devida justificativa.*** *Limites delineados no art. 7º da Lei n. 4.320/64 obedecidas as disposições do art. 43 da citada lei. Esclarecimentos acerca da distinção entre os conceitos de remanejamento, transferência e transposições. No caso*

> *de incidência de remanejamento, transferência ou transposição, não basta previsão na lei orçamentária, é indispensável que a autorização, com a indicação da forma de alocação de cada recurso e seu destino, se dê através de lei específica.* (Fonte: http://200.198.41.151:8081/tribunal_contas/2008/03/-sumario?next=22 Acesso em: 20/mar/2015).

Verifica-se que a Lei Orçamentária do exercício de 2014 apresenta autorização para abertura de crédito adicional no limite de até 30% das despesas orçamentárias. Contudo, em razão do Princípio da Unidade Orçamentária, a aferição do cumprimento de tal limite deve ser realizada na ocasião da apreciação da prestação de contas anuais de governo, consolidada.

Desta forma, no que tange o crédito adicional, esta Auditoria pode afirmar o seguinte:

- Existe autorização legislativa para abertura de créditos suplementares, mas não foi possível aferir o cumprimento do limite estabelecido neste processo;
- O rito legal de abertura não foi observado em sua totalidade, uma vez que não se comprovou a existência de "exposição justificativa" precedente aos Decretos de abertura, conforme determina o art. 43, *caput* da Lei nº 4.320/64;
- Restou comprovada a alteração efetuada no orçamento da Câmara Municipal de Terenos.

Ressalta-se que o art. 42, inciso IX da LO-TCE/MS caracteriza como infração á normal legal a prática de qualquer ato administrativo, sem a observância dos requisitos formais ou materiais exigidos.

2.2.5) Execução orçamentária da despesa

A execução orçamentária da despesa atendeu à disposição do art. 12 da Lei nº 4.320/64, Portaria nº 42/99 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163/01 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada, peça nº 9, o qual demonstra despesa autorizada de R$1.981.608,36 e empenhada na ordem de R$1.981.608,36.

2.2.6) Demonstrações contábeis

As demonstrações do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização dos artigos 103, 104 e 105, da Lei nº 4.320/1964 e no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – 5ª edição, aprovado pela Portaria STN nº 437/2012.

Na espécie, extrai-se que as contas apresentadas atenderam ao comando das disposições dos artigos acima mencionados, por elaborar:

a) Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 17;
b) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 17;
c) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 17.

Ademais, vistos e analisados, os registros contábeis apresentaram os resultados constantes nas tabelas, a seguir:

Quadro 1

FINANCEIRO

ESPECIFICAÇÃO	R$
1 – Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	0,00
2 – Duodécimo Recebido	1.981.608,36
3 - Receita Extraorçamentária	423.746,87
4 – Soma	**2.405.355,23**
5 - Despesa Orçamentária	1.981.608,36
6 - Despesa Extraorçamentária	423.746,87
7 – Soma	**2.405.355,23**
8 – Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte=(4 - 7)	**0,00**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 17.

Quadro 2 PATRIMONIAL	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	1.981.608,36
2 - Variações Passivas.	2.028.782,12
3 - Superavit (Deficit) Patrimonial. (1-2)	**(47.173,76)**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 7.

Quadro 3 ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido do Exercício Anterior.	113.557,00
2 - Superavit (Deficit) Patrimonial do Exercício.	(47.173,76)
3 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício.	**66.383,24**
Resultado do Exame. Regular = (1±2 = BP) Irregular = (1±2 ≠ BP)	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 5, 17 e 17, respectivamente.

2.2.7) Atendimento às normas constitucionais

A análise da presente conta de gestão deve passar pelo exame do atendimento aos limites expostos na Constituição Federal de 1988.

Nestes termos, os percentuais exigidos pela norma constitucional são os consignados nos quadros a seguir, cujas apurações dos resultados estão anotadas de modo analítico na memória de cálculo do Anexo II deste parecer.

Cálculo do limite de 7%, com a despesa total da Câmara Municipal, incluídos subsídios dos vereadores e excluídos gastos com inativos em relação ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizadas no exercício anterior.			
Fundamento	**Especificação**	**Valor R$**	**%**
art. 29-A, inciso I	Receita base constitucional	28.132.451,42	100
	Limite autorizado	1.969.271,60	7,00
	Despesa total da Câmara Municipal	1.981.608,36	7,04
	Resultado do exame	**IRREGULAR**	

Cálculo do limite de 70% (setenta por cento) da receita da Câmara Municipal com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus vereadores.			
Fundamento	**Especificação**	**Valor R$**	**%**
art. 29-A, § 1º	Duodécimo recebido	1.981.608,36	100
	Limite autorizado	1.387.125,85	70,00
	Despesa com a folha de pagamento, inclusive, subsídio dos vereadores	1.153.896,96	58,23
	Resultado do exame	**Regular**	

Fonte: Balanço Financeiro (peça nº 4) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça nº 9).

Cálculo do limite de 5% (cinco por cento) da receita do município com o total da despesa com a remuneração dos vereadores.			
Fundamento	**Especificação**	**Valor R$**	**%**
art. 29, inciso VII	Receita total do Município	28.132.451,42	100
	Limite autorizado	1.406.622,57	5,00
	Despesa com a remuneração dos vereadores	786.000,00	2,79
	Resultado do exame	**Regular**	

Fonte: Anexo II e Folha de Pagamento (peça nº 12)

Fixação do **subsídio** da **edilidade** para legislatura, de acordo com o limite de 30% em relação ao subsídio do Deputado Estadual.		
Fundamento	**Especificação**	**Valor R$**
art. 29, inciso VI, alínea "b"	Subsídio do Deputado Estadual	20.042,35
	Limite de 30%	6.012,70
	Subsídio do Vereador de Terenos	6.000,00
	Resultado do exame	**Regular**

Fonte: Lei nº 3.986, de 16/12/2010, publicada no D.O.E nº 7.849, de 17/12/2010 c/c Ato nº 103/2010 – Mesa Diretora, de 24/1/2011, emitida Pela Assembleia Legislativa, publicado no D.O.E. nº 7.877, de 28/1/2011 e Lei Municipal nº 1.061/2012 que dispões sobre a fixação do subsídio dos vereadores do Município de Terenos (peça nº 11).

Limite **máximo** para composição da Câmara de Vereadores.		
Fundamento	**Especificação**	**Nº**
art. 29, inciso IV, "b"	Quantidade de habitantes em 2014	19.434
	Limite máximo de vereadores	11
	Vereadores na Câmara Municipal	11
	Resultado do exame	**Regular**

Fonte: Folha de pagamento (peça nº 12) e Censo IBGE 2014.

2.2.8) Da irregularidade apontada

Esta Auditoria ao estudar as peças componentes dos autos, em conformidade com os mandamentos dos artigos 29-A, I, 153, § 5º, 158 e 159, todos da CF/1988, constatou que o total da despesa da Câmara Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, encontra-se **ACIMA** do limite percentual de **7%** do somatório da receita tributária e das transferências previstas efetivamente realizadas no exercício anterior, nos termos da memória de cálculo do Anexo II deste parecer.

Posto isto, ressalta-se que a divergência entre o percentual de **7,04%,** apurado por esta Auditoria, para o apontado pela 6ª ICE, deu-se em razão da inclusão na base de cálculo, da importância de R$ 176.239,63, a título de receita da COSIP, a qual, *data vênia* à decisão prolatada pelo Egrégio Plenário desta Corte de Contas, por meio do Acórdão 00/148/2013, não compõe a base do cálculo constitucional, por se tratar de receita vinculada e com finalidade certa, ou seja, o custeio do serviço de iluminação pública.

A doutrina dominante e o Supremo Tribunal Federal entendem que são 5 (cinco) as espécies tributárias, a saber: impostos, taxas, contribuições de melhoria, empréstimo compulsório e as contribuições especiais ou parafiscais. É a chamada classificação **quinquipartite** ou **pentapartide** das espécies tributárias.

Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal, ao apreciar o recurso extraordinário nº 573.675-0[7], firmou entendimento de que a COSIP não deve ser tratada como imposto, pois sua receita se destina a finalidade específica, nem como taxa, por não exigir contraprestação de serviço ao contribuinte.Vejamos:

> III – Tributo de caráter *sui generis*, que não se confunde com um imposto, porque sua receita se destina a finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir a contraprestação individualizada de um serviço ao contribuinte.

Todavia, a despeito da natureza tributária da COSIP (contribuição), o art. 29-A da Carta Magna, por tratar de regras relativas à base de cálculo do duodécimo das Câmaras Municipais, deve ser interpretado à luz das normativas que regem o direito financeiro e orçamentário, as quais fazem clara distinção entre Receita Tributária e Receita de Contribuições – em consonância com a classificação pentapartide das espécies tributárias.

Nesse rumo, o art. 11 da Lei Federal nº 4.320/64 e os Manuais de Procedimentos da Receita Pública, publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (órgão competente para a regulamentação da elaboração e controle de balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal), estipularam que, a partir do ano de 2005, toda entrada governamental se enquadraria no seguinte padrão classificatório (Portaria STN nº 219 de 29/04/2004 - 1ª edição do Manual de Receitas Públicas):

> De acordo com a Lei nº 4.320/64, as receitas correntes serão classificadas nos seguintes níveis de subcategorias econômicas:
>
> **4.1.1 Receita Tributária**
> São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. ...
> (...)
> **4.1.2 Receita de Contribuições**

[7] Coordenadoria de Análise de Jurisprudência, DJe nº 94, Divulgação 21/05/2009, Publicação 22/05/2009 – Ementário nº 2361-7. (http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=593814)

> É o ingresso proveniente de contribuições sociais, de intervenção no domínio econômico e de interesse das categorias profissionais ou econômicas como instrumento de intervenção nas respectivas áreas.

Extrai-se, portanto, do contexto acima, a existência de grupos classificatórios distintos para a classificação da natureza econômica da "Receita Tributária" e da "Receita de Contribuições", ressaltando-se que o grupo de receita que deve integrar a base cálculo para o limite dos gastos do Poder Legislativo Municipal e seu respectivo Duodécimo refere-se ao da **Receita Tributária**, nos termos do art. 29-A da Constituição Federal de 1988, **que não considera o ingresso proveniente da arrecadação da COSIP em seu montante**.

Destarte, de acordo com a Lei nº 4.320/64 e os Manuais de Procedimentos da Receita Pública, publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, são consideradas receitas correntes apenas os "*ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria.*"

A propósito, sobre o assunto, manifestou o TCE-MT, vejamos:

> Resolução de Consulta nº 36/2010 (DOE 20/05/2010) e Acórdão nº 543/2006 (DOE 12/04/2006). Câmara Municipal. Gasto Total. Base de Cálculo. Não inclusão da receita proveniente da Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública – COSIP. Receita de Contribuição.
>
> 1) A Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública - COSIP tem natureza tributária, porém não se confunde com as espécies tradicionais de tributo (imposto, taxa e contribuição de melhoria), enquadrando-se como espécie do gênero contribuições.
>
> 2) Esta receita não compõe a base de cálculo do repasse financeiro ao Poder Legislativo Municipal, pois trata-se de contribuição vinculada à finalidade certa e que não se enquadra no conceito de receita tributária definido pela legislação financeira, orçamentária e de contabilidade pública vigentes.

Acresça-se que esse entendimento também é adotado por outros Tribunais de Contas: Minas Gerais (Consultas 687868/04 e 717701/09), Rio Grande do Norte (Decisão em Consulta 2330/04), Goiás (Resolução de Consulta 01/2010) e Bahia (Instrução Cameral 01/2008-1ªC).

Como se vê, a COSIP faz parte do outro grupo, denominado de "Receita de Contribuições", conforme detalhamento constante do Anexo I, da Portaria Interministerial n° 163, de 04 de maio de 2001, que dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como segue:

ANEXO I

NATUREZA DA RECEITA

CÓDIGO	ESPECIFICAÇÃO
1000.00.00	**Receitas Correntes**
1100.00.00	Receita Tributária
1110.00.00	Impostos
1111.00.00	Impostos sobre o Comércio Exterior
1111.01.00	Imposto sobre a Importação
1111.02.00	Imposto sobre a Exportação
1112.00.00	Impostos sobre o Patrimônio e a Renda
1112.01.00	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
1112.02.00	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana
1112.04.00	Imposto sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
1112.04.10	Pessoas Físicas
1112.04.20	Pessoas Jurídicas
1112.04.30	Retido nas Fontes
1112.05.00	Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores
1112.07.00	Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação de Bens e Direitos
1112.08.00	Imposto sobre Transmissão "Inter Vivos" de Bens Imóveis e de Direitos Reais sobre Imóveis
1113.00.00	Impostos sobre a Produção e a Circulação
1113.01.00	Imposto sobre Produtos Industrializados
1113.02.00	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
1113.03.00	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
1113.05.00	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
1115.00.00	Impostos Extraordinários
1120.00.00	Taxas
1121.00.00	Taxas pelo Exercício do Poder de Polícia
1122.00.00	Taxas pela Prestação de Serviços
1130.00.00	Contribuição de Melhoria
1200.00.00	Receita de Contribuições
1210.00.00	Contribuições Sociais
1220.00.00	Contribuições de Intervenção no Domínio Econômico (40)(A)
1230.00.00	Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública (40)(I)

Destaque-se que quando a Emenda Constitucional (EC) nº 25 foi promulgada, em 14 de fevereiro de 2000, oportunidade em que acresceu o art. 29-A à Constituição Federal de 1988, o constituinte derivado, ao editá-la, o fez atendo-se à classificação orçamentária da receita segundo as categorias econômicas vigente, à época.

Naquela ocasião, a receita governamental tinha sua classificação regulamentada pelo Decreto Lei nº 1.939, de 20 de maio de 1982, com vigência a partir do ano de 1983, na seguinte forma:

> Art. 1º - Artigo 11, da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, passa a vigorar com a seguinte redação:
> "Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital".
> 1º - São Receitas Correntes **as receitas tributária**, **de contribuições**, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.
> (...)
> 4º - A classificação da receita obedecerá ao seguinte esquema:
>
> RECEITAS CORRENTES
> **RECEITA TRIBUTÁRIA**
> **Impostos**
> **Taxas**
> **Contribuições de Melhoria**
>
> **RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES**
> RECEITA PATRIMONIAL
> RECEITA AGROPECUÁRIA
> RECEITA INDUSTRIAL
> RECEITA DE SERVIÇOS
> TRANSFERÊNCIAS CORRENTES
> OUTRAS RECEITAS CORRENTES
>
> RECEITAS DE CAPITAL
> OPERAÇÕES DE CRÉDITO
> ALIENAÇÃO DE BENS
> AMORTIZAÇÃO DE EMPRÉSTIMOS
> TRANSFERÊNCIAS DE CAPITAL
> OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL

Assim, constata-se que o constituinte derivado ao fazer referência à "Receita Tributária", quando promulgou a EC nº 25 de 14 de fevereiro de 2000, quis se referir aos impostos, taxas e contribuições de melhoria, pois eram essas as receitas que naquela época compunham a referida classificação orçamentária; cabendo ressaltar, que permaneceram assim classificadas hodiernamente, conforme verificado no detalhamento constante do Anexo I, da Portaria Interministerial n° 163, de 04 de maio de 2001, destacado anteriormente neste Parecer.

Nesse diapasão, a COSIP não deve compor o valor estipulado no art. 29-A da CF/88, como limite para os gastos do Poder Legislativo Municipal e seu respectivo Duodécimo, neste caso **7%,** por não se tratar de "Receita Tributária" na classificação dada pela Secretaria do Tesouro Nacional.

Deste modo, não havendo nenhum outro dispositivo constitucional que determine a sua inclusão, esta Auditoria considera que Câmara Municipal de Terenos descumpriu as disposições do supracitado artigo, ao realizar despesas no montante de **R$ 1.981.608,36**, representando **7,04%** das Receitas Tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria) e das transferências previstas no citado enunciado constitucional, efetivamente realizadas no exercício anterior, no montante de **R$ 28.132.451,42.**

Em razão do descumprimento à norma constitucional acima evidenciada, a Câmara Municipal de Terenos se sujeita às disposições do *caput*, e inciso VI do art. 42 da LO-TCE/MS.

2.2.9) Avaliação de legitimidade e economicidade

A avaliação da legitimidade e da economicidade não faz parte dos itens a serem analisados por esta Auditoria para a emissão do presente parecer, sendo objeto de atuação do controle externo a cargo deste Tribunal, por meio de processos de instrumentos de fiscalização dos quais dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

2.2.10) Documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida

O parecer ora exarado foi fundamentado, exclusivamente, no exame de documentos digitalizados de veracidade ideológica presumida, ficando, portanto, ressalvadas quaisquer impropriedades e irregularidades porventura encontradas por meio de processos de instrumentos de fiscalização que dispõe o art. 26 da LCE nº 160/2012.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nas Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Terenos no exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Presidente à época, *Sr. Clayton Cleone Melo Welter*, nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste parecer, em cumprimento ao que estatue o art. 14, I da Lei Complementar Estadual nº 160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina:

3.1) Pela **irregularidade das contas**, tendo em vista o prescrito no art. 42, *caput* e inciso VI, combinado com o art. 59, III, da LO-TCE/MS;

3.2) Pela **fixação de prazo** para que o gestor cumpra o art. 48 da LRF, a totalidade do art. 8º da LAI (Lei Federal nº 12.527/2011) e a Resolução CFC nº 1.133/2008 (art. 21, inciso VIII da LO-TCE/MS) de forma a divulgar na Internet a totalidade dos demonstrativos contábeis objeto destes instrumentos normativos, sob pena de multa (art. 42, V da LO-TCE/MS), conforme subitem 2.2.3;

3.3) Pela **aplicação da multa** prevista no art. 45, inciso I em face do ato infracional previsto no art. 42, *caput* e inciso VI da LO-TCE/MS, qual seja, a desobediência, na gestão financeira ou orçamentária, aos limites de qualquer natureza estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual e nas leis pertinentes,

uma vez que a despesa total da Câmara Municipal extrapolou o limite constitucional de 7% das Receitas Tributárias (impostos, taxas e contribuição de melhoria) e das transferências previstas na CF/88, efetivamente realizadas no exercício anterior, em conformidade com o subitem 2.2.7 e 2.2.8 deste parecer.

É o parecer.

Campo Grande/MS, 15 de setembro de 2015.

CELIO LIMA DE OLIVEIRA
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

ASC

ANEXO I

MEMÓRIA DE CÁLCULO DOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS
LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – LRF

RECEITA CORRENTE LÍQUIDA PODER EXECUTIVO — Quadro 1		
ESPECIFICAÇÃO	**R$**	**%**
1. RECEITAS CORRENTES	**50.093.538,84**	**100,00**
2. Contribuição Servidores p/ Previdência (art. 2º, IV, c LRF)	(1.062.534,07)	2,12
3. Compensação Financeira citada § 9º art. 201 CF/88 (art. 2º, IV, c LRF)	0,00	0,00
4. Dedução para FUNDEB	(5.046.668,29)	10,07
5. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. = (1 - 2- 3 - 4)	**43.984.336,48**	**87,80**

Fonte: Anexo 10, peça nº 12, TC 6460/2015.

	PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS PODER LEGISLATIVO — Quadro 2		
	Especificação	**R$**	**%**
LRF (arts. 18 a 22)	**Despesa Bruta com Pessoal (I)**		
	• Pessoal e Encargos	1.153.896,96	2,62
	Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) (II)	**0,00**	**0,00**
	• Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	0,00
	• Decorrentes de Decisão Judicial	0,00	0,00
	• Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	0,00
	• Inativo e Pensionista com Recursos Vinculados do RPPS	0,00	0,00
	Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	1.153.896,96	2,62
	Resultado do Exame.	**Regular**	

Fonte: Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), peça nº 9.

ANEXO II

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

REPASSE DE DUODÉCIMO PARA A CÂMARA MUNICIPAL				%
	Especificação	**Base Legal**	Receita Base Efetivamente Realizada No Exercício Anterior R$	
	RECEITA TRIBUTÁRIA		**3.995.072,82**	**14,20**
	IPTU	Art. 156, I CF	530.575,27	1,89
	IRRF	Art. 158, I CF	747.297,73	2,66
	ITBI	Art. 156, II CF	803.017,45	2,85
	ISS	Art. 156, III CF	1.272.597,27	4,52
	TAXAS	Cód. Tributário	305.840,27	1,09
	CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	Art. 145, III CF	0,00	0,00
	COSIP : R$ 176.239,63 (Não incluso)		0,00	0,00
	RECEITA DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, INCLUSIVE MULTAS E JUROS DE MORA (54.339,96 + 281.404,87)	Cód. Tributário	335.744,83	1,19
CF/88 (art. 29-A, § 2º, I)	**RECEITAS DE IMPOSTOS TRANSFERIDOS**			
	DA UNIÃO		**13.719.028,83**	**48,77**
	ATIVO FINANCEIRO - OURO	Art.153, § 5º,II CF	0,00	0,00
	FPM	Art. 159 I, b CF	13.021.369,88	46,29
	ITR	Art. 158, II CF	659.480,95	2,34
	ICMS DESONERAÇÃO	LC Nº 87/96	38.178,00	0,14
	DO ESTADO		**10.418.349,77**	**37,03**
	ICMS	Art. 158, IV CF	9.974.202,95	35,45
	IPVA	Art. 158, III CF	358.779,64	1,28
	IPI EXPORTAÇÃO	Art. 159, § 3º CF	81.931,95	0,29
	CIDE	Art. 159, § 4º CF	3.435,23	0,01
	1 - Receita Base Constitucional.		**28.132.451,42**	**100,00**
	2 - % Constitucional Máximo Autorizado. → R$ e % = 1 x 7,00.		**1.969.271,60**	**7,00**
	3 - Duodécimo Repassado. → R$ = 100% → % = (3 / 1).		**1.981.608,36**	**7,04**
	4 - Resultado do Exame → Regular 3 < 2 → Irregular 3 > 2.		**IRREGULAR**	

Fonte: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Exercício Anterior, peça nº 14 – Processo TC/MS 2586/2014 e Anexo 13 – Balanço Financeiro, peça nº 17.