PARECER PAR - GACS LLRP - 9692/2016

PROCESSO TC/MS	:	TC/6922/2015
PROTOCOLO	:	1590239
UNIDADE JURISDICIONADA	:	CÂMARA MUNICIPAL DE DOURADINA
JURISDICIONADO/INTERESSADO (A)	:	PAULO CÉSAR FERREIRA DA SILVA
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO
RELATOR (A)	:	JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. OFENSA AO INCISO I DO ART. 29-A DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. DESPESA TOTAL DA CÂMARA EM VALOR ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL. PAGAMENTO DE SUBSÍDIO EM VALOR SUPERIOR AO LIMITE CONSTITUCIONAL E LEGAL. INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 42, INCISO VI, e 59, III, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TCE/MS). CONTAS IRREGULARES.

1. RELATÓRIO

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

Em análise preliminar, a 1ª Inspetoria de Controle Externo manifestou sobre as contas anuais de gestão, conforme peça nº 32, nos seguintes termos:

"*Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual da Câmara Municipal de Vicentina, referente ao exercício financeiro de 2014, NÃO OFERERE CONDIÇOES FAVORÁVEIS PARA*

OBTER APROVAÇÃO, uma vez que ficou comprovado que as despesas do legislativo ficaram acima do limite constitucional R$ 25.826,52, e pagamento de subsídio ao presidente e 1º secretário acima do limite legal R$ 29.280,00.".

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) Da Manifestação da Inspetoria de Controle Externo;

2.2.2) Da Remessa obrigatória de dados e documentos;

2.2.3) Da Avaliação da responsabilidade fiscal;

2.2.4) Do Orçamento;

2.2.5) Execução orçamentária da despesa;

2.2.6) Demonstrações contábeis;

2.2.7) Da Apuração da Receita Base Constitucional, para fins do repasse do Duodécimo;

2.2.8) Atendimento às normas constitucionais;

2.2.9) Da vedação ao pagamento de parcela indenizatória em sessão legislativa extraordinária;

2.2.10) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.11) 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 **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 (Lei de Responsabilidade Fiscal), e a Constituição Federal de 1988 elencaram as seguintes exigências:

Pessoal e encargos			
Fundamento	**Especificação**		**%**
LCF nº 101/2000 – LRF (arts. 20, III, "a")	RCL para base de cálculo	15.594.305,52[1]	-----
	Limite Autorizado	935.658,33	6,00
	Gastos Realizados, menos Art. 19, § 1º: **I -** Indenizações por demissão de servidores ou empregados; **II -** Relativas a incentivos à demissão voluntária; **III -** Derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 56 da Constituição Federal; **IV -** Decorrentes de decisão judicial e da competência de período ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18; **VI -** Com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes das alíneas "a", "b" "c".	585.153,09	3,75
	Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: Comparativo da Receita Prevista com a Arrecadada do Exercício Atual, peça nº 9 do Processo TC/7932/2015 e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça nº 9).

CF/1988 (art. 164 § 3º) e LCF nº 101/2000 – LRF (art. 43)	Depósitos de disponibilidades financeiras de caixa em instituições oficiais	**Regular (peça nº 14)**

CF/1988 (art. 37, *caput*) e LCF nº 101/2000 – LRF (art. 48, caput)	Transparência e publicidade	**Regular (peça nº 3)**

1

1. Receita Corrente	18.551.363,61
2. (-) Contribuição do Servidor para o Plano de Previdência	(658.469,03)
3. (-) Compensação Financeira junto aos Regimes de Previdência	(0,00)
4. (-) Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	(2.298.589,06)
5. Receita Corrente Líquida = (1 - 2 - 3 - 4)	**15.594.305,52**

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 439/2013 - LOA autorizou para a Câmara Municipal **créditos orçamentários** na ordem de R$ 928.000,00, conforme análise ANA-ICE-24002/2015, peça nº 32.

Quanto aos créditos adicionais[2], no exercício, foram abertos R$ 6.500,00, a título de suplementação, e R$ 6.500,00 deram-se por conta de anulação da dotação orçamentária, não alterando o valor da despesa autorizada de R$ 928.000,00, conforme Decreto (peça nº 16) e autorização legislativa.

Portanto, restaram atendidas as determinações expostas nos artigos 42 e 43, § 1º, incisos I a III, ambos da Lei Federal nº 4.320/64.

2.2.5) Execução orçamentária da despesa.

A execução orçamentária da despesa atendeu à disposição do art. 12 da Lei Federal nº 4.320/1964, Portaria nº 42, de 04.04.1999 do MPOG e Portaria Interministerial nº 163, de 04.05.2001 do MF e MPOG, por apresentar a fixação e realização da despesa orçamentária por categorias econômicas e por classificação funcional, conforme constatado no Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), peça nº 9, o qual demonstra despesa autorizada de R$ 928.000,00 e empenhada na ordem de R$ 777.927,55.

2.2.6) Demonstrações contábeis.

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

As demonstrações do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 103, 104 e 105, todos da Lei 4.320/1964.

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 4;

b) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 5;

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

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

FINANCEIRO	**Quadro 1**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Disponibilidade financeira do Exercício Anterior	90.007,54
2. Duodécimo Recebido	748.638,70
3. Receita Extraorçamentária	941.172,37
4. Soma	**1.779.818,61**
5. Despesa Orçamentária	777.927,55
6. Despesa Extraorçamentária	941.172,37
7. Soma	**1.719.099,92**
8. Disponibilidade Financeira para o Exercício Seguinte= (4 - 7)	**60.718,69**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 4.

PATRIMONIAL	**Quadro 2**
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Variações Ativas.	760.374,85
2 - Variações Passivas.	789.663,70
3 - Deficit Patrimonial. (1-2)	**(29.288,85)**

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

ATIVO REAL LÍQUIDO / PASSIVO REAL A DESCOBERTO	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1 - Ativo Real Líquido (Passivo Real Descoberto) do Exercício Anterior.	145.104,60
2 - Deficit Patrimonial do Exercício.	(29.288,85)
3 - Ativo Real Líquido do Exercício.	**115.815,75**
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, 6 e 7.

2.2.7) Da Apuração da Receita Base Constitucional, para fins do repasse do Duodécimo.

RECEITAS ARRECADADAS	R$
1- Receita Tributária	685.310,93
2- Cota-parte do FPM	6.545.684,26
3- Cota-parte do ITR	64.291,48
4- Cota-parte do ICMS-Deson. LC 87/96	12.067,92
5- IPI Exportação	20.258,61
6- Cota-parte do ICMS	3.177.524,17
7- Cota-parte do IPVA	220.539,28
8- Cota-parte do CIDE	1.464,52
9- Dívida Ativa Tributária	15.797,08
10- Multa e Juros de Mora dos Tributos	1.362,28
11 - Multa e Juros de Mora da Dívida Ativa dos Tributos	63.176,47
Total = (1+2+3+4+5+6+7+8+9+10+11)	**10.807.477,00**

Fonte: Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado da PM, do exercício anterior – Processo TC/2927/2014, peça nº 10.

2.2.8) 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, a partir da informação de que o Município de Douradina/MS possui 5.364 habitantes, dados extraídos em 30.05.2016 do *site* do IBGE (www.cidades.ibge.gov.br), os percentuais autorizados pela norma constitucional são os consignados, conforme tabela a seguir:

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$**	**%**
CF/1988 (art. 29-A, inciso I)	Receita Base Constitucional	10.807.477,00	-----
	Limite autorizado	756.523,39	7,00
	Despesa Total da Câmara Municipal, Excluídos os Gastos com Inativos.	777.927,55	7,20
	Resultado do Exame	**Irregular**	

Fonte: Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça nº 9)

Levando-se em consideração que a receita base constitucional foi de R$ 10.807.477,00, de acordo com o Anexo 10 – Consolidado do Exercício Anterior, despesa realizada pela Câmara dos Vereadores deveria respeitar o limite autorizado de R$ 756.523,39, ou seja, 7%, na forma como estatui o art. 29-A, I, da Constituição Federal.

Na espécie, o Gestor Público realizou despesa em valor superior ao limite constitucional, ou melhor, houve despesa no valor de R$ 777.927,55, o que representa um percentual de 7,20%, acima do limite constitucional.

Assim, tal irregularidade representa ofensa ao art. 29-A, I, da Constituição Federal e consolida a infração prevista no art. 42, VI, da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

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$**	**%**
CF/1988 (art. 29-A, § 1º)	Duodécimo Recebido	748.638,70	------
	Limite autorizado	524.047,09	70,00
	Despesa com a folha de pagamento, inclusive, subsídio dos Vereadores	488.687,67	65,28
	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$**	**%**
CF/1988 (art. 29, inciso VII)	Receita Total do Município	18.980.786,04	-----
	Limite autorizado	949.039,30	5,00
	Despesa com a remuneração dos Vereadores	388.570,00	2,05
	Resultado do Exame	**Prejudicado**	

Fonte: Comparativo da Receita Prevista com a Arrecadada da Prefeitura, peça nº 9 do Processo nº TC 7932/2015, e Folha de Pagamento (peça nº 12).

No caso, a Lei Municipal n. 417, de 29 de março de 2012, em seu artigo 1º, fixou o subsídio dos Vereadores do Município de Douradina – MS, no montante de R$ 3.050,00, conforme peça nº 11.

Contudo, extrai-se que foram pagos a título de subsídio mensal ao Vereador-Secretário, Sr. Elizeu Maturano Narciso, o valor de R$ 3.965,00, e ao Vereador-Presidente, Sr. Paulo Cesar Ferreira da Silva, o valor de R$ 4.575,00, conforme peça nº 12, em inobservância ao limite legal e sem respaldo normativo.

Aliás, nota-se que o valor do subsídio pago ao Sr. Paulo Cesar supera

o limite constitucional previsto no artigo 29, inciso VI, que fixa o subsídio dos Vereadores ao montante correspondente a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais, que consoante Lei Estadual n. 3.986/2010 (referente legislatura 2011/2014), era de R$ 20.042,34.

Com efeito, tais irregularidades consolidam a infração prevista no art. 42, VI, da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE).

2.2.9) Da vedação ao pagamento de parcela indenizatória em sessão legislativa extraordinária.

Nos termos do art. 39, § 4º, da Constituição Federal *"o Membro de Poder, o detentor de mandato eletivo, os Ministros de Estado e os Secretários Estaduais e Municipais serão remunerados exclusivamente por subsídio fixado em parcela única, vedado o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória, obedecido, em qualquer caso, o disposto no art. 37 X e XI."*

Mais precisamente, em relação à verba indenizatória, o art. 57, § 7º, da Constitucional Federal, dispõe que *"na sessão legislativa extraordinária, o Congresso Nacional somente deliberará sobre a matéria para qual foi convocado, ressalvada a hipótese do § 8º deste artigo, vedado o pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação."*

Sobre a matéria – vedação de pagamento de parcela indenizatória em sessão legislativa extraordinária – pronunciou o STF que o art. 57, § 7º, é norma de reprodução obrigatória pelos Estados membros.

A propósito, já se decidiu o STF:

"MEDIDA CAUTELAR. AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ART. 147, § 5º, DO REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE GOIÁS. PAGAMENTO DE REMUNERAÇÃO AOS PARLAMENTARES EM RAZÃO DA CONVOCAÇÃO DE SESSÃO EXTRAORDINÁRIA.

AFRONTA AOS ARTS. 39, § 4º, E 57, § 7º, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL QUE VEDAM O PAGAMENTO DE PARCELA INDENIZATÓRIA EM VIRTUDE DESSA CONVOCAÇÃO. PLAUSIBILIDADE JURÍDICA E PERIGO DA DEMORA CONFIGURADOS. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA.

I. O art. 57, § 7º, do Texto Constitucional, numa primeira análise, veda o pagamento de parcela indenizatória aos parlamentares em razão de convocação extraordinária, norma que é de reprodução obrigatória pelos Estados membros por força do art. 27, § 2º, da Carta Magna.

II. A Constituição é expressa, no art. 39, § 4º, ao vedar o acréscimo de qualquer gratificação, adicional, abono, prêmio, verba de representação ou outra espécie remuneratória ao subsídio percebido pelos parlamentares.

III. A presença do perigo da demora é evidente, uma vez que, caso não se suspenda o dispositivo impugnado, a Assembleia Legislativa do Estado de Goiás continuará pagando aos deputados verba vedada pela Carta Política, em evidente prejuízo ao erário. IV – Medida cautelar deferida.

(STF - ADI: 4587 GO , Relator: Min. RICARDO LEWANDOWSKI, Data de Julgamento: 25/08/2011, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJe-182 DIVULG 21-09-2011 PUBLIC 22-09-2011).

Mutatis mutandis, a vedação do pagamento da verba indenizatória, por convocação extraordinária, deve ser observada pelo Legislador Municipal, haja vista que os dispositivos constitucionais são aplicáveis aos Municípios, por força do princípio da simetria.

A propósito, já se decidiu:

"AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 2º, §2º E ARTIGO 5º, AMBOS DA RESOLUÇÃO Nº 001/2008 DA CÂMARA DE VEREADORES DO MUNICÍPIO DE LAGOÃO, QUE ACRESCENTA AO SUBSÍDIO DOS VEREADORES O DÉCIMO TERCEIRO SALÁRIO E

REMUNERAÇÃO POR CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA. VEDAÇÃO CONSTITUCIONAL. Os agentes políticos, detentores de cargos eletivos, não fazem jus a gratificações extras agregadas aos seus subsídios, porquanto este deve se dar em parcela única, sem qualquer espécie de acréscimo, segundo dispõe os artigos 29, inciso V, e 39, caput, e §§ 3º e 4º, da Constituição Federal. Nos termos do artigo 57, § 7º, da Constituição da República Federativa do Brasil, é a vedação de pagamento de parcela indenizatória, em razão da convocação. ACAO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº 70039399381, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Alzir Felippe Schmitz, Julgado em 28/02/2011);

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DO MUNICÍPIO DE IBARAMA. SUBSÍDIO DE VEREADOR. GRATIFICAÇÃO NATALINA E INDENIZAÇÃO POR CONVOCAÇÃO EXTRAORDINÁRIA. VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA SIMETRIA. INCONSTITUCIONALIDADE DECLARADA. 1. Deve ser declarado inconstitucional o art. 3.° da Lei Municipal n.° 1.369, de 02 de julho de 2008, que concede o décimo-terceiro subsídio aos Vereadores, uma vez que o § 4º do art. 39 da Constituição Federal prescreve que o detentor de mandato eletivo será remunerado através de subsídio fixado em parcela única, o que afasta a concessão de qualquer gratificação, aí incluída a natalina. 2. Do mesmo modo, a parte final e o parágrafo único do art. 5.° da referida lei, autorizando indenização por convocação para sessão legislativa extraordinária, devem ser declarados inconstitucionais, tendo em vista que o art. 57, §7.°, da Constituição Federal veda o pagamento de parcela indenizatória dessa natureza. Preceitos de observância obrigatória pelos municípios que restaram violados. AÇÃO JULGADA PROCEDENTE, POR MAIORIA. (Ação Direta de Inconstitucionalidade Nº

70038566675, Tribunal Pleno, Tribunal de Justiça do RS, Relator: Orlando Heemann Júnior, Julgado em 23/01/2012).

No caso, extrai-se da Lei 417, de 29 de março de 2012, que fixou o subsídio dos Vereadores do Município de Douradina - MS, que foi previsto pagamento aos Vereadores pelo comparecimento às sessões extraordinárias, em inobservância à norma legal, conforme se verifica em seu artigo 2º (peça nº 11).

Nesse sentido, para a emissão de decisão justa e segura recomenda-se o uso do instrumento de fiscalização denominado inspeção (Lei Complementar 160-2012 – LOTCE-MS, art. 29) com intuito de suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas e apurar a veracidade dos fatos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo jurisdicionado, principalmente, no que consiste a eventuais pagamentos a título de comparecimento em sessões extraordinárias.

2.2.10) 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.

2.2.11) 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 nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 42, inciso VI, e 59, III, todos da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **irregularidade** das Contas Anuais de Gestão.

Recomenda-se o uso do instrumento de fiscalização denominado inspeção (Lei Complementar 160-2012 – LOTCE-MS, art. 29) com intuito de suprir omissões e lacunas de informações, esclarecer dúvidas e apurar a veracidade dos fatos, quanto à legalidade, legitimidade e economicidade dos atos praticados pelo jurisdicionado, principalmente, no que consiste a eventuais pagamentos a título de comparecimento em sessões extraordinárias.

Ao Ministério Público de Contas.

É o parecer.

Campo Grande, 3 de agosto de 2016.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO