Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

PARECER - PA00 - 46/2021

PROCESSO TC/MS	: TC/2909/2014
PROTOCOLO	: 1489766
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE IVINHEMA
JURISDICIONADO	: EDER UILSON FRANÇA LIMA
RELATOR	: CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – INOBSERVÂNCIA DO LIMITE DE GASTOS COM PESSOAL E ENCARGOS – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

A violação de prescrição constitucional (CF, art. 169), objeto de regulamentação pela Lei de Responsabilidade Fiscal LRF (arts. 19, III, e 20, III, b) que configura matéria de ordem pública, em razão da inobservância ao limite estabelecido de 54% para despesa total com pessoal e encargos do Poder Executivo, motiva a emissão de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual de governo, pelo Legislativo.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 18ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 12 a 15 de julho de 2021, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de **2013**, do **Município de Ivinhema**, gestão do Sr. **Eder Uilson França Lima**, Prefeito Municipal, em razão da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo ter atingido percentual acima do limite de 54% estabelecido pelas regras do art. 20, III, ***b***, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência.

Campo Grande, 15 de julho de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Em apreciação a prestação de contas anual de governo do Município de Ivinhema, exercício financeiro de 2013, encaminhada a este Tribunal dentro do prazo estabelecido na regra do art. 33 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012.

Encontram-se apensados a estes autos os dos Processos TC/5878/2013 (Relatórios Resumido de Execução Orçamentária-RREO de 2013), TC/12505/2013 (Relatórios de Gestão Fiscal-RGF de 2013) e TC/796/2013 (Orçamento Programa de 2013).

A Equipe Técnica da então 1ª Inspetoria de Controle Externo–1ª ICE, em exame final da matéria (ANA-1ICE-5441/2016, peça 86, fls. 1518-1526), concluiu nos seguintes termos:

> "*A prestação de contas anual da Prefeitura Municipal de Ivinhema, referente ao exercício financeiro de 2013, [...], encontra-se em condições favoráveis para obter* ***PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À SUA APROVAÇÃO COM RESSALVA****, pelos seguintes motivos:*
>
> *1 – Diferença de R$ 3.617,75, entre o saldo disponível demonstrado no Balanço com o Boletim Diário de Tesouraria;*
>
> *2 – Despesas com pessoal, acima do limite constitucional em 2,89% (item V-2).*"

Em seguida, o representante da Auditoria emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-21229/2016 (peça 87, fls. 1527-1551), opinando pela emissão de "*parecer prévio* ***não favorável*** *à aprovação*" e pela aplicação de ***multa*** "*devido à falta de remessa tempestiva de documentos*" e, ainda, para que fosse realizada ***inspeção*** *"para suprir omissão e lacunas de informações relacionadas à divergência de valores registrados a título de transferências legais*".

E por fim, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-13055/2018 (peça 88, fls. 1552-1567), opinando pela emissão de "***Parecer Prévio pela Rejeição das Contas de Governo***", com a seguinte recomendação:

> *"a – Representar ao Ministério Público Estadual, devido à constituição de indícios da prática pelo gestor de ato que infringe os artigos 19, III e 20, III, "b" da LCF nº 101/2000 – LRF, porquanto do descumprimento do limite de 54% de despesa total com pessoa limitado a R$ 26.002.269,81 da RCL de R$ 48.152.351,50, ao realizar despesa no montante de 56,10%, ou seja, R$ 27.051.277,73, em concordância com o cálculo contido no relatório da D. Auditoria, fl. 1531, [...].".*

É O RELATÓRIO**.**

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno, aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018.

Examinando a matéria, verifico de início a remessa tempestiva dos documentos exigidos pelas disposições da então Instrução Normativa-TCE n. 35, de 14 de dezembro de 2011 (Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item I, subitem 1.2, letra B), devendo ser registrado que, conforme salientou o representante da Auditoria, não consta o valor total do somatório dos bens patrimoniais, relacionados (por localização) no documento integrante da peça 17, fls. 424-586.

Contudo, no meu entender essa falha não prejudicou o exame da prestação de contas, pois a totalização dos bens patrimoniais foi certificada no Termo de Verificação de Bens (peça 75, fl. 1476) e no Quadro Demonstrativo das contas do Ativo Permanente (peça 51, fl. 1326).

Feita a anotação acima, passo a expor considerações acerca dos resultados consolidados do exercício financeiro de 2013 (Executivo, Legislativo e Fundos), apresentados nos Balanços, Demonstrações e Anexos exigidos pela Lei (federal) n. 4.320, de 1964 (art. 101), pela Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF (art. 50, III) e pela Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (art. 33, § 1º).

No referente à divergência apontada pela Auditoria ─ entre o total dos valores transferidos pela União e pelo Estado ao Fundo Municipal de Saúde, e os valores totais dessas transferências demonstrados no Anexo 10 do **"***Balanço Geral***"** (*Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada* - peça 11, fls. 141-147) ─, deve ser considerado que:

─ os totais dos valores em cotejo foram obtidos por meio de publicações em sítio específico do Ministério da Saúde e da Secretaria de Estado de Saúde, a título de repasses ao Município em 2013. Todavia, por conta dos regimes financeiro e contábil, as transferências legais de recursos ao Município são apropriadas ou informadas em datas diferentes daquelas em que efetivamente são realizados os repasses e, consequentemente, dos efetivos recebimentos pelo Município, que ocorrem em regime de caixa;

─ parte dos repasses do mês de dezembro de 2013, que só foi recebida pelo Município em janeiro de 2014, só poderia ser demonstrada no Anexo 10 relativo ao exercício financeiro de 2014, o que causou, portanto, a divergência mencionada no Parecer da Auditoria.

Desse modo, no meu entender **a gestão orçamentária** pode ser avaliada

como regular, pois que resultou evidenciada a integração entre o planejamento e a execução do orçamento anual, inclusive a compatibilidade com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária-RREO de que trata a regra do art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

Quanto ao **Balanço Financeiro**, em que pese a diferença de R$ 3.617,75, apurada entre o saldo disponível demonstrado no Balanço (R$ 17.107.906,30) e o valor demonstrado no Boletim de Tesouraria (R$ 17.111.524,05), salientada pela Equipe Técnica, constato a sua regularidade e compatibilidade com as demais conciliações e demonstrações, pois que devem ser considerados:

— o valor correto do somatório das conciliações bancárias da Prefeitura Municipal (R$ 1.235.168,26), comprovado pelos extratos e conciliações bancárias (peça 18, fls. 588-809), e a justificativa e documentos apresentados pelo jurisdicionado (peça 75, fls. 1468-1470 e 1481), alegando que havia um erro na conciliação bancária da Prefeitura, especificamente na conta n. 12.705-1 do Banco do Brasil, que apresentava o valor errado de R$ 237,54, sendo que o valor correto era de R$ 212,34;

— os valores dos saldos disponíveis dos Órgãos da Administração Indireta, conforme demonstrados na fl. 1469, e comprovados nos autos dos Processos TC/4011/2014 (Fundação de Meio Ambiente e Turismo), TC/4015/2014 (Instituto de Previdência Social dos Servidores Municipais de Ivinhema), TC-4016/2014 (FUNDEB), TC/4037/2014 (Fundo Municipal de Saúde), e os demais Fundos Municipais (TC/4013/2014, TC/4014/2014, TC/4033/2014 e TC/4040/2014), que perfazem o valor de R$ 15.872.738,04.

Assim, considerados os valores mencionados acima, o saldo para o exercício seguinte totaliza R$ 17.107.906,30, cujo valor coincide com o registrado no Balanço Financeiro (peça 6, fl. 84), e com o Ativo Financeiro/Disponível, registrado no Balanço Patrimonial consolidado (peça 85, fl. 1509).

Do mesmo modo, a análise **patrimonial** mostrou-se regular, haja vista a consistência na apuração do patrimônio líquido, comprovada pelos valores, saldos e variações registrados, em conformidade com as regras dos arts. 104 e 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Relativamente à **gestão fiscal e às limitações constitucionais,** verifico que são regulares os repasses feitos ao Poder Legislativo, a obediência aos limites mínimos de gastos com a educação, especialmente os relativos ao FUNDEB, e a aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde.

Entretanto, no que tange aos **limites de gastos com pessoal e encargos** corroboro os entendimentos da Equipe Técnica da então 1ª ICE, da Auditoria e do MPC, que apontaram irregularidade decorrente da infringência às regras dos arts. 19, III, e 20, III, “b”, da LRF.

E sobre esse fato, o jurisdicionado apresentou justificativa (peça 75, fl. 1471),

alegando que "*estamos tomando todas as medidas para enquadrar no próximo quadrimestre o limite legal*". Tal assertiva é comprovada por meio de consulta aos autos da prestação de contas do exercício financeiro de 2014, visto que, de acordo com a manifestação do representante do MPC - PAR-2ª PRC-15371/2018 (fl. 2296, do Processo TC/8239/2015), as despesas com pessoal do Poder Executivo no exercício financeiro de 2014 atingiram o valor de R$ 28.197.523,86, representando o percentual de 51,06% da RCL (R$ 55.224.960,51), cumprindo assim as disposições do art. 20, III, "b", da LRF naquele exercício financeiro de 2014, razão pela qual entendo que não há necessidade de representar ao Ministério Público Estadual.

No entanto, não há como negar o descumprimento do limite legal no exercício financeiro de 2013, uma vez que, conforme memória de cálculo apresentada no Anexo II do Parecer PAR GACS LLRP-21229/2016 (fl. 1539), o total da despesa líquida com Pessoal do Poder Executivo atingiu o valor de R$ 27.051.277,73, representando o percentual de 56,18% da Receita Corrente Líquida-RCL do Município (R$ 48.152.351,50), ultrapassando assim o limite legal permitido (54%).

As regras dos citados arts. 19 e 20 da LRF dão cumprimento ao disposto no art. 169 da Constituição da República e sua inobservância é barreira intransponível. Portanto, tal irregularidade já enseja, por si só, enseja a emissão de parecer prévio **contrário** à aprovação desta prestação de contas pela Câmara Municipal de Ivinhema, pois:

— é consabido que a despesa de pessoal é tratada pela LRF como gasto estatal de grande relevância, a uma porque historicamente se apresenta como instrumento de manejo político e a duas porque consome considerável fatia dos recursos públicos;

— a bem da verdade, antes mesmo da edição da LRF, a Constituição já demonstrava preocupação ao editar limites de pessoal pela regra do art. 19 do ADCT, e por meio da Emenda Constitucional n. 19, de 1998, que incluiu vários dispositivos ao art. 169 da Constituição Federal, inclusive para os ajustes, como é o caso do § 2º, dispositivo de que vencido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo

> *para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.*;

— vejo aqui destacada violação de prescrição constitucional (CF, art. 169), objeto de regulamentação pela LRF (arts. 19, III, e 20, III, ***b***) que configura matéria de ordem pública.

DISPOSITIVO

Nesses termos, acolho em parte os Pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas e:

I - **VOTO** pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2013, do Município de **Ivinhema**, gestão do Sr. **Eder Uilson França Lima**, CPF 390.231.411-72, Prefeito Municipal, em razão da despesa com pessoal e encargos do Poder Executivo ter atingido percentual acima do limite de 54% estabelecido pelas regras do art. 20, III, ***b***, da Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF);

II - dou como fundamento para o proferimento deste voto, as disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, ***b***, 118 e 119, *caput,* I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 5 de dezembro de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2013, do Município de Ivinhema, gestão do Sr. Eder Uilson França Lima.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

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

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 15 de julho de 2021.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

VAB/dssm