PARECER PAR - GACS CLO - 858/2017

PROCESSO TC/MS	:	TC/6286/2015
PROTOCOLO	:	1590870
ÓRGÃO	:	CÂMARA MUNICIPAL DE PARAÍSO DAS ÁGUAS
RESPONSÁVEL	:	ANIZIO SOBRINHO DE ANDRADE
CARGO DO RESPONSÁVEL		PRESIDENTE
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2014
RELATOR	:	CONSELHEIRO JERSON DOMINGOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. DISPONIBILIDADE DE CAIXA NÃO DEPOSITADA EM INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS OFICIAIS. DESPESA TOTAL ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL DE 7%. FIXAÇÃO DE SUBSÍDIO DOS VEREADORES VINCULADO AO DOS DEPUTADOS ESTADUAIS. CONTAS IRREGULARES (ART. 42, *CAPUT*, VI E ART. 59, III DA LO-TCE/MS). INSPEÇÃO. RECOMENDAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de parecer sobre as contas anuais de gestão da Câmara Municipal de Paraíso das Águas, 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.

Em análise, a 3ª Inspetoria de Controle Externo (ICE) manifestou-se acerca destas Contas Anuais de Gestão nos seguintes termos: *(ANA – 3ICE-6032/2016 – peça nº 32)*

> **VIII – DO RELATÓRIO**
>
> Depois de procedida a análise da Prestação de Contas do exercício de 2014 da Câmara Municipal de Paraíso das Águas, constatamos que o ordenador de despesas, devidamente intimado, compareceu aos autos apresentando justificativas e os documentos solicitados (fls. 169/263), conforme supracitado no Item I – Preâmbulo. Diante do exposto, temos a destacar:

1. Os Quadros anexos ao Balanço Patrimonial de 2014: Ativo e Passivo Financeiros e Permanentes (fl. 185) e Quadro das Compensações (fl. 176) foram encaminhados consoante MCASP 5ª edição – Parte V, Subitem 05.05.03, e IPC 04/2014, sanando assim, a irregularidade inicial. Entretanto, o quadro Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro (fl. 177) não foi elaborado consoante o MCASP 5ª edição e a IPC 04/2014. Embora o jurisdicionado tenha encaminhado quadro cuja metodologia de cálculo deste item diverge da legislação, é possível a sua verificação com base nos valores apresentados no quadro do ativo/passivo financeiro (fl. 185), apurando-se, assim, o superávit/déficit financeiro de acordo com o art. 43 § 2º da Lei nº 4.320/64 e com o Item 26 da IPC 04/2014. Diante do exposto, recomendamos ao gestor que promova a devida correção e se adeque às normas contábeis vigentes.

2. A Demonstração das Variações Patrimoniais – Anexo 15 foi encaminhada com o quadro referente às Variações Patrimoniais Qualitativas preenchido (fls. 173/175), atendendo, desse modo, a solicitação desta Corte.

3. Quanto à movimentação financeira da Câmara Municipal de Paraíso das Águas em instituição não oficial, o jurisdicionado informa que não há no Município nenhuma instituição financeira oficial (Caixa Econômica Federal ou Banco do Brasil), impossibilitando à Câmara o atendimento aos dispositivos constitucional e legal. Entretanto, ressalta que tanto o Poder Executivo quanto o Legislativo não têm medido esforços no sentido de viabilizar a instalação de uma agência de banco oficial, tendo em vista que o Município de Paraíso das Águas foi devidamente instalado no exercício de 2013.

4. Foi encaminhado a este Tribunal o Balancete de Verificação do Razão Analítico (fls. 178/182).

5. Quanto às solicitações sobre a contratação da empresa JRA Propaganda e Marketing Ltda e sobre a concessão de diárias no ano de 2014, o jurisdicionado encaminhou a documentação requisitada que será analisada juntamente com os documentos levantados quando da realização de Auditoria no Órgão.

IX – DA CONCLUSÃO

Face ao exposto, entendemos que a presente Prestação de Contas anual da Câmara Municipal de Paraíso das Águas, referente ao exercício financeiro de 2014, oferece condições favoráveis para obter aprovação, ressalvando-se quanto à ocorrência de quaisquer outros processos pendentes de julgamentos nesta Corte de Contas.

No entanto, solicitamos que o gestor atente para a recomendação feita no Item VIII – Relatório, Subitem 1, para que não incorra em futuras irregularidades.

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) Das irregularidades apontadas;
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** a conclusão ora defendida, 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:

Pessoal e encargos			
Fundamento	**Especificação**		**%**
LRF (art. 20, III, "a")	RCL para base de cálculo	24.886.281,28	100
	Limite autorizado	1.493.176,88	6,00
	Gasto realizado	692.900,83	2,78
	Resultado do exame	**Regular**	

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

CF/88 (art. 37, *caput*) e LRF (art. 48, *caput*)	Transparência e publicidade	**Regular (peças nº 3 e nº 26)**

Dispõe o art. 164, § 3º, da CF/88 que as disponibilidades de caixa da União serão depositadas no Banco Central; as dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e dos órgãos ou entidades do Poder Público e das empresas por ele controladas, **em instituições financeiras oficiais, ressalvados os casos previstos em lei**.

A matéria em debate foi sedimentada no âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), senão vejamos:

> (...) são instituições financeiras oficiais o Banco do Brasil S.A. (que é uma sociedade de economia mista), a Caixa Econômica Federal (que é uma empresa pública), ou "(...) outra instituição de caráter regional com as características dessas duas anteriores, como, *verbi gratia*, instituição financeira estadual." (TCU, Acórdão 1967/2006 – Plenário, número interno do documento AC-1967-43/06-P. consulta/715524 – IV/VN/F/SO/MG/s.f)

Acresça-se que, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 2.661-5 (D.J. 23/08/2002), o Supremo Tribunal Federal, guardião e intérprete maior da Constituição da República, pronunciou-se nos seguintes termos:

> A norma constitucional inscrita no art. 164, 3° da Carta Política projetou-se no art. 43, caput, da Lei de Responsabilidade Fiscal constitucional referida, estabelece que 'As disponibilidades de caixa dos entes da Federação serão depositadas conforme estabelece o §3° do art. 164 da Constituição.
> Essa regra legal, bem por isso, mereceu, daqueles que estão a examinar a Lei de Responsabilidade Fiscal, a observação de que 'o caput do artigo reitera norma constitucional, vale dizer, os saldos financeiros da Administração direta, autarquias, fundações (...) serão depositados em instituições financeiras oficiais', assim consideradas aquelas controladas pelo Poder Público, a exemplo do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e os bancos estaduais ainda não privatizados' (FLÁVIO C. TOLEDO JR. e SÉRGIO CIQUERA ROSSI, "Lei de Responsabilidade Fiscal", p 199/200, 2001, Editora NDJ).

No mesmo rumo, o assunto foi objeto de consulta perante os Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais e Espírito Santo, cujas conclusões foram as seguintes:

> (...) são bancos oficiais o Banco do Brasil S.A., a Caixa Econômica Federal e qualquer outra instituição financeira que possua as mesmas características das anteriores e integre a administração pública, inclusive em âmbito estadual (TCE/MG - consulta nº 715524).
>
> O Município deve depositar suas disponibilidades de caixa em instituição financeira oficial (leia-se pública, controlada pelo Poder Público), sendo livre a escolha por instituição federal, estadual ou municipal. (TCE/ES - consulta nº 2735/2005).

No caso, as disponibilidades de caixa não foram depositadas integralmente em instituições financeiras oficiais, **pois verificou-se depósitos efetivados no Banco Cooperativo Sicredi S.A.**, **agência 0914 e conta corrente 25.200-0**, conforme peça nº 14.

Nesse ponto, os gestores foram regularmente intimados para justificar a irregularidade (INT-18793/2015 e INT-19017/2015, peças nº 19 e nº 20), os quais justificaram nos seguintes termos (peça nº 26):

> 3. Quanto a movimentação financeira deste Poder Legislativo Municipal em instituição financeira não oficial [SICREDI], esclarecemos que no âmbito do Município de Paraíso das Águas, não existe instalado nenhuma instituição financeira oficial [Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal], assim sendo, atendendo aos entendimentos das diversas Cortes de Contas do país, em especial a de Mato Grosso do Sul, na ausência de banco oficial no Município, não é considerado irregularidade a referida movimentação, até a instalação de banco oficial no município.
>
> Por outro norte, importante ressaltar que o Município de Paraíso das Águas foi devidamente instalado no exercício de 2013, sendo que o Poder Executivo e o Poder Legislativo Municipal não está medindo esforços no sentido de viabilizar a instalação do aludido banco oficial [Banco do Brasil].

Apesar de o gestor colacionar tais justificativas, esta Auditoria entende que a irregularidade permanece, uma vez que foi verificada a existência de uma

agência dos Correios a partir de 2007[1], quando o município ainda era distrito de Costa Rica, a qual possui um Banco Postal que, desde 1º/1/2012, atua como correspondente do Banco do Brasil[2].

Tal banco dispõe de serviços como abertura de conta corrente, poupança, movimentações bancárias (utilizando de um limite para saques e depósitos), pagamentos de títulos, concessão de empréstimos, cartão de créditos e recebimentos de benefícios, entre outros.

Assim, a conduta do gestor público violou o comando do art. 164, § 3º, da CF/88 e, concomitantemente, incorreu na infração prevista no art. 42, *caput* da LO-TCE/MS.

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 76/2013 - LOA autorizou para a Câmara Municipal **créditos orçamentários** na ordem de R$ 1.100.000,00, conforme análise ANA-3ICE-6032/2016, peça nº 32.

Quanto aos créditos adicionais[3] do exercício, foram abertos créditos suplementares aumentando o orçamento da Câmara em R$ 323.973,99. Por outro lado, ocorreram anulações de dotações orçamentárias que o reduziram em R$ 112.936,19. Com isso, a despesa inicialmente autorizada restou fixada em R$ 1.311.037,80, de acordo com os decretos (peça nº 15) e autorização legislativa.

[1] Verificado em 22/11/2016 através do site de notícias http://www.cassilandianoticias.com.br/ultimas-noticias/distrito-paraiso-das-aguas-recebe-agencia-dos-correios.
[2] Verificado em 22/11/2016 através do site de notícias http://redebackup.com.br/v9/modules/news/article.php?storyid=399.
[3] Créditos Adicionais são as autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento e classificam-se em suplementares, especiais e extraordinários.

Todavia, os decretos encaminhados não apresentam a exposição justificativa. Assim, restou prejudicado o cumprimento do art. 43, 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.**

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 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$ 1.311.037,80 e empenhada na ordem de R$ 1.309.018,49.

2.2.6) Demonstrações contábeis

As demonstrações do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 103 a 105, da Lei nº 4.320/64 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 31;

b) Anexo 14 (Balanço Patrimonial), peça nº 26;

c) Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 26.

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

BALANÇO FINANCEIRO	Quadro 1
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Receita Orçamentária	0,00
1.1. Ordinária	0,00
1.2. Vinculada	0,00
1.3. (-) Deduções da Receita Orçamentária	0,00
2. Duodécimo Recebido	1.311.037,80
3. Recebimentos Extraorçamentários	214.494,42
4. Saldo do Exercício Anterior	7.685,66
5. Total = (1 + 2 + 3 + 4)	**1.533.217,88**
6. Despesa Orçamentária	1.309.018,49
6.1. Ordinária	1.309.018,49
6.2. Vinculada	0,00
7. Transferências Financeiras Concedidas	2.019,31
8. Pagamentos Extraorçamentários	222.180,08
9. Saldo para o Exercício Seguinte	0,00
10. Total = (6 + 7 + 8 + 9)	**1.533.217,88**

Fonte Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça nº 31.

DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS	Quadro 2
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Variações Patrimoniais Aumentativas.	1.311.037,80
2. Variações Patrimoniais Diminutivas.	1.315.211,58
3. Resultado Patrimonial do Período = (1 - 2)	**(4.173,78)**

Fonte: Anexo 15 (Demonstração das Variações Patrimoniais), peça nº 26.

APURAÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**R$**
1. Resultados de Exercícios Anteriores	132.345,05
2. Resultado do Exercício	(4.173,78)
3. Total do Patrimônio Líquido	**128.171,27**
Resultado do Exame. Regular = (1±2±3=BP) Irregular = (1±2±3≠BP) Regular	Regular

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peça nº 26.

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 (CF/88).

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

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	18.643.807,17	100
	Limite autorizado	1.305.066,50	7,00
	Despesa total da Câmara Municipal	1.309.018,49	7,02
	Resultado do exame	**IRREGULAR**	

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/88, 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.

Posto isto, ressalta-se que a divergência entre o percentual de **7,02%**, apurado por esta Auditoria, para o consolidado pela 3ª ICE, deu-se em razão da inclusão na base de cálculo da importância de R$ 89.913,05, a título de receita da COSIP, a qual 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[4], 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 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] Coordenadoria de Análise de Jurisprudência, DJe nº 94, Divulgação 21/05/2009, Publicação 22/05/20099 – Ementário nº 2361-7. (http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=593814)

> **4.1.1 Receita Tributária**
> São os ingressos provenientes da arrecadação de impostos, taxas e contribuições de melhoria. ...
> (...)
> **4.1.2 Receita de Contribuições**
> 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).

Por oportuno, esta Corte de Contas uniformizou entendimento sobre a matéria e, por meio de resposta à Consulta (Processo TC/6606/2015), ofertou a seguinte orientação:

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

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 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 Emenda Constitucional 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 descumpriu as disposições do supracitado artigo, ao realizar despesas no montante de R$ 1.309.018,49, representando **7,02%** 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$ 18.643.807,17.

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

Cálculo do **limite de 70%** 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	1.311.037,80	100
	Limite autorizado	917.726,46	70,00
	Despesa com a folha de pagamento, inclusive, subsídio dos vereadores	564.647,79	43,07
	Resultado do exame	**Regular**	

Fonte: Balanço Financeiro e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peças nº 31 e nº 9).

Na análise das despesas da Câmara, verificou-se que a concessão de diária foi no montante de R$ 240.520,10. Dessa cifra, R$ 205.187,23 foi efetuado em favor dos vereadores, o que representou 54,28% do subsídio anual (peças nº 12, fls. 69/104 e nº 26, fls. 247/263), com atividades sem comprovação mínima de que as despesas de diárias foram no estrito exercício da função legislativa. Apenas para fins ilustrativos, se for considerado somente os valores líquidos recebidos pelos nobres parlamentares, R$ 202.896,03, o valor recebido em diárias representou 101,13%.

No contexto, diante do considerável montante pago a título de despesas com diárias em relação ao subsídio recebido e da possibilidade de abuso na gestão da coisa pública, é dever do Tribunal de Contas, por meio de instrumentos próprios, apurar a legitimidade e a economicidade de tais atos praticados pelo Gestor Público.

Assim, o jurisdicionado tem o dever de, ao menos, comprovar o nexo de causalidade entre as justificativas apresentadas para o pagamento das despesas com diárias e os eventos, o que não ocorreu na espécie. Posto isso, o caso merece exame minucioso, sob pena do montante das diárias pagas configurar subsídio indireto, sem amparo legal.

Nesse sentido, para a emissão de decisão justa e segura recomenda esta Auditoria o uso do instrumento de fiscalização denominado **inspeção** (art. 29 da LO/TCE-MS) 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) a conveniência dos eventos que geraram os pagamentos das despesas com diárias; e b) a correlação entre os eventos e os dispêndios.

Fixação do **subsídio da edilidade** para legislatura, de acordo com o **limite de 20%** em relação ao subsídio do Deputado Estadual.		
Fundamento	**Especificação**	**Valor R$**
art. 29, inciso VI, alínea "a"	Subsídio do Deputado Estadual	20.042,35
	Limite de 20%	4.008,47
	Subsídio do Vereador	3.500,00
	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 , Folha de Pagamento (peça nº 12) e Lei nº 14/2013 de 22/01/2013, que dispõe sobre a fixação do subsídio dos vereadores (peça nº 11).

Em consulta à Lei Municipal nº 14/2013 (peça nº 10), a qual dispõe sobre a fixação do subsídio dos vereadores do Município de Paraíso das Águas, esta Auditoria verificou que tal norma é datada de 22/01/2013 (após o pleito eleitoral) e que foi fixado subsídio em 20% do subsídio dos Deputados Estaduais.

Com relação à fixação posterior as eleições municipais, esta Auditoria ressalva tal irregularidade, devido o ano de 2013 ser o ano seguinte ao da primeira eleição da Câmara dos Vereadores.

Já diante do segundo apontamento, destaca-se o art. 29, VI, “a” e o art. 37, XIII da CF/88, o art. 19 da Constituição Estadual deste Estado, e, ainda, a manifestação do Poder Judiciário na Ação Direta de Inconstitucionalidade - ADI 3461/ ES do STF, respectivamente, as quais limitam a fixação do subsídio dos agentes políticos:

> Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:
> (...)
> VI - o subsídio dos Vereadores será fixado pelas respectivas Câmaras Municipais em cada legislatura para a subseqüente, observado o que dispõe esta Constituição, observados os critérios estabelecidos na respectiva Lei Orgânica e os seguintes limites máximos:
> a) em Municípios de até dez mil habitantes, **o subsídio máximo dos Vereadores corresponderá a vinte por cento do subsídio dos Deputados Estaduais**;
>
> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
> (...)
> XIII - **é vedada a vinculação ou equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para o efeito de remuneração de pessoal do serviço público**.
>
> Art. 19 - **A remuneração** do Prefeito e **dos Vereadores** e a verba de representação do Vice-Prefeito serão fixadas pela Câmara Municipal, em cada legislatura para a subseqüente, **vedada a vinculação à remuneração dos membros de qualquer dos Poderes do Estado ou da União** e observados os limites da arrecadação municipal a serem fixados na lei orgânica e o disposto na Constituição Federal.
>
> Ação direta de inconstitucionalidade. 2. Impugnação ao art. 1º da Lei 7.456/2003 do Estado do Espírito Santo. **3. Vinculação automática**

> **de subsídios de agentes políticos de distintos entes federativos**. **Norma estadual que estabelece ao subsídio mensal pago a deputados estaduais valor correspondente a 75% do subsídio mensal de deputados federais, de modo que qualquer aumento no valor dos subsídios destes resulte, automaticamente, aumento daqueles. Impossibilidade. 4. Violação ao princípio da autonomia dos entes federados**. Precedentes. 5. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente. (ADI 3461, Relator(a): Min. GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/05/2014, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-163 DIVULG 22-08-2014 PUBLIC 25-08-2014)

Tratando ainda do mesmo tema, o Tribunal de Justiça/MS, em sede de ADI, já proferiu sua interpretação sobre a impossibilidade de vinculação ou equiparação a quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de agentes políticos, nos seguintes termos:

> EMENTA – ARGÜIÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE – **REMUNERAÇÃO** DE PREFEITO, DE VICE-PREFEITO, DE **VEREADORES** E VERBA DE REPRESENTAÇÃO DO PRESIDENTE DA CÂMARA **FIXADA** PARA VIGORAR NA MESMA LEGISLATURA – **VALORES ATRELADOS A ÍNDICE** DE VARIAÇÃO DE INFLAÇÃO – **INCONSTITUCIONALIDADE** – SEGURANÇA CONCEDIDA – UNÂNIME.
> A remuneração do Prefeito, do Vice-Prefeito, dos Vereadores e do Primeiro Secretário e a verba de representação do Presidente da Câmara serão fixadas pela Câmara Municipal em cada legislatura para a subseqüente, nos termos do que dispõe o art. 29, inciso VI, da Magna Carta, sob pena de restar caracterizada a inconstitucionalidade.
> **É vedada pela Constituição Federal a vinculação ou a equiparação de quaisquer espécies remuneratórias para efeito de remuneração de agentes políticos.**
> (Ação Direta de Inconstitucionalidade - N. 1000.072887-6/0000-00, Relator Exmo. Sr. Des. José Benedicto de Figueiredo, Tribunal Pleno, TJ/MS, julgado em 13/03/2002)

No caso, tal fixação de subsídio é irregular e vedado pela CF/88, CE/MS, e pela jurisprudência pátria, todavia, foi realizado em sessão legislativa diversa da ora analisada, dessa forma, recomenda-se que o gestor observe a legislação no tocante à fixação de subsidio dos edis.

Limite máximo para composição da Câmara de Vereadores.		
Fundamento	**Especificação**	**Nº**
art. 29, inciso IV, "b"	Habitantes do Município em 2013	4.942
	Limite máximo de vereadores	9
	Vereadores na Câmara Municipal	9
	Resultado do exame	**Regular**

Fonte: Folha de Pagamento (peça nº 12) e Estimativa Populacional IBGE 2013.

2.2.8) Das irregularidades apontadas

Após exame desta prestação de contas anuais de gestão constatou-se as seguintes irregularidades:

a- Restou comprovado que as disponibilidades de caixa não foram depositadas em instituições financeiras oficiais, pois os depósitos foram efetivados no Banco Cooperativo Sicredi S.A., de acordo com o apontamento do subitem 2.2.3, dessa forma, a conduta do gestor violou o comando do art. 164, § 3º, da CF/88 e, concomitantemente, incorreu na infração prevista no art. 42, *caput* da LO-TCE/MS.

b- Desobediência, na gestão financeira e 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, infração prevista no art. 42, *caput* e VI da LO-TCE/MS, em conformidade com o apontamento do subitem 2.2.7.

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 LO-TCE/MS.

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 LO-TCE/MS.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nas Contas Anuais de Gestão da Câmara Municipal de Paraíso das Águas no exercício financeiro de 2014, de responsabilidade do Presidente à época, *Sr. Anizio Sobrinho de Andrade* 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 **aplicação da multa** prevista no art. 45, I graças ao ato infracional previsto art. 42, *caput*, qual seja, violação de prescrição constitucional, legal ou regulamentar que discipline a prática de atos sujeitos ao controle externo, visto que as disponibilidades de caixa não foram depositadas integralmente em instituições financeiras oficiais, considerando o subitem 2.2.3;

3.3) Pela **recomendação** ao gestor ou a quem o houver sucedido para que cumpra o art. 43 da Lei 4.320/64, quanto às justificativas de abertura de créditos adicionais, consoante o subitem 2.2.4;

3.4) 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 e orçamentária, aos limites de qualquer natureza estabelecidos nas Constituições Federal e Estadual e nas leis pertinentes, uma vez que a despesa 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, nos termos do apontado no subitem 2.2.7 deste parecer;

3.5) Pela **instauração de procedimento de Inspeção** (art. 29 da LO-TCE/MS) com objetivo de verificar: a) a conveniência dos eventos que geraram os pagamentos das despesas com diárias; e b) a correlação entre os eventos e os dispêndios, nos termos do relatado no subitem 2.2.7;

3.6) Pela **recomendação** ao gestor ou a quem o houver sucedido para que não fixe o subsídio dos vereadores vinculado ao dos deputados estaduais, como o apontado no subitem 2.2.7.

É o parecer.

Ao Ministério Público de Contas.

Campo Grande/MS, 3 de março de 2017.

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	**28.400.605,84**	**100,00**
2. Contribuição dos Servidores p/ Previdência (art. 2º, IV, “c” da LRF)	0,00	-
3. Compensação Financeira citada § 9º art. 201 CF/88 (art. 2º, IV, “c” da LRF)	0,00	-
4. Dedução para FUNDEB	(3.514.324,56)	(12,37)
5. RECEITA CORRENTE LÍQUIDA. = (1 - 2- 3 - 4)	**24.886.281,28**	**87,63**

Fonte: Anexo 10, peça nº 14, TC 8033/2015.

PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS PODER LEGISLATIVO — Quadro 2			
	Especificação	**R$**	**%**
LRF (arts. 18 a 22)	**Despesa Bruta com Pessoal (I)**	**692.900,83**	**2,78**
	• Pessoal e Encargos	692.900,83	2,78
	Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) (II)	**0,00**	-
	• Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	-
	• Decorrentes de Decisão Judicial	0,00	-
	• Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	-
	• Inativo e Pensionista com Recursos Vinculados do RPPS	0,00	-
	Despesa Líquida com Pessoal (III) = (I-II)	**692.900,83**	**2,78**
	Resultado do Exame.	**Regular**	

Fonte: Anexo 11 (Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada), peça nº 9 e Anexo 10, peça nº 14, TC 8033/2015.

ANEXO II

CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

REPASSE DE DUODÉCIMO PARA A CÂMARA MUNICIPAL				%
	Especificação	**Base Legal**	Receita Base Efetivamente Realizada No Exercício Anterior R$	
CF/88 (art. 29-A, § 2º, I)	**RECEITA TRIBUTÁRIA**		**2.844.723,21**	**15,26**
	IPTU	Art. 156, I CF	0,00	
	IRRF	Art. 158, I CF	222.583,48	
	ITBI	Art. 156, II CF	2.092.797,33	
	ISS	Art. 156, III CF	458.427,84	
	TAXAS	Cód. Tributário	32.752,50	
	CONTRIBUIÇÃO DE MELHORIA	Art. 145, III CF	0,00	
	COSIP: R$ 89.913,05 (Não incluso)		-	
	RECEITA DE DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA, INCLUSIVE MULTAS E JUROS DE MORA (R$ 31.981,71 + R$ 6.180,35)	Cód. Tributário	38.162,06	
	RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS			
	DA UNIÃO		**6.578.792,92**	**35,29**
	ATIVO FINANCEIRO - OURO	Art.153, § 5º,II CF	-	
	FPM	Art. 159 I, b CF	6.510.685,44	
	ITR	Art. 158, II CF	32.716,24	
	ICMS DESONERAÇÃO	LC Nº 87/96	35.391.24	
	DO ESTADO		**9.220.291,04**	**49,45**
	ICMS	Art. 158, IV CF	9.140.480.61	
	IPVA	Art. 158, III CF	3.861.38	
	IPI EXPORTAÇÃO	Art. 159, § 3º CF	74.579.72	
	CIDE	Art. 159, § 4º CF	1.369.33	
	1 - Receita Base Constitucional		**18.643.807,17**	**100,00**
	2 - % Constitucional Máximo Autorizado. → R$ e % = 1 x 7,00		**1.305.066,50**	**7,00**
	3 - Duodécimo Repassado		**1.311.360,42**	**7,03**
	4 – Despesa Total da Câmara		**1.309.018,49**	**7,02**

Fonte: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada, peça nº 15– Processo TC/MS 4099/2014 e Anexo 13 – Balanço Financeiro, peça nº 31.