PARECER PAR - GACS LLRP - 9627/2015

PROCESSO TC/MS	:	TC/6264/2015
PROTOCOLO	:	1589982
UNIDADE JURISDICIONADA	:	CÂMARA MUNICIPAL DE NAVIRAI - MS
JURISDICIONADO/INTERESSADO	:	BENEDITO MISSIAS DE OLIVEIRA
TIPO DE PROCESSO	:	PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GESTÃO DE 2014
RELATOR	:	IRAN COELHO DAS NEVES

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GESTÃO. CÂMARA MUNICIPAL. CUMPRIMENTO DO ART. 14, I, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO DO SUL). CONTAS REGULARES (ARTIGO 59, I DA LCE Nº 160/2012).

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as contas anuais de gestão da CÂMARA MUNICIPAL DE NAVIRAÍ – 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 2ª Inspetoria de Controle Externo manifestou sobre as contas anuais de gestão, conforme peça nº 17, nos seguintes termos:

> *"Diante do exposto, entendemos que a presente prestação de contas encontra-se apta a* ***aprovação****, nos termos do Inciso I, do artigo 59, da Lei Complementar nº 160, de 2de janeiro de 2012, sem prejuízo da apuração dos atos praticados no curso do mesmo período, através de outros procedimentos cabíveis a espécie."*

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) Avaliação de legitimidade e economicidade;

2.2.9) 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	133.115.907,39	-----
	Limite Autorizado	7.986.954,44	6,00
	Gasto Realizado	3.488.937,90	2,62
	Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: ANA (peça nº 17) 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)**

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 1.818/2013 - LOA autorizou para a Câmara

Municipal **créditos orçamentários** na ordem de R$ 4.896.000,00, conforme análise ANA-2ICE-12652/2015, peça nº 17.

Quanto aos créditos adicionais[1], no exercício, foram abertos R$ 1.238.635,97, a título de suplementação, e R$ 448.937,90, de anulação de dotação orçamentária própria, alterando a despesa autorizada para R$ 5.685.698,07, conforme Decretos (peças 15) 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$ 5.685.698,07 e empenhada na ordem de R$ 5.542.035,96.

2.2.6) Demonstrações contábeis

As demonstrações do Balanço Orçamentário, do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais e do Balanço Patrimonial devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 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;

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

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 2
ESPECIFICAÇÃO	**EXERCÍCIO ATUAL**	**EXERCÍCIO ANTERIOR**
1. Receita Orçamentária	**0,00**	**0,00**
1.2. Ordinária	0,00	0,00
1.2. Vinculada	0,00	0,00
2. (-) Deduções da Receita Orçamentária	0,00	0,00
3. Transferências Financeiras Recebidas	5.685.698,07	4.732.532,71
4. Recebimentos Extraorçamentários	471.815,85	417.756,34
5. Saldo em Espécie do Exercício Anterior	42.551,36	34.847,67
6. Soma	**6.200.065,28**	**5.185.136,72**
7. Despesa Orçamentária	**5.542.035,96**	**4.732.532,71**
7.1. Ordinária	5.542.035,96	4.732.532,71
7.2. Vinculada	0,00	0,00
8. Transferências Financeiras Concedidas	143.662,11	0,00
9. Pagamentos Extraorçamentários	471.255,12	410.052,65
10. Soma	**6.156.953,19**	**5.142.585,36**
11. Saldo em Espécie para o Exercício Seguinte = (7 – 10)	**43.112,09**	**42.551,36**

Fonte: Anexo 13 (Balanço Financeiro), peça 4.

PATRIMONIAL		Quadro 3
ESPECIFICAÇÃO	**EXERCÍCIO ATUAL**	**EXERCÍCIO ANTERIOR**
1. Variações Patrimoniais Aumentativas	5.685.698,07	4.987.420,74
2. Variações Patrimoniais Diminutivas	(5.804.113,10)	(4.892.049,61)
3. Resultado Patrimonial do Período = (1-2)	**(118.415,03)**	**95.371,13**

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

PATRIMÔNIO LÍQUIDO		Quadro 4
ESPECIFICAÇÃO	**EXERCÍCIO ATUAL**	**EXERCÍCIO ANTERIOR**
1. Resultados Acumulados	1.316.811,84	1.221.440,71
2. Resultado Patrimonial do Período	(118.415,03)	95.371,13
3. Patrimônio Líquido	**1.198.396,81**	**1.316.811,84**
4. Resultado do Exame. Regular = (1±2±3 = BP) Irregular = (1±2±3 ≠ BP)	**Regular**	

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial do Exercício Anterior e Atual e Anexo 15 – Demonstração das Variações Patrimoniais, peças nº 5 e 7.

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, a partir da informação de que o Município de Naviraí/MS possui 50.692 habitantes, dados extraídos em 05/08/2014 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	79.675.424,17	-----
	Limite autorizado	5.577.279.69	7,00
	Despesa Total da Câmara Municipal	5.542.035,96	6,96
	Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: ANA (peça nº 17) e Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (peça nº 9).

Ressalta-se que a divergência entre o percentual de **6,96%,** apurado por esta Auditoria para a de **6,77%** pela 2ª ICE, deu-se em razão da inclusão na base de cálculo, por parte da Inspetoria, da importância de R$ 2.203.336,86, 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[2], 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 confunde com um imposto, porque sua receita se destina finalidade específica, nem com uma taxa, por não exigir 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):

[2] 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)

> *"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***
>
> *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. ...*
>
> *(...)*

(não grifado no original)

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: TCE/MG (Consultas 687868/04 e 717701/09), TCE/RN (Decisão em Consulta 2330/04), TCM/Goiás (Resolução de Consulta 01/2010) e TCM/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 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:

> *Art1º - 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 CONTRIBUIÇOES
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

(não grifado no original)

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, referiu-se 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.

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	5.685.698,07	------
	Limite autorizado	3.979.988,65	70,00
	Despesa com a folha de pagamento, inclusive, subsídio dos Vereadores.	2.994.006,89	52,66
	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	143.701.090,21	-----
	Limite autorizado	7.185.054,51	5,00
	Despesa com a remuneração dos Vereadores	936.000,00	0,65
	Resultado do Exame	**Regular**	

Fonte: ANA (peça nº 17) e Folha de Pagamento (peça nº 12).

2.3.8) 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.

2.2.9) 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, e 59, I, da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina pela **regularidade** das contas anuais de gestão.

Ao Ministério Público de Contas.
É o parecer.

Campo Grande, 7 de dezembro de 2015.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

magl