Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul

Tribunal Pleno

# PARECER - PA00 - 4/2022

| | |
|---|---|
| **PROCESSO TC/MS** | : TC/4908/2016 |
| **PROTOCOLO** | : 1677785 |
| **TIPO DE PROCESSO** | : PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO |
| **ÓRGÃO** | : MUNICÍPIO DE LADARIO |
| **JURISDICIONADO** | : JOSÉ ANTONIO ASSAD DE FARIA |
| **RELATOR** | : CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO |

**EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS ESPECIAIS SEM A PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – REALIZAÇÃO DE REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO, E TRANSFERÊNCIA SEM A PRÉVIA AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA – DESCONFORMIDADE COM A LEGISLAÇÃO VIGENTE – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO A APROVAÇÃO.**

Verificada a existência de irregularidades nas contas anuais de governo, decorrentes da abertura de créditos especiais emitidos sem autorização legislativa específica e da realização de remanejamento, transposição e transferência sem a prévia autorização legislativa, em desconformidade com a legislação vigente, é emitido parecer contrário à aprovação, pelo Legislativo.

## PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 5ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 16 de março de 2022, 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 do **Município de Ladário**, referente ao exercício financeiro de **2015,** prestadas pelo chefe do poder executivo, Sr. **José Antônio Assad de Faria**, o que faço com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012, em decorrência das irregularidades apuradas nos autos e expostas na fundamentação deste voto que foram; abertura de créditos adicionais especiais sem a prévia autorização legislativa; e realização de remanejamento, transposição, e transferência sem a prévia autorização legislativa; e pelo **envio** do processo **à Casa Legislativa** competente para que se proceda ao devido julgamento das contas prestadas, conforme determina o art. 33, § 6º, da LCE n. 160, de 2012.

Campo Grande, 16 de março de 2022.

Conselheiro **Marcio Campos Monteiro** – Relator

## RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

Cuida-se da prestação de contas de governo do Chefe do Poder Executivo Municipal de Ladário, exercício de 2015, Sr. José Antônio Assad de Faria, Prefeito Municipal, à época.

Após a manifestação inicial dos órgãos de apoio, o gestor foi intimado a se pronunciar sobre as irregularidades apontadas, no prazo de 20 (vinte) dias úteis, conforme Termo de Intimação nº 5331/2020, ocasião na qual ele apresentou resposta conforme peças 78 e 79.

Ao final da instrução processual, a equipe da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão conforme análise nº 841/2021, peça 8160, manifestou-se pelo parecer prévio contrário a aprovação, pelos seguintes motivos:

> a- Abertura de créditos adicionais especiais sem a prévia autorização legislativa;
>
> b- Realização de remanejamento, transposição, e transferência sem a prévia autorização legislativa.

A Auditoria, por meio do Parecer CLO – 13232/2019, peça nº 62, e o Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer 3ª PRC nº 7579/2021 que opinaram pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação.

É o relatório.

## VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro – Relator

## FUNDAMENTAÇÃO

A prestação de Contas contém as peças exigidas nos artigos 101 a 105 da Lei Federal nº 4.320/64.

Analisando com acuidade e subsidiado pelas conclusões técnicas da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, Auditoria e Ministério Público de Contas, foi constatado que houve infringência ao art. 165, § 8º e 167, V da CF/88, tendo em vista que foram abertos créditos adicionais especiais amparados na Lei Municipal nº 937/2014 (LOA 2015), contrariando a CF/88.

> Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
>
> § 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da

> receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.
>
> Art. 167. São vedados:
>
> [...]
>
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes; [...]

1. ORÇAMENTO

Os quadros demonstrativos apresentam como orçamento destinado ao Município um montante de R$ 57.000.000,00 (cinquenta e sete milhões de reais), conforme Lei Orçamentária nº 937/2014.

No transcorrer do exercício, foram abertos Créditos Adicionais no montante de R$ 4.370.654,96 (quatro milhões trezentos e setenta mil seiscentos e cinquenta e quatro reais e noventa seis centavos), sendo: R$ 10.013,40 (dez mil treze reais e quarenta centavos) por excesso de arrecadação, R$ 3.664.292,07 (três milhões seiscentos e sessenta e quatro mil duzentos e noventa e dois reais e sete centavos) por Anulação de Dotação e R$ 696.349,49 (seiscentos e noventa e seis mil trezentos e quarenta e nove reais e quarenta e nove centavos) por Superávit Financeiro, alterando a Dotação Inicial de R$ 57.000.000,00 para R$ 57.706.362,89, sendo que o valor registrado coincide com o – Comparativo da Despesa Autorizada com a Realizada (f.275 a 317) e do Anexo 12 – Balanço Orçamentário (f.318 a 321).

No entanto, os decretos 2.697, 2.701, 2.703, 2.730, 2.780, 2.786, 2.846, 2.851, 2.866, 2.867, 2.873, 2.874, 2.878, 2.879, 2887, 2.888, 2.889, 2.890, 2.891, 2.892, 2.899, 2.911, 2.912, 2.913, 2.914, 2.915, 2.918, 2.919, 2.920, 2.925, 2.926, 2.927, 2.931, 2.933, 2.934, 2.935, 2.936, 2.937, 2.938, 2.941, 2.942, 2.946, 2.950, 2.954 e 2.955 abriram créditos especiais e não foram acompanhados de leis específicas que autorizaram a abertura desse crédito adicional.

2. BALANÇO GERAL

As Receitas e Despesas Orçamentárias constantes do Anexo 13 – Balanço Financeiro, correspondem aos valores registrados nos Anexo 10 (peça 25 f. 269 a 274) e Anexo11 (peça 25 f. 275 a 317).

O saldo de caixa apresentado no Balanço Financeiro coincide com o evidenciado no Balanço Patrimonial, entretanto ambos destoam do comprovado no extrato e conciliação bancária (peça 31).

O Balanço Patrimonial, peça que indica a posição do Patrimônio Público, registra uma situação líquida superavitária no encerramento do exercício, conforme demonstramos a seguir:

| | |
|---|---|
| Saldo do Exercício Anterior | 3.051.697,25 |
| Resultado Patrimonial do Exercício – Superávit | 28.953.566,15 |
| Ajustes de Exercícios Anteriores | -1.574.718,43 |
| Patrimônio Líquido apresentado no Anexo 14 | 30.430.544,97 |

O Patrimônio Líquido encontrado pela equipe técnica foi de R$ 30.430.544,97, coincidindo com o demonstrado do Anexo 14 – Balanço Patrimonial.

## 3. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Os dispositivos constitucionais que regem a aplicação mínima em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE constam do art. 212 da Constituição Federal de 1988 e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Aos Municípios foi estabelecida a aplicação mínima de 25% da receita resultante da arrecadação de impostos e de transferências dessa natureza na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Dessa forma, verificou-se que o município aplicou em ações com a manutenção e desenvolvimento do ensino o montante de R$ 6.809.248,17, correspondente ao percentual de 27,14% das receitas resultantes de impostos, cumprindo, portanto o que determina o art. 212 da Constituição Federal.

## 4. DESPESAS COM PESSOAL

Estabelece o art. 19 da Lei Complementar 101/2000 (LRF), para fins de cumprimento do disposto no art. 169 da CF/88, que a despesa total com pessoal, em cada período de apuração, não poderá exceder o percentual de 60% da receita corrente líquida do Município. Já o art. 20 da LRF estabelece que a repartição do limite global definido no art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais, 6% (seis por cento) para o Legislativo e 54% (quarenta e nove por cento) para o Executivo.

Assim, ficou demonstrado nos autos o cumprimento do mandamento constitucional relativo ao caput do art. 169 por ter efetuado despesa com pessoal ativo e inativo dentro do limite de 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida estabelecido na alínea “b” do inciso III do art. 20 da LCF – LRF nº 101/2000, sendo que no que se refere a Administração Direta e Indireta, ficou evidenciado a aplicação de 51,81% e para o Poder Legislativo a despesa com Pessoal e Encargos foi o equivalente a 2,47%.

## 5. DESPESA COM SAÚDE

Conforme demonstrado acima, o Município, através do Fundo Municipal de

Saúde, aplicou o montante de R$ 4.151.057,43 (quatro milhões cento e cinquenta e um mil e cinquenta e sete reais e quarenta e três centavos), o equivalente a 16,55% da receita resultante dos impostos vinculados, nas Ações e Serviços Públicos da Saúde, durante o exercício financeiro de 2015, cumprindo, desta forma, o mandamento constitucional.

## 6. REPASSE AO PODER LEGISLATIVO

De acordo com o Inciso I do Artigo 29-A da Constituição Federal, constitui crime de responsabilidade do Prefeito, efetuar repasse que supere os limites definidos no Inciso I do Artigo 29-A, relativo ao somatório da Receita Tributária e das Transferências previstas no § 5º do Artigo 158 e 159, efetivamente realizada no exercício anterior.

| **RECEITAS** | **VALOR ARRECADADO** |
|---|---|
| Receita Tributária | 3.847.477,91 |
| FPM | 14.059.910,31 |
| ITR | 25.091,08 |
| ICMS – Desoneração | 17.340,48 |
| ICMS | 4.877.046,81 |
| IPVA | 563.341,13 |
| IPI – Exportação | 50.648,27 |
| CIDE | 7.294,73 |
| COSIP – Contribuição p/ Custeio do Serviço de Iluminação Pública | 583.284,65 |
| Dívida Ativa Tributária | 2.881,10 |
| Multas e Juros | 144.976,67 |
| **TOTAL** | **24.179.293,14** |
| 7% | 1.692.550,52 |
| **TOTAL DO REPASSE** | **1.690.752,29** |

Conforme demonstrativo acima, no exercício de 2015, o Executivo repassou ao Poder Legislativo o montante de R$1.690.752,29 (um milhão seiscentos e noventa mil setecentos e cinquenta e dois reais e vinte e nove centavos), correspondente a 6,99% (seis inteiros e noventa e nove centésimos por cento) o que comprova a observância às determinações constitucionais acima mencionadas.

## 7. CONCLUSÃO

Em razão das análises efetuadas e entendimentos manifestados pelos órgãos de apoio, verificou-se irregularidades na abertura dos créditos especiais emitidos sem autorização legislativa específica e abertura de créditos por remanejamento, transposição e transferência também sem autorização legislativa, portanto, em

desconformidade com a legislação vigente.

Em sua defesa o gestor alegou que a abertura de créditos adicionais especiais foi amparada na LOA, especificamente no seu art. 7º, a saber:

> Art. 7º. Autoriza à inclusão de novos elementos de despesas nos respectivos programas aprovados nesta Lei, mediante Decreto do Poder Executivo nos termos do Inciso II do Art. 41 utilizando as fontes previstas no § 1° do Art. 43, ambos da Lei Federal 4.320/64.

Argumenta que embora o art. 7º da LOA possa ser caracteriza como "dispositivo estranho" sua previsão foi aprovada pelo Legislativo Municipal, e que enquanto não arguido tal procedimento, não fica caracterizada a sua inconstitucionalidade.

Por fim, afirma que o Executivo abriu créditos adicionais e especiais em valor inferior montante autorizado na LOA (50% da despesa fixada).

A Constituição Federal de 1988 (CF 1988), art. 165, § 8º, estabelece como uma das exceções ao princípio da exclusividade (dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa), a permissão que a LOA possa conter autorização para abertura de créditos suplementares.

De acordo com a Lei 4.320/64, os créditos adicionais classificam-se em:

> Art. 41. ...
>
> I - suplementares, os destinados a reforço de dotação orçamentária;
>
> II - especiais, os destinados a despesas para as quais não haja dotação orçamentária específica;

Quanto à abertura de créditos adicionais especiais, assim estabelece a CF/88: Art. 167. São vedados:

> [...]
>
> V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
>
> [...]

Assim, considerando que a autorização para abertura de crédito especial não foi contemplada em uma das exceções ao princípio da exclusividade, resta, então, concluir que sua inclusão na LOA contraria a Constituição Federal.

**DISPOSITIVO**

Diante do exposto, acolho a análise da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão e os Pareceres da Auditoria e do Ministério Público de Contas e **VOTO** no seguinte sentido:

I- pela emissão de **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO** à aprovação da prestação de contas anual de governo do Município de Ladário, referente ao exercício financeiro de 2015 e prestadas pelo chefe do poder executivo, Sr. José Antônio Assad de Faria, o que faço com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012, em decorrência das irregularidades apuradas nos autos e expostas na fundamentação deste voto que foram;

a- Abertura de créditos adicionais especiais sem a prévia autorização legislativa;

b- Realização de remanejamento, transposição, e transferência sem a prévia autorização legislativa.

II- pelo envio deste processo à Casa Legislativa competente para que se proceda o devido julgamento das contas prestadas, conforme determina o art. 33, § 6º, da LCE n. 160, de 2012.

**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 do Município de Ladário, referente ao exercício financeiro de 2015, prestadas pelo chefe do poder executivo, Sr. José Antônio Assad de Faria.

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

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Marcio Campos Monteiro.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros; Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 16 de março de 2022.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

NCB / VAB/dssm