PARECER - PA00 - 2/2022

PROCESSO TC/MS	**:** TC/4956/2016
PROTOCOLO	**:** 1678621
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** MUNICÍPIO DE NIOAQUE
JURISDICIONADO	**:** GERSON GARCIA SERPA
ADVOGADA	**:** LUCIANA SILVA DE ALMEIDA – OAB/MS Nº 17.391
RELATOR	**:** CONS. MARCIO CAMPOS MONTEIRO

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS – RESULTADOS DO EXERCÍCIO – MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO – DESPESA COM SAÚDE – CUMPRIMENTO DOS DISPOSITIVOS LEGAIS E REGULAMENTARES – REPASSE DO DUODÉCIMO – DESPESA TOTAL COM PESSOAL – LIMITES EXTRAPOLADOS – PERCENTUAL ULTRAPASSADO ÍNFIMO – ADOÇÃO DE MEDIDAS NOS PERÍODOS SEGUINTES – JUSTIFICATIVAS – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

1. O comparecimento do gestor nos autos com esclarecimentos e justificativas a respeito da extrapolação do limite de despesa total com pessoal no exercício em análise, e a adoção nos períodos seguintes de procedimentos e de atitudes que a adequaram ao índice legalmente estabelecido, permitem a ressalva e a recomendação quanto a este fato.
2. Merece ser ressalvado o descumprimento do limite de repasse de duodécimo para a Câmara Municipal no percentual de apenas de 0,04% que se revela ínfimo em comparação com a despesa total realizada, somado ao fato do cumprimento em exercício posterior.
3. Apresentados os documentos exigidos na prestação de contas de governo que revelam o cumprimento das normas constitucionais, legais e regulamentares, exceto quanto às falhas detectadas que justificadas e pontuadas, emite-se parecer prévio favorável, com ressalva, que resulta na recomendação cabível.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 4ª Sessão Ordinária Presencial do Tribunal Pleno, realizada em 9 de março de 2022, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável com ressalva,** da prestação de contas anual

de governo do **Município de Nioaque**, referentes ao exercício financeiro de **2015** e prestadas pelo chefe do poder executivo à época, Sr. **Gerson Garcia Serpa**, o que faço com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012, em decorrência das razões expostas na fundamentação do voto; e por **recomendar** ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, a adoção de medidas necessárias para a correção da impropriedade identificada, no caso o limite de despesas totais com Pessoal e maior observância ao limite do repasse dos recursos a título de duodécimo.

Campo Grande, 9 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 Nioaque, exercício de 2015, Sr. Gerson Garcia Serpa, 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 25450/2018, peça 49, ocasião na qual ele apresentou resposta conforme peça 63.

Ao final da instrução processual, a equipe da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão conforme análise nº 10921/2019, peça 65, manifestou-se pelo parecer prévio contrário a aprovação, pelos seguinte motivo:

> - Descumprimento do limite de repasse de duodécimo para a Câmara Municipal não sendo observado o limite constitucional.

A Auditoria, por meio do Parecer CLO – 11245/2020, peça 69, e o Ministério Público de Contas que emitiu o Parecer 4ª PRC nº 10214/2021, peça 70, 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 a Prefeitura não respeitou o limite de despesas totais com Pessoal, gastando o valor de R$ 346.018,36 além do estabelecido nos artigos 19, inciso III e artigo 20, III, “b”, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

E que no repasse dos recursos a título de duodécimo, o cálculo efetuado considerou as receitas auferidas pela COSIP e a utilização da conta “outras transferências da União”, por isso a transferência dos valores ao Legislativo ultrapassou o percentual de 7% estipulado pela Constituição Federal.

1. ORÇAMENTO

Os quadros demonstrativos apresentam como orçamento destinado ao Município um montante de R$ 38.600.000,00 (trinta e oito milhões e seiscentos mil reais), conforme Lei Orçamentária nº 2423/2014.

No transcorrer do exercício, foram abertos Créditos Adicionais no montante de R$ 13.245.211,16 (treze milhões duzentos e quarenta e cinco mil duzentos e onze reais e dezesseis centavos), sendo R$ 12.523.245,16 (doze milhões quinhentos e vinte e três mil duzentos e quarenta e cinco reais e dezesseis centavos) por Anulação de Dotação e R$ 721.966,00 (setecentos e vinte e um mil novecentos e sessenta e seis reais) por superávit financeiro, alterando a dotação Inicial de R$ 38.600.000,00 (trinta e oito milhões e seiscentos mil reais) para R$ 39.321.966,00 (trinta e nove milhões trezentos e vinte e um mil novecentos e sessenta e seis reais) coincidindo com o demonstrado no Anexo 12 – Balanço Orçamentário.

2. BALANÇO GERAL

O saldo de caixa apresentado no Anexo 13 - Balanço Financeiro coincide com o evidenciado no Anexo 14 - Balanço Patrimonial, o valor de R$ 2.256.980,01 conforme peça 25, fl. nº 88.

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

Saldo do Exercício Anterior	5.178.023,49
Resultado Patrimonial do Exercício – Déficit	-1.650.238,66
Ajustes de Exercícios Anteriores	0,00
Patrimônio Líquido apresentado no Anexo 14	6.828.262,15

O Patrimônio Líquido encontrado pela equipe técnica foi de R$ 6.828.262,15, 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$ 7.599.555,96, correspondente ao percentual de 31,84% das receitas resultantes de impostos, cumprindo, portanto o que determina o art. 212 da Constituição Federal, cumprindo também com os percentuais mínimos exigidos pela Lei 11.494/2007.

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, verificou-se que a despesa do Município com Pessoal e Encargos ficou em R$ 20.982.252,45 (vinte milhões novecentos e oitenta e dois mil duzentos e cinquenta e dois reais e quarenta e cinco centavos), valor equivalente a 60,94% (sessenta inteiros e noventa e quatro centésimos por cento), sendo que no que se refere à Administração Direta e Indireta atingiu o quantum de R$19.933.741,79 (dezenove milhões novecentos e trinta e três mil setecentos e quarenta e um reais e setenta e nove centavos) ou 57,90% (cinquenta e sete inteiros e noventa centésimos por cento).

Para o Poder Legislativo a despesa com Pessoal e Encargos foi R$1.048.510,16 (um milhões quarenta e oito mil quinhentos e dez reais e dezesseis centavos) o equivalente a 3,05% (três por centos e quarenta e seis décimos) da receita acima, ficando desta forma o Poder Executivo acima do limite estabelecido no inciso III dos artigos 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000, devendo ser obedecido o ditame do artigo 23 do mesmo normativo, qual seja: eliminar o percentual excedente nos próximos dois quadrimestres, sendo pelo menos um terço no primeiro quadrimestre, adotando para tal fim as providências previstas no artigo 169, §3º e 4º da Constituição Federal.

TÍTULOS	DESPESA EMPENHADA		
	Poder Executivo	Poder Legislativo	TOTAL
Total da Despesa com Pessoal e Encargos	**20.179.189,67**	**1.048.510,66**	**21.227.700,33**
DEDUÇÕES			
(-) Incentivos à demissão voluntária	2.811,34	0,00	2.811,34
(-) Decisão Judicial	176.557,61	0,00	176.557,61
(-) Despesas dos exercícios anteriores	66.078,93	0,00	66.078,93
(-) Inativos com recurso vinculado	0,00	0,00	0,00
Total das deduções de Despesa com Pessoal	**245.447,88**	**0,00**	**245.447,88**
Total da Despesa com Pessoal para fins da LRF	**19.933.741,79**	**1.048.510,66**	**20.982.252,45**
Despesa com pessoal (em relação a RCL)	**57,90%**	**3,05%**	**60,94%**

Fonte: Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada (fls. 223/228) e Anexo II - Despesa Segundo Natureza da Despesa (fls 187/197).

Contudo, sendo passível de ser aplicado o Art. 23, §3º, I, II e III, *in verbis*:

> "Art. 23. Se a despesa total com pessoal, do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4o do art. 169 da Constituição".
>
> (...)

Contudo, o gestor adotou nos períodos seguintes procedimentos e atitudes que a fizeram voltar ao índice legalmente estabelecido, conforme se verificou no processo TC/07082/2017, merecendo nesse caso, ressalva e recomendação.

5. DESPESA COM SAÚDE

Conforme demonstrado acima, o Município, através do Fundo Municipal de Saúde, aplicou o montante de R$ 5.607.864,73 (cinco milhões seiscentos e sete mil oitocentos e sessenta e quatro reais e setenta e três centavos), o equivalente a 23,49% 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	3.293.403,35
FPM	11.716.591,90
ITR	1.574.285,16
ICMS – Desoneração	22.733,40
ICMS	6.398.948,88
IPVA	417.729,05
IPI – Exportação	66.509,30
CIDE	5.700,21
COSIP	383.660,18
Dívida Ativa Tributária	126.116,03
Multas e Juros	27.558,64
TOTAL	**24.033.236,10**
7%	1.682.326,53
TOTAL DO REPASSE	**1.691.051,00**

Conforme demonstrativo acima, no exercício de 2015, o Executivo repassou ao Poder Legislativo o montante de R$ 1.682.905,78 (um milhão, seiscentos e oitenta e dois mil novecentos e cinco reais e setenta e oito centavos), correspondente a 7,04% (sete inteiro e quatro centésimos por cento), que comprova a inobservância às determinações constitucionais acima mencionadas.

7. CONCLUSÃO

Em razão das análises efetuadas e entendimentos manifestados pelos órgãos de apoio, verificou-se irregularidades na despesa com pessoal e encargos superou o limite estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo expirado o prazo para correção da irregularidade, sendo passível, portanto, de serem aplicadas as sanções do Art. 23, §3º, I, II e III.

Quanto a este ponto, o art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal -LRF, estabelece que se a despesa total com pessoal do Poder ou órgão referido no art. 20, ultrapassar os limites definidos no mesmo artigo, sem prejuízo das medidas

previstas no art. 22, o percentual excedente terá de ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes, sendo pelo menos um terço no primeiro, adotando-se, entre outras, as providências previstas nos §§ 3º e 4° do art. 169 da Constituição.

Portanto, a LRF estabelece que o percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguinte, nesse sentido, ao ultrapassar o índice de pessoal somente no final do exercício de 2015, a Lei nº 101/00 concede um prazo de oito meses, isto é, até agosto/2016, para enquadramento no limite, conforme o art. 22 da citada Lei.

Dessa forma, tendo em vista que o gestor compareceu nos autos e anexou esclarecimentos e justificativas a respeito da extrapolação das despesas com pessoal no exercício em análise, adotando nos períodos seguintes procedimentos e atitudes que a fizeram voltar ao índice legalmente estabelecido, conforme se verificou no processo TC/07082/2017, merecendo nesse caso, ressalva e recomendação.

Quanto ao valor repassado a título de duodécimo ao legislativo ser superior ao limite estabelecido na Constituição Federal, verifica-se que nas justificativas apresentadas pelo Gestor, permaneceram o descumprimento do limite de repasse de duodécimo para a Câmara Municipal que não observou o limite constitucional, conforme memória de cálculo e fundamentação apresentada pelos órgãos de apoio.

Contudo, é sabido que a inclusão dos valores referentes à receita da COSIP, está em consonância com decisão proferida pelo egrégio Tribunal Pleno desta Corte de Contas – Acórdão nº 00/148/2013, o qual se encontrava com aplicação plena no exercício de 2015.

Dessa forma, impõe-se estabelecer seguimento ao posicionamento firmado por esta Corte de Contas no Acórdão nº 00/0148/2013[1], o qual em Reexame aos Pareceres-C nº 00/0003/2001, nº 00/0009/2005, nº 00/0009/2006, nº 00/0012/2006 e nº 00/0006/2007, consolidou o entendimento, àquela época, de que a COSIP – Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública deveria compor a somatória da Receita Tributária efetivamente realizada no exercício anterior.

Desta forma, o entendimento adotado por este Tribunal de Contas por meio do Acórdão nº 00/0148/2013 veio revestido de caráter normativo e, por assim ser, sua observância mostra-se imperativa não só pelos jurisdicionados como pela própria Corte de Contas, nos moldes do artigo 143 do Regimento Interno TC/MS.

[1] Acórdão nº 00/0148/2013 - publicado no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso do Sul (DOETCE/MS), n. 678, do dia 22/05/2013.

Com referência a inclusão da aludida receita oriunda de “Outras Transferências da União, no valor de R$ 272.629,30, classificada na rubrica 1.7.2.1.99.0.0, na avaliação da Auditoria referido ingresso não se enquadra no rol das transferências descritas no § 5o do art. 153 e nos arts. 158 e 159 da Constituição Federal de 1988, efetivamente realizado no exercício anterior, quais sejam, (Receitas de Transferências Constitucionais):

- § 5º do art. 153: IOF sobre o ouro;
- Artigo nº 158: IRRF, ITR, IPVA e ICMS;
- Artigo nº 159: FPM e CIDE.

Contudo, verifica-se que o percentual ultrapassado foi de 0,04%, e assim, considerando que o montante apontado como excesso é ínfimo, quando comparado a despesa total realizada e ainda, que na prestação de contas do exercício de 2017 (TC/07082/2017) o índice ficou dentro do percentual permitido, de modo que a falha merece ser relevada, cabendo ressalva e recomendações ao atual Gestor.

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho em partes 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 FAVORÁVEL COM RESSALVA,** da prestação de contas anual de governo do Município de Nioaque, referentes ao exercício financeiro de 2015 e prestadas pelo chefe do poder executivo à época, Sr. Gerson Garcia Serpa, o que faço com fundamento no art. 21, I, da Lei Complementar Estadual n. 160, de 2012, em decorrência das razões expostas na fundamentação deste voto;

II- por **RECOMENDAR** ao responsável, ou a quem o tiver sucedido, a adoção de medidas necessárias para a correção da impropriedade identificada, no caso o limite de despesas totais com Pessoal e maior observância ao limite do repasse dos recursos a título de duodécimo;

III- 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 favorável com ressalva**,** da prestação de contas anual de governo do Município de Nioaque, referentes ao exercício financeiro de 2015, prestadas pelo chefe do poder executivo à época, Sr. Gerson Garcia Serpa.

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, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Flávio Kayatt.

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

Campo Grande, 9 de março de 2022.

Conselheiro **MARCIO CAMPOS MONTEIRO**

Relator

NCB / VAB/dssm