PARECER - PA00 - 18/2023

PROCESSO TC/MS	: TC/4558/2016
PROTOCOLO	: 1678072
TIPO DE PROCESSO	: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	: MUNICÍPIO DE INOCENCIA
JURISDICIONADO	: ANTÔNIO ÂNGELO GARCIA DOS SANTOS
RELATORA	: CONS-SUBSTITUTA PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – PODER EXECUTIVO MUNICIPAL – DIVERGÊNCIAS E INCONSISTÊNCIAS NOS REGISTROS CONTÁBEIS – INCONSISTÊNCIA NA APURAÇÃO DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO – ESCRITURAÇÃO IRREGULAR DO BALANÇO PATRIMONIAL – PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO – ELABORAÇÃO IRREGULAR DO DEMONSTRATIVO DE ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS – RECOMENDAÇÃO.

1. A inconsistência na apuração do patrimônio líquido configura a escrituração irregular do balanço patrimonial (infração nos termos do art. 42, VIII, da LO-TCE/MS) e enseja a emissão de parecer prévio contrário à aprovação da prestação de contas anual de governo.

2. A inconsistência contábil referente à elaboração irregular do demonstrativo de abertura de créditos adicionais (MCASP/STN - 6ª Edição) atrai recomendação.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 2ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 10 a 13 de julho de 2023, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio contrário à aprovação** das contas de governo da **Prefeitura Municipal de Inocência/MS**, referente ao exercício de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. **Antônio Ângelo Garcia dos Santos**, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 59, III c/c o art. 42, VIII, da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período; pela **recomendação** à atual gestão de Inocência para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, corrigindo as falhas de natureza contábil mencionadas na ANA – DFCGG/CCM – 9200/2021 e nos pareceres PAR – GACS CLO – 6862/2022 e PAR – 2ª PRC – 11636/2022, de forma que não voltem a ocorrer no futuro; pela **comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Inocência-MS (exercício de

2015), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012; e pela **intimação** do resultado deste julgamento aos demais interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

Campo Grande, 13 de julho de 2023.

Conselheira-Substituta **Patrícia Sarmento dos Santos** – Relatora

(Ato convocatório n. 03/2023)

RELATÓRIO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – Relatora

1. DO RELATÓRIO

Trata a matéria dos autos sobre a Prestação de Contas de Governo da **Prefeitura Municipal de Inocência/MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Ângelo Garcia dos Santos, Prefeito Municipal - à época.

Diante da autuação foram apensados os processos TC/MS nº 08248/2015 - Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO), e o TC/MS nº 12570/2015 - Relatório de Gestão Fiscal (RGF) e o TC/MS nº 1635/2015 - Orçamento Programa do Município.

Após os devidos trâmites regimentais, os autos foram encaminhados para apreciação do corpo técnico da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão (ANA - DFCGG/CCM - 9200/2021, fls. 1732/1743) que se manifestou nos seguintes termos:

> "Em face do exposto, esta Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, com fundamento no art. 110, §§ 4º e 8º, do Regimento Interno desta Corte, e no art. 15, da Resolução TCE/MS n. 115/2019, considerando os procedimentos realizados, conclui que permanecem os seguintes achados:
>
> - Inconsistência entre informes monetários dos Anexo 13 – Balanço Financeiro e Anexo 17 – Demonstração da Dívida Flutuante;
> - Inconsistência entre informes monetários do Anexo 13 – Balanço Financeiro e a Relação de Restos a Pagar Inscritos;
> - O Balanço Financeiro apresenta um saldo de R$ 1.086.538,68 em restos a pagar inscritos, valor este que não coincide com o demonstrado na Relação de Restos a Pagar Inscritos R$ 1.082.872,35;
> - O saldo patrimonial apresentado no demonstrativo enviado nestes autos está com divergência quanto ao somatório.

A Auditoria emitiu o Parecer PAR - GACS CLO - 6862/2022 (fls. 1745/1757), opinando da seguinte forma:

> "Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer, e do Parecer apresentado na peça nº 48, o qual se mantém nas

demais matérias, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I e 21, I, 42, caput, incisos VI e VIII, e 59, III, da Lei Complementar Estadual nº160/2012 (LO-TCE/MS), esta Auditoria opina pela emissão de parecer prévio **não favorável à aprovação das contas de governo**" (grifos conforme o original)

O Representante da Procuradoria de Contas emitiu seu parecer (PAR - 2ª PRC - 11636/2022, fls. 1758/1764) da seguinte forma:

"Ante o exposto, o Ministério Público de Contas opina no sentido que, nestes autos, o egrégio Tribunal de Contas-MS:

I – emita **PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO** das contas anuais do Município de Inocência-MS, referente ao exercício financeiro de 2015, sob a responsabilidade do Sr**. ANTÔNIO ÂNGELO GARCIA DOS SANTOS**, Prefeito Municipal, com fulcro no inciso I do artigo 21 c/c inciso III do artigo 59 ambos da Lei Complementar nº 160/2012 e artigo 17, inciso I, "b" c/c artigo 118, Parágrafo Único da Resolução nº 98/2018, tendo em vista divergências e inconsistências nos registros contábeis, acarretando a escrituração das contas de modo irregular, estando os lançamentos em desacordo com as normas contábeis, fatos que contrariam comando constitucional, a Lei Federal nº 4.320/64, normas contábeis e caracterizam as infrações previstas nos incisos II, IV e VIII, do artigo 42, da Lei Complementar nº 160/2012;

II – **RECOMENDAR** ao atual Ordenador de Despesas, com fulcro no inciso II, do artigo 61 da Lei Complementar nº 160/2012 para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, corrigindo as falhas de natureza contábil aqui apuradas, de forma que não voltem a ocorrer no futuro;

III – **COMUNICAR** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Inocência-MS (exercício de 2015), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012;

IV – **COMUNIQUE** o resultado do julgamento aos interessados nos moldes do artigo 5º, inciso LV da Constituição Federal.

Em síntese, o Relatório contempla os aspectos relacionados ao planejamento governamental, bem como das receitas estimadas e arrecadadas, além das despesas fixadas e realizadas em 2015, com ênfase nas áreas onde se requer maior atenção do executivo municipal por motivos de exigência legal ou constitucional.

É o relatório.

VOTO

A Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos – Relatora

2. DO VOTO

Vieram os autos para análise e relatório-voto da **Prestação de Contas de Governo da Prefeitura Municipal de Inocência/MS**, referente ao exercício financeiro de **2015**, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Ângelo Garcia dos Santos, Prefeito Municipal - à época. Os principais aspectos relativos às contas de governo estão relacionados nos tópicos seguintes:

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O art. 165 da CF/88 define que o planejamento governamental se dará por intermédio de **três peças editadas sob a forma de lei**: PPA, LDO e LOA. No caso do município de Inocência consta anexo aos autos (TC/1635/2015) cópia do PPA, Lei nº 871/2013, da LDO, Lei nº 891/2014, e LOA, Lei nº 899/2014, juntamente com as atas das Audiências públicas, peça 18, fls. 361/389. No tocante às alterações orçamentárias, segundo avaliação da Divisão de Fiscalização de Contas de Governo e de Gestão, fl. 1144, e da Auditoria, fl. 1169 e 1748, restaram comprovadas.

2.2 RESPONSABILIDADE FISCAL

A análise da Responsabilidade Fiscal de cada ente da federação passa pelo crivo do cumprimento da Lei Complementar Federal 101/2000, que impõe limites ao endividamento público, exige equilíbrio nas contas, define parâmetros para geração de despesa com pessoal e determina a existência de disponibilidade de caixa face às despesas previamente assumidas. No transcurso do exercício de 2015, o município de **Inocência/MS** apresentou os seguintes índices:

Lei de Responsabilidade Fiscal		
Receita Corrente Líquida: 32.912.089,51		
	R$	**%**
Gasto com Pessoal (Poder Executivo)	**15.386.772,07**	**46,75**
Disponibilidade de caixa líquida	**1.685.893,44**	**-**
Dívida Consolidada Líquida	**-4.343.356,34**	**-13,20**

Fonte: Com informação da análise ANA – DFCGG/CCM -3397/2020, fls. 1150/1153

Portanto, conforme a análise da Divisão de Contas, peça 46, fls. 1141/1164, corroborado pelo parecer da Auditoria, peça 48, fl. 1168, foram atendidas as determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal relativas ao gasto com pessoal, limite para o endividamento público e ainda às exigências do art. 48 da LC nº 101/2000 (Transparência Ativa).

2.3 OBRIGAÇÕES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A apreciação das contas de governo passa pela verificação do atendimento à norma Constitucional (CF/1988) e à Lei nº 11.494/2007 (regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB) e à Lei Complementar Federal nº 141/2012 (regulamenta o § 3o do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde).

Quanto aos limites impostos, os seguintes índices foram identificados pela Divisão de Contas e pela Auditoria:

Natureza do Recurso	Limite Constitucional/Legal	Valor aplicado/2015
Repasse ao Poder Legislativo	7%	6,90**%** (Divisão) **regular** 7,09**%** (Auditoria) **irregular**
Aplicação na área da Saúde	15%	20,88% (Divisão) **regular** 19,89% (Auditoria) **regular**
Aplicação área da Educação	25%	36,80% (Divisão) **regular** 33,96% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Legislativo	6%	2,63% (Divisão) **regular** 3,24% (Auditoria) **regular**
Despesa Pessoal Executivo	54%	46,75% (Divisão) **regular** 48,71% (Auditoria) **regular**

Fonte: Parecer PAR – 2º PRC – 11636/2023, fl. 1761

Como se observa na tabela acima, a Auditoria considerou irregular o repasse do duodécimo ao Poder Legislativo, haja vista que ao se expurgar os valores relativos à COSIP da base de cálculo, o montante repassado à Câmara Municipal alcançaria 7,09% do somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos art. 158 e 159 efetivamente realizado no exercício anterior.

Discordou a Procuradoria de Contas da irregularidade identificada pela Auditoria, em razão de existir entendimento firmado por essa Corte de Contas no tocante a inclusão da COSIP da base de cálculo do duodécimo (Acórdão nº 00/0148/2013 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). Tal posicionamento somente fora revisto em 15.12.2015 por ocasião da emissão de Parecer C, na qual se uniformizou o seguinte

entendimento:

> **Consulta**
>
> **Processo TC/6606/2015**
>
> "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.".

Nesse sentido, acompanho o entendimento da Divisão de Contas e da Procuradoria de Contas, haja vista que no transcurso do exercício de 2015 ainda vigia entendimento deste Tribunal de Contas acerca da possibilidade da COSIP integrar a base de cálculo (Acórdão nº 00/0148/2013 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).

Cabe aqui mencionar que esta julgadora enquanto membro da Auditoria sempre defendeu que a Contribuição para Custeio do Serviço de Iluminação Público, conforme prescreve o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, o entendimento jurisprudencial e a legislação tributária, não deveria integrar a base de cálculo de apuração do duodécimo, por não se tratar de receita tributária.

Contudo, estando na função de emitir voto nestes autos e em atenção ao que dispõe o art. 927 do CPC, que enfatiza que os juízes e tribunais deverão observar a orientação do plenário ou órgão especial aos quais estiverem vinculados, entendo que existia até 15.12.2015 nesse Tribunal de Contas orientação para que o gestor considerasse a COSIP por ocasião da elaboração das suas LOA's e definição do *quantum* a ser transferido ao legislativo. Além disso, nos termos do art. 143 do

RI/TCE/MS, o Tribunal não pode penalizar o jurisdicionado que tenha observado o entendimento firmado em abstrato na solução de Consulta formalizada em Parecer-C.

Desta forma, deixo de acompanhar o entendimento da Auditoria, acatando, por sua vez, o cálculo de 7% de repasse do duodécimo elaborado pela Divisão de Contas, peça 46, fl. 1148. Contudo, cabe relembrar à atual gestão do município de Inocência de que a **COSIP não deve mais integrar a base de cálculo do duodécimo**, entendimento este já uniformizado por esse Tribunal de Contas.

2.3 DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

As demonstrações do Balanço Financeiro, da Demonstração das Variações Patrimoniais, do Balanço Patrimonial e da Demonstração dos Fluxos de Caixa devem seguir a normatização explicitada nos artigos 102, 103, 104 e 105 da Lei 4.320/1964, na Portaria STN n.º 634/2013 e no MCASP – 6ª Edição, aprovado pela Portaria STN n.º 840/2016.

Segundo apurou a Divisão de Contas, fl.1155, a receita realizada atingiu o montante R$ 33.605.301,92. No tocante à execução da despesa, verificou-se por meio de análise ao Balanço Orçamentário que a despesa empenhada totalizou R$ 31.316.761,51. Ao verificar os valores constata-se que houve um Superávit Orçamentário no valor de R$ 2.288.540,41.

Mesmo após a intimação, fl. 1203, e apresentação de justificativas e documentos por parte do gestor, fls. 1207/1730, a DFCGG manteve os seguintes achados, relativos a inconsistências nos demonstrativos contábeis:

- Inconsistência entre informes monetários dos Anexo 13 – Balanço Financeiro e Anexo 17 – Demonstração da Dívida Flutuante;
- Inconsistência entre informes monetários do Anexo 13 – Balanço Financeiro e a Relação de Restos a Pagar Inscritos;
- O Balanço Financeiro apresenta um saldo de R$ 1.086.538,68 em restos a pagar inscritos, valor este que não coincide com o demonstrado na Relação de Restos a Pagar Inscritos R$ 1.082.872,35;
- O saldo patrimonial apresentado no demonstrativo enviado nestes autos está com divergência quanto ao somatório;

Das irregularidades listadas pela DFCGG, apenas a escrituração irregular do saldo patrimonial foi referendada pela Auditoria, as demais, conforme parecer PAR GACS CLO – 6862/2022, fls. 1754/1755, foram saneadas após manifestação e documentos apresentados pelo jurisdicionado, fls. 1207/1730. As inconsistências

arguidas pela equipe técnica, aprecio no tópico a seguir, juntamente com as demais ponderações apresentadas:

2.5 IRREGULARIDADES

Considerando a análise ANA – DFCGG/CCM – 9200/2021, fls. 1732/1743, e as manifestações da Auditoria no PAR GACS CLO – 6862/2022, fls. 1745/1757, e da Procuradoria de Contas consubstanciada no PAR – 2ª PRC –11636/2022, fls. 1758/1764, verifica-se irregularidades e inconsistências.

Desta forma, foram apontadas pela DFCGG/CCM:

1. Inconsistência entre informes monetários dos Anexo 13 – Balanço Financeiro e Anexo 17 – Demonstração da Dívida Flutuante;
2. Inconsistência entre informes monetários do Anexo 13 – Balanço Financeiro e a Relação de Restos a Pagar Inscritos;
3. O Balanço Financeiro apresenta um saldo de R$ 1.086.538,68 em restos a pagar inscritos, valor este que não coincide com o demonstrado na Relação de Restos a Pagar Inscritos R$ 1.082.872,35;
4. O saldo patrimonial apresentado no demonstrativo enviado nestes autos está com divergência quanto ao somatório;

Quanto às irregularidades apontadas pela Divisão de Contas relativas ao Balanço Financeiro, fl. 249, cumpre mencionar que a Auditoria afastou (fl. 1748) as inconsistências mencionadas haja vista o reconhecimento do gestor acerca da prática contábil adotada no Anexo 17 (Demonstrativo da Dívida Flutuante).Tal procedimento encontra amparo no item 27 da IPC 11/STN, razão pela qual acato o posicionamento da Auditoria e considero sanadas as inconsistências entre o Balanço Financeiro, fl. 249, e o Anexo 17, fls. 1464/1465.

Por sua vez, a irregularidade relativa à escrituração do Balanço Patrimonial permanece, conforme apurou a DFCGG/CCM, fl. 1742, e a Auditoria, fl. 1752. A situação em tela configura escrituração de modo irregular (infração nos termos do art. 42, inciso VIII da LO-TCE/MS). Por fim, a Auditoria, fl. 1755, opinou pela ressalva, no tocante às inconsistências na elaboração do Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais, manifestação a qual acolho integralmente.

DAS IRREGULARIDADES ENSEJADORAS DE EMISSÃO DE PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO

IRREGULARIDADE	DISPOSITIVO LEGAL	DESFECHO
Escrituração de modo irregular – Inconsistência na apuração do Patrimônio Líquido do exercício (fl. 1177 e fl. 1157 reanálise às fls. 1742 e 1752);	MCASP 6ª Edição – Parte V – Capt. 4 item 4.4.2	**IRREGULARIDADE** Art. 42, caput e inciso VIII da LO/TCE/MS. Art. 119 – RI/TCE/MS – prejuízo à adequada demonstração da posição financeira, orçamentária e patrimonial.
Inconsistência Contábil. Elaboração irregular do "Demonstrativo de Abertura de Créditos Adicionais	MCASP/STN - 6ª Edição	**RECOMENDAÇÃO**

DISPOSITIVO

Diante do exposto, acolho a análise da DFCGG e os pareceres da Procuradoria de Contas e da Auditoria e, com fundamento no art. 80, §1º do RI/TCE/MS, voto:

1. Pela **emissão de parecer prévio contrário à aprovação** das contas de governo da Prefeitura Municipal de Inocência/MS, referente ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Ângelo Garcia dos Santos, prefeito municipal à época, com fundamento no art. 59, III c/c o art. 42, VIII, da LCE n. 160/2012, sem prejuízo da apreciação dos demais atos praticados no mesmo período;

2. **Pela recomendação** à atual gestão de Inocência para que observe com maior rigor as normas legais que regem a Administração Pública, corrigindo as falhas de natureza contábil mencionadas na ANA – DFCGG/CCM – 9200/2021 e nos pareceres PAR – GACS CLO – 6862/2022 e PAR – 2ª PRC – 11636/2022, de forma que não voltem a ocorrer no futuro;

3. **Pela comunicação** à Câmara Municipal sobre a emissão de Parecer Prévio Contrário à Aprovação das contas anuais do Município de Inocência-MS (exercício de 2015), para os fins estabelecidos no § 2º e § 6º do artigo 33 da Lei Complementar nº 160/2012;

4. Pela **intimação** do resultado deste julgamento aos demais interessados, na forma consignada no art. 50 da LCE n. 160/2012, c/c o art. 99 do RITC/MS.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi por unanimidade, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas de governo da Prefeitura Municipal de Inocência/MS, referente ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Antônio Ângelo Garcia dos Santos e pela recomendação à atual gestão de Inocência.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Jerson Domingos.

Relatoria da Exma. Sra. Conselheira-Substituta Patrícia Sarmento dos Santos.

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Osmar Domingues Jeronymo, Marcio Campos Monteiro e Flávio Kayatt.

O Exmo. Sr. Conselheiro-Substituto Célio Lima de Oliveira declarou-se impedido de votar.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, João Antônio de Oliveira Martins Júnior.

Campo Grande, 13 de julho de 2023.

Conselheira-Substituta **PATRÍCIA SARMENTO DOS SANTOS**

Relatora (Ato Convocatório n. 03/2023)

PMS / VAB