

Ofício 00157/2019-5

Processos: 01778/2018-2, 02040/2018-8, 02795/2014-5

Classificação: Recurso de Reconsideração

Descrição complementar: GEDELIAS DE SOUZA

Criação: 25/01/2019 08:17

Origem: SGS - Secretaria-Geral das Sessões

A Sua Excelência o Senhor

GEDELIAS DE SOUZA

PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE

Senhor Presidente,

Encaminhamos, nos termos do art. 129 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, cópia do **Parecer Prévio TC 106/2017 – Segunda Câmara**, do **Parecer Ministerial de Contas 04852/2017**, da **Instrução Técnica Conclusiva 05032/2015**, da **Instrução Contábil Conclusiva 00244/2015** e do **Relatório Técnico 00165/2015**, todos prolatados no **Processo TC 2795/2014** deste Tribunal, que trata de **Prestação de Contas Anual de Prefeito**, do exercício de 2013.

Na oportunidade, ainda encaminhamos, cópia do **Parecer Prévio TC 104/2018 - Plenário**, do **Parecer Ministerial de Contas 03313/2018** e da **Instrução Técnica de Recurso 00202/2018**, todos prolatados no **Processo TC 1778/2018** desta Corte, que trata de **Recuso de Reconsideração** interposto pelo ex-Prefeito Municipal, ao qual foi **negado provimento**.

Após o julgamento das contas pelo Legislativo Municipal, solicitamos o encaminhamento a esta Corte de Contas, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 621/2012, c/c art. 131 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, de cópia do Ato de Julgamento e da Ata da Sessão correspondente, com a relação nominal dos Ilustres Vereadores presentes e o resultado numérico da votação.

Atenciosamente,

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário Geral das Sessões

(Por delegação – Portaria N nº 021/2011)

Ofício REC. - RBL

PROCOLO
Nº: 043/19
DATA: 02/02/19
HORÁRIO: 15:04 - H
ASSINATURA: [Assinatura]
IDENTIFICAÇÃO: ANDERSON SARTORE
TÉCNICO LEGISLATIVO

GEDELIAS DE SOUZA
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE
Rua João Ivo Aguilár, nº 202
Centro - Muniz Freire/ES
CEP: 29.380-000

PARECER PRÉVIO TC-106/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO: TC2795/2014
CLASSIFICAÇÃO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITO
UNIDADE GESTORA: PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE
EXERCÍCIO: 2013
RESPONSÁVEL: PAULO FERNANDO MIGNONE
ADVOGADOS: THIAGO LOPES PIEROTE (OAB/ES 14.845)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL –
EXERCÍCIO DE 2013 – 1) PARECER PRÉVIO -
APROVAÇÃO COM RESSALVA – 2)
DETERMINAÇÃO – 3) ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

Tratam-se os presentes autos de **Prestação de Contas Anual - Prefeito**, referente ao **exercício de 2013**, da **Prefeitura Municipal de Muniz Freire**, sob a responsabilidade do Senhor **Paulo Fernando Mignone**.

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada tempestivamente, em 31 de março de 2014, estando, portanto, dentro do prazo regimental, consoante o caput do art. 123 do Regimento Interno desta Corte de Contas, aprovado pela Resolução TC 261/2013.

A 4ª Secretaria de Controle Externo, por meio da Análise Inicial de Conformidade – AIC 440/2014 (fls. 04/07) constatou que os documentos encaminhados estavam de acordo com o Anexo 2 da IN 28/2013, estando o processo apto para análise e instrução técnica.

Ato contínuo a Secretaria de Controle Externo confeccionou o **Relatório Técnico Contábil RTC nº 165/2015** (fls. 9-50) e a **Instrução Técnica Inicial – ITI nº 930/2015**, apontando os seguintes indícios de irregularidades:

1. Abertura de créditos adicionais no exercício em montante superior ao autorizado na Lei Orçamentária Anual;
2. Divergência entre os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias, no Balancete de Execução Orçamentária, comparativamente ao Demonstrativo de Créditos Adicionais;
3. Superávit Financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial;
4. Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF;

Em atendimento a opinião da área técnica o Conselheiro Relator à época determinou a citação do gestor através da **Decisão Monocrática - DECM 899/2015**, fls. 53.

Verifica-se nos autos que o **Sr. Paulo Fernando Mignone** foi devidamente citado, conforme **Termo de Citação 1236/2015**, às fls. 54. Após, foi apresentada resposta ao Termo de Citação nº 1236/2015, referente ao processo TC 2795/2014, acostado às fls. 60/155.

Em seguida, os autos foram remetidos à **4ª Secretaria de Controle Externo (4ª SCE)** que, após análise das justificativas apresentadas, elaborou a **ICC – Instrução Contábil Conclusiva nº 244/2015** (fls. 158/179), opinando pela manutenção de apenas uma irregularidade, “Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF”, bem como, pela emissão de parecer prévio **recomendado a rejeição das Contas**.

Após, os autos foram remetidos ao **Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC**, este confeccionou a **Instrução Técnica Conclusiva 5032/2016**, fls. 181, anuindo integralmente com o manifestado pela ICC nº 244/2015.

Encaminhados os autos ao **Ministério Público Especial de Contas**, este se manifestou acompanhando a Instrução Técnica Conclusiva 5032/2015, conforme parecer (fls. 184/189), da lavra do Eminente Procurador de Contas **Dr. Luciano Vieira**, pugnando pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das Contas e pela formação de autos apartados para responsabilizar pessoalmente o prefeito municipal, sugerindo determinação.

O responsável formulou pedido de sustentação oral, tendo sido realizada, por seu procurador, Dr. Thiago Lopes Pierote, na 26ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, realizada no dia 03 de agosto de 2016. Na oportunidade, requereu com base no art. 328 do Regimento Interno deste Egrégio Tribunal de Contas, a juntada de novos documentos, o que foi deferido.

Posteriormente os autos foram encaminhados ao Ministério Público de Contas, uma vez que, na defesa oral foi suscitada excludente de natureza jurídica (municipalização das escolas estaduais), a fim de respaldar o descumprimento do limite de gasto com pessoal. Em parecer da lavra do Procurador Luciano Vieira, o Ministério Público de Contas reiterou a manifestação acostada às fls. 184/189.

É o relatório. Passo à análise das contas

2 - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - DAS CONTAS DE GOVERNO

Os presentes autos cuidam de **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL da Prefeitura Municipal de Muniz Freire**, referente ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Senhor **Paulo Fernando Mignone**– Prefeito Municipal, portanto, estamos a apreciar as “Contas de Governo”.

Verifico que o feito encontra-se devidamente instruído. Observaram-se todos os trâmites legais e regimentais, havendo, assim, aptidão ao julgamento de mérito em atendimento aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla

defesa e do contraditório.

A Carta Magna estabeleceu, em seu artigo 71, as normas federais relativas à “fiscalização” de competências do Tribunal de Contas da União, fazendo distinção entre apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo (art. 71, I) e a de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (art. 71, II). Tais normas são aplicadas também aos Tribunais de Contas dos Estados, conforme dispõe o artigo 75, do mesmo diploma legal.

Nesse sentido, passo a apreciar a prestação de contas em questão, para fins de emissão de parecer prévio, objetivando dar embasamento ao Poder Legislativo Municipal, competente a proceder com o julgamento das contas.

2.1.2 Execução Orçamentária

A Lei Orçamentária Anual – LOA nº 2278/2012 do Município de Muniz Freire estimou a Receita e fixou a Despesa respectivamente em R\$ 48.500.000,00 (quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais), para o exercício de 2013.

Admitiu-se a abertura de créditos adicionais suplementares, com previsão expressa na LOA, limitados a 10% (dez por cento) do valor total do orçamento, o que equivale a R\$ 4.850.000,00 (quatro milhões oitocentos e cinquenta mil reais).

Considerando a dotação inicial e as movimentações de créditos orçamentários, constata-se que houve uma elevação na autorização das despesas no montante de R\$ 3.876.850,53 (três milhões, oitocentos e setenta e seis mil, oitocentos e cinquenta reais e cinquenta e três centavos) resultando numa despesa total fixada de R\$ 52.376.850,53 (cinquenta e dois milhões trezentos e setenta e seis mil oitocentos e cinquenta reais e cinquenta e três centavos).

2.1.3 Execução Financeira

A fim de possibilitar ao Legislativo Municipal uma clara compreensão da Execução Financeira do município, é válido esclarecer, primeiramente, que esta abrange a execução das receitas e das despesas orçamentárias, e ainda, os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentária, que devem ser somados ao saldo do exercício anterior, objetivando chegar ao saldo para o exercício seguinte. A referida Execução Financeira é demonstrada através do relatório de Balanço Financeiro.

Assim, conforme tabela abaixo, elaborada pela área técnica (fl. 21), pode se averiguar, de forma sintetizada, o Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual consolidado do município de Muniz Freire, relativa ao exercício de 2013.

Tabela 11: Síntese do Balanço Financeiro		Em R\$ 1,00
Saldo em espécie do exercício anterior		5.117.759,35
Receitas orçamentárias		46.345.548,00
Transferências financeiras recebidas		10.476.542,89
Recebimentos extraorçamentários		9.489.971,75
Despesas orçamentárias		49.330.655,25
Transferências financeiras concedidas		10.476.542,89
Pagamentos extraorçamentários		6.329.780,39
Saldo em espécie para o exercício seguinte		5.292.843,46

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

2.2 GESTÃO PATRIMONIAL

2.2.1 Balanço Patrimonial Consolidado

Nos termos da Lei nº 4.320/1964, o Balanço Patrimonial é a demonstração contábil que evidencia, qualitativa e quantitativamente, a situação patrimonial do Ente público, por meio de contas representativas do patrimônio público, bem como os atos potenciais, que são registrados em contas de compensação (natureza de informação de controle). Assim, ele permite análises diversas acerca da situação patrimonial da entidade, como sua liquidez, seu endividamento, dentre outros.

A situação patrimonial consolidada do município mostra-se positiva, conforme consta da **Tabela 13** (fls. 23), que apresenta uma síntese do Balanço Patrimonial Consolidado.

2.2.2 Execução patrimonial

A demonstração das variações patrimoniais - DVP evidencia as alterações verificadas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, e demonstra o resultado patrimonial do exercício (art. 104, da Lei nº 4.320/64).

A Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP consolidada, que integra a prestação de contas, evidencia um resultado patrimonial positivo, consubstanciado em um superávit patrimonial no valor de R\$ 762.559,12 (setecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e doze centavos).

Dessa forma, a situação patrimonial do município, qualitativa e quantitativamente, é evidenciada por meio do Balanço Patrimonial, sendo que o resultado das variações patrimoniais quantitativas refletiu positivamente no patrimônio do município de Muniz Freire.

A **Tabela 14** (fl. 23) apresenta o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial consolidado, integrante da prestação de contas anual sob análise, evidenciando os saldo superavitário no encerramento do exercício de 2013.

2.3 GESTÃO FISCAL

2.3.1 Despesa com pessoal

O quadro de Despesa de Pessoal é exigido pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF em seu art. 55, inciso I, alínea “a”, como parte integrante do Relatório de Gestão Fiscal. Este demonstrativo visa assegurar a transparência da despesa com pessoal de cada um dos Poderes e órgãos e a verificar os limites de que trata a LRF.

A Lei de Responsabilidade Fiscal fixou limites legais para as Despesas com Pessoal em percentuais da Receita Corrente Líquida, sendo 60% para o Município (art. 19, III), distribuídos em 6% para o Legislativo e 54% para o Executivo (art. 20, inciso III, alíneas “a” e “b”).

De acordo com a **Tabela 16** (fls. 27), o total da Despesa com Pessoal (Consolidado Executivo e Legislativo) de R\$ 28.074.930,02 corresponde a 62,88% da Receita Corrente Líquida, ultrapassando assim o limite legal estabelecido, o que será analisado melhor mais adiante no presente voto.

2.3.2 Transferências de Recursos ao Poder Legislativo

A Despesa total do Poder Legislativo, pelo Artigo 29-A, da Constituição Federal, não deve ultrapassar os percentuais relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do artigo 153 e nos artigos 158 e 159, efetivamente realizados no exercício anterior.

No caso do município de Muniz Freire, o limite máximo a ser observado é de 7% (sete por cento). Destarte, o Poder Executivo é impedido de repassar ao Legislativo, em recursos, montante superior a esse limite.

No exercício ora apreciado, houve cumprimento do mandamento constitucional, posto que não excedeu o valor máximo permitido, tendo sido transferido a Câmara, a título de duodécimo, o total de **R\$ 1.816.186,19 (um milhão, oitocentos e dezesseis mil, cento e oitenta e seis reais e dezenove centavos)**, dados que podem ser acompanhados com o auxílio da **Tabela 17**, fl. 27.

2.3.3 Dívida consolidada líquida

O demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida visa assegurar a transparência das obrigações contraídas pelos entes da Federação e verificar o cumprimento do limite de endividamento do que trata o inciso II do art. 3º da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

O dispositivo legal estabelece que o montante da dívida consolidada líquida dos Municípios não poderá exceder 1,2 (um inteiro e dois décimos) vezes a receita corrente líquida.

Depreende-se da **Tabela 18** (fls. 29) que o Município de Muniz Freire apresentou um

nível de endividamento inexpressivo, em relação ao limite imposto pela Resolução do Senado Federal nº 40/2001. Ao final de 2013, a relação DCL/RCL municipal correspondeu a -9,72%, atendendo, assim, com folga o limite ora em análise.

2.3.4 Aplicação de Recursos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino

A Carta Magna, em seu art. 212, estabelece que “os Municípios aplicarão vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A **Tabela 22** (fl. 32) demonstra a receita resultante de impostos e transferências arrecadados pelo Município de Muniz Freire em 2013, considerada pelo Corpo Técnico como base de cálculo para aplicação de recursos na MDE. Senão vejamos:

Tabela 22: Aplicação na manutenção e desenvolvimento Ensino

Destinação de recursos	Em R\$ 1,00
	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01
Receitas provenientes de transferências constitucionais e legais	23.744.825,66
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	26.336.580,67
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	7.522.036,64
% de aplicação	28,56%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Pelos valores apresentados na tabela acima, resta claro o cumprimento do art. 212 da CRFB/88, com a aplicação de **28,56%** em MDE.

Quanto ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais de Educação – FUNDEB, instituído pela Emenda Constitucional nº. 53/2006, e regulamentado pela Lei nº. 11.494/2007, os Municípios devem utilizar os recursos provenientes desse fundo na educação infantil e no ensino fundamental.

É cediço que dos recursos provenientes do FUNDEB, 60% no mínimo, deve ser destinado para o pagamento dos profissionais do magistério. O município de Muniz Freire, conforme se constata da **Tabela 23** (fls. 33), **destinou 103,12% das receitas recebidas do FUNDEB para remuneração dos profissionais do magistério**, o que evidencia o cumprimento dos percentuais mínimos estabelecidos em Lei.

2.3.5 Aplicação de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde

A Constituição Federal e a legislação complementar estabelecem que os municípios apliquem em ações e serviços públicos de saúde o valor mínimo correspondente a 15% do produto da arrecadação dos impostos, incluindo a proveniente de transferências.

Para análise do cumprimento desse preceito legal, observa-se da **Tabela 24** (fl. 35) que o município de Muniz Freire aplicou em ações e serviços públicos de saúde, no exercício de 2013, **R\$ 6.312.795,07 (seis milhões trezentos e doze mil, setecentos e noventa e cinco reais e sete centavos)**, correspondendo a **23,97%** das receitas de impostos e transferências, superando o limite de **15%**, restando cumprido o mandamento constitucional.

2.4 DAS IRREGULARIDADES APONTADAS NO RTC 165/2015

2.4.1 - Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF.

Constatou a análise técnica que no exercício de 2013 a administração municipal realizou despesas com pessoal e encargos sociais no montante de R\$ 26.599.822,95, resultando, em uma aplicação de 59,58%, ensejando descumprimento dos limites previstos respectivamente nos artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea "b" e 22, Parágrafo Único, da LRF.

O responsável justifica a irregularidade, mencionando que um dos fatores que vem contribuindo negativamente para a elevação do índice de gasto com pessoal, reside no fato do município ter, infelizmente, municipalizadas escolas estaduais que eram geridas e mantidas pelo Governo Estadual e atualmente são custeadas pelos cofres municipais. Aduz que várias foram as tentativas da administração municipal de estadualizar as escolas que haviam sido municipalizadas, porém todas frustradas.

Outro ponto apresentado diz respeito ao entendimento difuso exarado por diversos Tribunais de Contas dos Estados de considerar ou não na despesa com pessoal, os gastos com os profissionais integrantes do PACS e ESF, sendo computado como

gasto com pessoal, tão somente a parcela desembolsada pelo município. Além disso, levanta a tese de que vem sendo considerado por alguns Tribunais de Contas, as transferências intergovernamentais do PACS e ESF na base de cálculo da RCL.

Por fim, em sede sustentação oral, arguiu que o exercício ora em análise foi o primeiro ano de mandato do Sr. Paulo Fernando Mignone, sendo que este herdou da gestão anterior um desequilíbrio das despesas com pessoal, mencionando que esta Corte emitiu parecer prévio pela rejeição das contas do gestor anterior, por ter realizado despesa acima do limite legal e demais irregularidades.

Ao proceder com a análise das justificativas, a área técnica sugere a **manutenção da irregularidade** por entender que não há como desconsiderar os gastos relativos à pessoal das escolas municipalizadas, por ser responsabilidade exclusiva do Município, não podendo desconsiderar as mesmas no cômputo do gasto de pessoal, já que de fato foi gasto esse montante, não podendo adotar uma hipótese e sim o fato concreto.

Nesse passo, considerando a manutenção de **Descumprimento do limite legal para despesa com pessoal estabelecido na LRF**, sugerida pela área técnica e acompanhando pelo MPC, vejamos o que define a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, LC 101/2000, sobre o tema:

A LRF traz nos artigos 19 e 20 o computo para fins de despesa total com pessoal:

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, **em cada período de apuração** e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados: **(grifei)**

(...)

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

(...)

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo.

000007

A verificação do cumprimento de limites é apresentada no artigo 22, e o seu Parágrafo único traz as vedações aplicadas ao Poder ou Órgão responsável, quando exceder o percentual de 95% (noventa e cinco por cento), ao limite determinado, vejamos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada **ao final de cada quadrimestre. (grifei)**

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

- I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;
- II - criação de cargo, emprego ou função;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;
- V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

A Lei Fiscal também determina de forma autêntica, em seu artigo 23 e parágrafos, as providências que deverão ser perseguidas pelo Poder ou órgão responsável quando ultrapassados os limites de despesa com pessoal, com vista a retornar aos limites permitidos na Lei e a partir de quando isso deve ocorrer:

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. **(grifei)**

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

- I - receber transferências voluntárias;
- II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Assim temos que o acompanhamento sistemático da despesa com pessoal realizada nas três esferas de governo se dá pela obrigatoriedade de que a todo quadrimestre do ano, cada ente federativo deve registrar esse tipo de despesa juntamente com outros elementos de receitas e despesas, compondo o **Relatório de Gestão Fiscal – RGF** emitido pelos titulares dos Poderes e órgãos, devendo ser publicado e disponibilizado ao acesso público, inclusive em meios eletrônicos, **até trinta dias após o encerramento do período a que corresponder. Prazo que, para o primeiro quadrimestre, se encerra em 30 de maio, para o segundo quadrimestre, se encerra em 30 de setembro e, para o terceiro quadrimestre, se encerra em 30 de janeiro do ano subsequente ao de referência.**

Um método que requer uma organização e planejamento ordenado e sistematicamente bem acompanhando pelo gestor público com vista a garantir a todo tempo o equilíbrio das contas públicas e o desenvolvimento da cidade.

Pois bem.

Quanto ao argumento apresentado pelo responsável de que à em relação despesa com pessoal integrante do PACS e PSF há divergências de entendimentos, existentes entre alguns Tribunais de Contas, relativo ao cômputo dessa despesa como gasto com pessoal ou não e também na apuração da Receita Corrente Líquida, não merece acolhida. A suposta divergência levantada foi dirimida nesta Corte através do Processo TC 0216/2014, referente consulta formulada pela Prefeitura de Venda Nova do Imigrante, consubstanciado na Decisão TC 002/2016, onde foi esclarecido que e as despesas com remunerações dos servidores do PACS e do PSF se encaixam adequadamente no conceito legal de despesa total com pessoal e que não se enquadram em nenhuma das exceções previstas na lei.

000008

Também foi consignado na referida Consulta o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) dado pela LRF, representa o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. Assim, sendo as transferências relativas às ações de governo PACS e PSF transferências correntes, devem ser incluídas no cômputo da RCL.

No que concerne ao argumento de se desconsiderar as despesas com as escolas estaduais municipalizadas, também não deve prosperar.

De fato, não há como excluir tal despesa, uma vez que o convênio prevê repasses por parte do Estado que ingressam no orçamento municipal, ainda que não sejam suficientes a arcar com todo o acréscimo ocorrido, como mencionado pelo responsável. Ademais, a municipalização de escolas estaduais não foi fato isolado a este município, tendo também ocorrido em diversos outros municípios que, apesar das mesmas dificuldades, conseguiram manter as despesas dentro do limite legal.

No que se refere à justificativa apresentada em sede de sustentação oral/memorials, de que o ano de 2013 foi o primeiro ano de gestão do Sr. Paulo Fernando Mignone e que se deparou com situação de irregularidade da gestão anterior, que encerrou o exercício com o percentual de 56,14% de despesa com pessoal, tenho que assiste razão.

O princípio da Legalidade é firmado como um princípio administrativo e constitucional, previsto no artigo 37, insere, portanto, aos agentes públicos, em toda sua desenvoltura na atividade da administração pública, o dever de somente realizar o que está disposto em lei em sentido amplo, ou seja, desde a lei ordinária até a constituição. No entanto, foram incorporados ao nosso ordenamento jurídico, outros princípios gerais da Administração.

Deveras, não há como negar que estamos diante de uma situação peculiar ao que costumeiramente se analisa em casos semelhantes, o que me leva a ponderar a questão com maior cautela, a fim de garantir a legalidade, sem mitigar outros princípios relevantes como a razoabilidade, eficiência e proporcionalidade.

Como já mencionado, o exercício financeiro de 2013 foi o primeiro ano de uma nova gestão que encontrou o município com forte desequilíbrio fiscal e financeiro que, de certo, compromete a execução do planejamento estabelecido. É notório que um planejamento, especialmente na administração pública, é imprescindível para que se tenha uma visão sistêmica e possa alcançar os objetivos na gestão pública, para tanto, é necessária integração e alinhamento estratégico, o que foi prejudicado em razão das irregularidades praticadas no exercício anterior.

Verifica-se da análise técnica deste Tribunal, que foram apontadas quatro irregularidades, no entanto, após a citação e defesa do responsável, apenas uma se permaneceu, o **descumprimento do limite legal para despesa com pessoal estabelecido na LRF.**

A respeito do princípio da razoabilidade, válido transcrever as palavras de Hely Lopes Meirelles:

“Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração pública (...)”¹.

Partindo dessa premissa, é que vislumbro ser plausível o argumento apresentado pela Responsável, para justificar a despesa com pessoal acima do limite legal no exercício de 2013. Entretanto, destaco que a plausibilidade da justificativa não é suficiente a sanar a irregularidade, mas tão somente de atenuar o ato praticado, o que me leva a convicção de que é possível que seja recomendada aprovação das contas com ressalva, sendo esta a medida mais razoável para o presente caso e não a sua rejeição.

Ademais, no caso em voga, nota-se que a gestão, de um modo geral, cumpriu os ditames da LRF e da Constituição, conforme análise do Corpo Técnico, que apurou o total das despesas próprias com saúde atingiu o montante correspondente a 23,97% do total das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, o total da despesa realizada com Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica atingiu o montante correspondente a 103,12% dos

¹ MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: 2013, p 96.

Recursos do FUNDEB e as despesas totais realizadas com Educação atingiram o montante correspondente a 28,56% das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, sendo, portanto, a despesa com pessoal acima do limite à única irregularidade que prevaleceria.

Importante registrar também que grande parte da despesa com pessoal, no presente caso, é proveniente da Educação, especificamente e razão da municipalização das escolas estaduais. Assim, as medidas para redução das despesas com pessoal da educação em um tempo tão curto, praticadas de forma descomedida, poderiam resultar naquele ano em solução desprovida de planejamento adequado, impactando negativamente a educação pública, com redução do número de professores e qualidade do ensino.

Por óbvio não se pretende estabelecer um dogma de que é aceitável o gasto com pessoal acima do limite máximo estabelecido, evidentemente não. Contudo, diante da peculiaridade do caso concreto, considerando as justificativas já explanadas e sob uma análise pautada pela razoabilidade, entendo que, tão somente nesse exercício, por ser o primeiro ano de mandato de um novo gestor, agravada pela municipalização das escolas estaduais, esta irregularidade pode ser mantida no campo da ressalva.

Friso, contudo, que este entendimento se restringe unicamente para este caso concreto, que trata do primeiro ano do mandato de um novo gestor, não devendo ser aplicado anos posteriores desta gestão, pois deverá ser julgado se foi ou não tomadas às providências necessárias para o equilíbrio fiscal, considerando o lapso temporal maior que possibilitará a execução de tais medidas de modo planejado.

Por fim, registro que a recomendação de rejeição das contas seria medida demasiada, ferindo o princípio da proporcionalidade, pois apesar da natureza jurídica ser de parecer e não de sanção, não se pode olvidar que as consequências sociais são de punição, podendo, inclusive, se for o caso, resultar em inelegibilidade, a ser declarada pela Justiça Eleitoral.

São por essas razões, que, excepcionalmente, dirijo da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, e insiro a irregularidade – **descumprimento do limite legal para despesa com pessoal estabelecido na LRF** –, no campo da regularidade com ressalvas, bem como deixo de determinar a formação de autos apartados para apuração de responsabilidade pessoalmente.

2.4.2 Abertura de créditos adicionais no exercício em montante superior ao autorizado na Lei Orçamentária Anual

O Município de Muniz Freire excedeu o limite para abertura de créditos adicionais suplementares, o qual foi ordenado com base no artigo 5º, da Lei Orçamentária Anual, no qual enunciava o percentual de 10% (dez por cento) sobre o total das despesas fixadas no Orçamento, qual seja R\$ 4.850.000,00 (quatro milhões oitocentos e cinquenta mil reais).

Desse modo, com a abertura de créditos suplementares realizada, ultrapassando o limite autorizado conforme a Lei Orçamentária Anual, no valor total de R\$ 289.399,87 (duzentos e oitenta e nove mil, trezentos e noventa e nove reais e sete centavos).

Foi apresentado como justificativa, que tal irregularidade ocorreu pelo fato da equipe técnica do Tribunal de Contas ter considerado como dispositivo legal para abertura de créditos suplementares, apenas a Lei Orçamentária Anual nº 2.278/2012, sendo que o Município através da Lei nº 2.311/2012 obteve autorização para abertura de créditos suplementares, elevando-se o índice autorizado na LOA em mais 7,5%, passando assim para 17,5%. Posteriormente com a Lei nº 2.313/2012, o índice autorizado nas Leis nº 2.278/2012 e 2.311/2012 foi concedida autorização para elevar em mais 20%, totalizando em 37,5% o limite referente ao Município de Muniz Freire.

Deste modo, verifica-se que as Leis municipais nº 2.311/2013 e 2.313/2013 elevaram o percentual para a abertura de créditos adicionais para 37,50%, logo, a administração poderia realizar a abertura de créditos adicionais até o limite de R\$

18.187.500,00 (dezoito milhões, cento e oitenta e sete mil e quinhentos reais), sendo assim, os créditos adicionais abertos não foi superior ao permitido.

Portanto, acolho o opinamento da área técnica-contábil, em, afastar o indicativo de irregularidade apontado no item 4.1 do RTC 165/2015.

2.4.3 Divergência entre os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias, no Balancete de Execução Orçamentária, comparativamente ao Demonstrativo de Créditos Adicionais.

A equipe técnica ao analisar o Balancete de Execução Orçamentária do exercício de 2013, observou que os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias mostraram-se divergentes daqueles apurados no Demonstrativo de Créditos Adicionais.

O responsável em suas justificativas esclareceu que a divergência em questão representa as “movimentações de créditos” realizadas pelo município no sistema contábil, ocorridas dentro de uma mesma dotação de despesa, com fonte de recursos diferente. Acrescenta que a listagem dos créditos adicionais evidencia a movimentação efetivamente ocorrida de créditos adicionais, mas no que se refere aos valores apresentados no balancete da despesa estarem a maior, tanto na suplementação quanto na anulação de dotação, ocorreu em virtude de o referido relatório ter sido gerado pelo sistema contábil utilizado pelo município indevidamente com a demonstração das movimentações de créditos ocorridos dentro de uma mesma dotação cuja fonte de recursos seja diferente.

Para sustentar as justificativas, juntou às fls. 93/149, balancete consolidado da despesa e balancete por elemento de despesa de forma compatível com a listagem de créditos adicionais e listagem dos créditos movimentados dentro de uma mesma dotação com fonte de recursos diversa.

Após análise dessas informações acostadas, o corpo técnico dessa Corte constatou que tal fato ocorreu em virtude do sistema contábil, utilizado pelo Município, gerar relatório contendo indevidamente a demonstração das movimentações de créditos

ocorridos dentro de uma mesma dotação cuja fonte de recursos seja diferente, visto que a Lei Orçamentária Anual foi aprovada em nível de elemento de despesa e classificação funcional programática da despesa, entendendo pelo saneamento desta divergência.

Diante da análise do corpo técnico, bem como dos documentos acostados nos autos, tenho que assiste razão a área técnica. Ademais, as divergências apontadas, não refletiram no montante de créditos adicionais abertos no exercício de 2013, uma vez que os valores foram compensados entre si (suplementações menos anulações), e sendo prestados os devidos esclarecimentos, restou saneada a divergência.

Portanto, acompanho a área técnica, para que seja afastado o indicativo de irregularidade apontado no RTC 165/2015, Item 4.2.

2.4.4 Superávit financeiro demonstrado por vínculo de recurso diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial.

Depreende-se do RTC 165/2015, que a área técnica verificou que o Balanço Patrimonial apresenta um superávit financeiro no montante de R\$ 584.591,38, enquanto o Demonstrativo Consolidado por Fonte de Recurso evidencia um déficit financeiro no montante de R\$ 1.046.511,03, surgindo assim uma divergência entre os saldos apresentados da ordem de R\$ 1.631.102,41.

Em suas justificativas, o responsável elucidou a divergência, explicando que o quadro demonstrativo do superávit/déficit financeiro por destinação de recursos, anexo ao Balanço Patrimonial consolidado, fora apresentado com inconsistências, sendo estas, devidamente corrigidas pela empresa responsável pela manutenção do sistema contábil utilizado pelo município, conforme documentação anexada, o demonstrativo contábil do superávit/déficit financeiro por fonte de recursos com a inconsistência sanada.

A equipe técnica desse Tribunal de Contas, após análise das justificativas e

documentos, entendeu que o Demonstrativo Financeiro por Fonte de Recurso foi devidamente corrigido, tendo o gestor logrado êxito em seu intento.

Face tais considerações e dos documentos acostados, que representam elementos probatórios suficientes para dirimir a divergência apontada, entendo pelo afastamento a irregularidade apontada no item 6.1 do RTC 165/2015, acompanhando o entendimento da área técnica.

Ante todo o exposto, divergindo do entendimento da Área Técnica e Ministério Público de Contas, VOTO por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. PARECER PRÉVIO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal, com fulcro no artigo 76^[1], “*caput*”, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, referente ao exercício de 2013, de responsabilidade do Senhor **Paulo Fernando Mignone**, na forma do art. 132, II ^[2], do Regimento Interno deste Tribunal.

^[1] Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

^[2] Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:

(...)

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou

1.2 Determinar ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/00.

1.3 Dar ciência aos interessados;

1.4 Após o trânsito em julgado, **arquivem-se** os autos.

2. Por maioria, nos termos do voto do Relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner. Vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votou pela emissão de parecer prévio pela rejeição acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas.

3. Data da Sessão: 04/10/2017 - 34ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros presentes: Sérgio Manoel Nader Borges (Presidente), e Domingos Augusto Taufner (Relator).

4.2. Conselheiro-substituto presente: João Luiz Cotta Lovatti (em substituição).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

Lido na sessão do dia: 29/11/2017

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

000013

1/6
Assinado digitalmente
LUIZ HENRIQUE
ANASTACIO DA SILVA
02/10/2017 17:12

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Processo: TC – 2795/2014-5

Interessado: PREFEITURA DE MUNIZ FREIRE

Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO,
pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no
art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da Lei Complementar n. 451/2008,
manifesta-se nos seguintes termos.

Em síntese, trata-se de Prestação de Contas Anual do Governo, relativa ao
exercício financeiro de 2013, da Prefeitura de Muniz Freire, sob a responsabilidade de
PAULO FERNANDO MIGNONE.

Consoante Instrução Contábil Conclusiva – **ICC 244/2015**¹ e Instrução Técnica
Conclusiva – **ITC 5032/2015**², bem como apreciados por este órgão ministerial às fls.
184/189, pugna pela rejeição das contas do responsável.

O Conselheiro Relator, no voto de fls. 412/433, concluiu por aplicar princípios de
razoabilidade e proporcionalidade no tocante às determinações expressas da Lei
Complementar 101/2000, incidindo por “relativizar”. Em vista disso este Órgão Ministerial
requereu vistas dos autos cuja manifestação segue adiante.

Pois bem.

É bastante por si mesmo a fundamentação da ICC 244/2015 e da ITC 5032/2015
quanto à manutenção dos apontes de n. 7.1.1 – Realização de Despesas com Pessoal

¹ Fls. 158/179.

² Fl. 181.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

acima dos limites legais da LRF³; motivo pelo qual se **ratifica, assim, o parecer de fls. 184/189, bem como a manifestação de fls. 405/407 em relação à irregularidade aqui elencada.**

No caso vertente, não há notas nos autos provas suficientes para afastar a irregularidade em questão, restando, evidenciada, à todas as luzes, lesão ao ordenamento jurídico.

Como já alhures citado, na sustentação oral repete o gestor as justificativas já apresentadas em momento anterior, relativas à municipalização das escolas e aos gastos com profissionais integrantes do PACS e PSF, cabendo **rememorar, mais uma vez, as conclusões da unidade técnica (ICC 244/2015), as quais se aquiescem integralmente.**

A defesa requer que sejam desconsiderados, para apuração de gasto com pessoal do Município, os valores despendidos nas escolas municipalizadas. Desta feita, apresenta uma situação hipotética, ou seja, caso o Município não tivesse acordado com o Estado sobre a municipalização das escolas então haveria a adequação do gasto com pessoal dentro dos limites estabelecidos na LRF. No entanto, não podemos tratar a questão adotando uma hipótese e sim o fato concreto. Assim sendo, a responsabilidade pelos gastos relativos à pessoal das escolas municipalizadas é exclusiva do Município, não podendo desconsiderar as mesmas no cômputo dos gastos de pessoal. Ademais, o acordo trata-se de um a questão política a ser tratada entre o Município e o Estado.

Com relação à despesa com pessoal integrante do PACS e PSF o gestor aponta as divergências de entendimento, existentes entre alguns Tribunais de Contas, relativo ao cômputo dessa despesa como gasto de pessoal ou não e também na apuração da Receita Corrente Líquida. Conforme mencionado pelo gestor, há no âmbito desta Corte de Contas a orientação técnica OT-C 05/2014, processo TC 0216/2014, que considera *“que as transferências relativas às ações de governo PACS e PSF são transferências correntes, que, portanto, se incluem no cômputo da RCL”*, bem como opinou pela *“impossibilidade de se considerar as despesas com remuneração dos servidores atuantes no PACS e PSF como Outros serviços de terceiros – pessoa física”* devendo ser computadas para os fins dos artigos 18 a 23 da LC n. 101/2000, como despesas de pessoal, nesse sentido, entendemos ser prudente seguir o entendimento contido na Orientação Técnica 05/2014.

Ademais, existe nessa Corte de Contas o Parecer Consulta TC 2/2016, no qual manteve o mesmo entendimento da Orientação Técnica n. 05/2014 sobre a classificação da despesa com a remuneração dos agentes do PSF e PACS, no qual se aponta o que mais importa:

³ O aponte segue a numeração do RTC 165/2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

O Plenário, à unanimidade, respondeu os questionamentos nos seguintes termos: • **Pela impossibilidade de se considerar as despesas com remunerações dos servidores atuantes no Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e Programa de Saúde da Família – PSF como “outros serviços de terceiros – pessoa física”, devendo, ao contrário, ser computadas para os fins dos arts. 18 a 23 da Lei Complementar 101/2000 como despesas com pessoal.** Parecer em Consulta TC - 002/2016-Plenário, TC 216/2014, relator Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, publicado em 28/03/2016.

Cumprir frisar que as justificativas apresentadas pelo responsável, como a realidade encontrada no primeiro ano de gestão, bem as outras providências adotadas para o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, não possuem o condão de modificar o que prescreve o ordenamento jurídico, pois a LRF é clara no sentido de como deve proceder ao responsável no caso de extrapolação do limite de despesa de pessoal, senão vejamos:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

Art. 20. A repartição dos limites globais do art. 19 não poderá exceder os seguintes percentuais:

III - na esfera municipal:

a) 6% (seis por cento) para o Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver;

b) 54% (cinquenta e quatro por cento) para o Executivo

Nessa senda, quando a despesa de pessoal exceder o percentual de 95% (noventa e cinco por cento) ao limite determinado, o artigo 22 e o seu Parágrafo único, impõe algumas vedações aplicadas ao Poder ou Órgão responsável, vejamos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 **será realizada ao final de cada quadrimestre. (grifei)**



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias.

Por conseguinte, o art. 23 da LC 101/2000, de **forma expressa, determina as providências que deverão ser adotadas pelo gestor quando ultrapassados os limites de despesa com pessoal, com vistas a retornar aos limites impostos pela Lei e a partir de quando isso deve ocorrer, 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. (grifei)

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. (Vide ADIN 2.238-5)

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

000015

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Sob os preceptivos legais mencionados, o acompanhamento imperativo da despesa com pessoal realizada nas três esferas de governo se dá pela inequívoca obrigatoriedade de que a todo quadrimestre do ano, cada ente federativo deve registrar esse tipo de despesa juntamente com outros elementos de receitas e despesas, compondo o Relatório de Gestão Fiscal – RGF.

Neste cenário, o responsável inobservou o direito posto, pois se colhe das documentações por ele juntadas que as providências realizadas no decorrer do exercício de 2013 se resumiram aos Decretos n.s 5.862/2013 e 6.045/2013, que dispõem sobre ações de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo Municipal⁴, que não foram suficientes para retornar a despesa de pessoal aos limites legais.

Frise-se, conforme já expresso na manifestação de fls. 184/189, que o Município continuou a apresentar despesas com pessoal acima do limite legal nos dois quadrimestres seguintes (2014), inclusive com percentuais superiores ao aqui vislumbrados, o que evidencia que os decretos municipais não se prestaram a, ao menos, minorar seus dispêndios. Ou seja, já manifesto ato doloso em não atender à Lei.

Nesta esteira, houve grave omissão do gestor em não observar o que dispõe a LRF, bem como, com as vênias de estilo, no voto do eminente Conselheiro no sentido de “relativizar” o que dispõe de forma expressa a LRF. A lei é clara e deve ser cumprida por todos os responsáveis. Ademais, todos os responsáveis dos 78 (setenta e oito) municípios receberam as escolas estaduais, havendo, assim, a permanecer o voto do Conselheiro Relator, tratamento diferenciado quanto aos demais gestores, principalmente para aqueles que adotaram os preceitos estabelecidos na LC 101/2000.

Ademais, no r. Voto, sob a justificativa de que é o primeiro ano de mandato do gestor, o mesmo não estaria obrigado a cumprir a Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seria uma excludente de responsabilidade, contudo, não há no ordenamento jurídico exceção que permita interpretação neste sentido.

⁴ Fls. 242/247.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

Posto isso, o **Ministério Público de Contas** reitera as manifestações de fls. 184/189 e 405/407 para que seja emitido Parecer Prévio recomendando à Câmara Municipal de Muniz Freire a **rejeição das contas** do Senhor **Paulo Fernando Mignone**.

Ainda, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993⁵, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012⁶, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 02 de outubro de 2017.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
 Procurador de Contas

⁵ **Art. 41.** Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

⁶ **Art. 53.** São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.

Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**

Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo
 Rua José Alexandre Buaiz, 157 – Enseada do Suá - Vitória/ES
 CEP 29.050-913 Fone: (27) 3334-7671

Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC

INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA ITC 5032/2015

PROCESSO: TC 2795/2014
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Muniz Freire
ASSUNTO: Prestação de Contas Anual - Prefeito
EXERCÍCIO: 2013
RESPONSÁVEL: **Paulo Fernando Mignone** – Prefeito
UNIDADE TÉCNICA: 4ª Secretaria de Controle Externo
RELATOR: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

À SEGEX

O Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas - NEC, considerando a completude apresentada na análise meritória da **Instrução Contábil Conclusiva ICC 244/2015**, que preenche, portanto, os requisitos estabelecidos no artigo 319 do RITCEES, e com o fito de se privilegiar a celeridade processual, manifesta-se pelo julgamento do presente feito nos moldes ali sugeridos, anuindo-se aos argumentos fáticos e jurídicos descritos na referida peça técnica, que nestes termos se pronunciou:

IV. CONCLUSÃO

Face o todo exposto e, considerando o disposto no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, sugerimos no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Muniz Freire, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Senhor **Paulo Fernando Mignone**, Prefeito Municipal, durante o exercício de 2013, em face da manutenção do seguinte indicativo de irregularidade:

Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF
(item II.1 desta Instrução)

Vitória, 20 de outubro de 2015.

Júnia Paixão Martins Alvim
Auditora de Controle Externo
203.040

4ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA – ICC 244/2015

PROCESSO TC: 2795/2014
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Muniz Freire
ASSUNTO: Prestação de Contas Anual
EXERCÍCIO: 2013
RESPONSÁVEL: Paulo Fernando Mignone
RELATOR: Conselheiro Sérgio Aboudib Ferreira Pinto
VENCIMENTO: 31/03/2016

Cuidam os autos em exame do processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, referente ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Senhor Paulo Fernando Mignone.

Com relação ao prazo, a Prestação de Contas Anual foi protocolizada neste Tribunal de Contas em 31 de março de 2013, portanto, dentro do prazo estabelecido pela legislação vigente.

Ato contínuo, após a análise inicial desta Secretaria, foi elaborado o Relatório Técnico Contábil (RTC) nº 165/2015 (fls. 09/50), sugerindo-se a citação do responsável para que apresentasse as justificativas necessárias ao esclarecimento dos indicativos de irregularidade apontados. Nesse sentido, foi elaborada a Instrução Técnica Inicial (ITI) nº 930/2015.

Dando seguimento aos feitos, o ora caderno processual foi submetido à apreciação do Relator, que acompanhando o entendimento da área técnica decidiu pela citação do Prefeito Municipal de Muniz Freire, por intermédio da Decisão Monocrática Preliminar nº 899/2015.

Nesse sentido, registra-se que o responsável apresentou defesa, consoante documentos de folhas 60 a 155.

I. LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

De acordo com o Relatório Técnico Contábil nº 165/2015, que integra a Prestação de Contas Anual, não foram constatados indicativos de irregularidades, relativos às aplicações em ações e serviços públicos de saúde e nas aplicações constitucionais mínimas na manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo por base informações e documentações apresentadas pelo jurisdicionado, como parte integrante da Prestação de Contas Anual. Acerca dos pontos mencionados, destacam-se as seguintes informações:

- Dos levantamentos efetuados, constatou-se que o município em análise obteve, a título de Receita Corrente Líquida no exercício, o montante de **R\$ 44.646.581,09** (quarenta e quatro milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, quinhentos e oitenta e um reais e nove centavos);
- O total das despesas próprias com saúde atingiu o montante de **R\$ 6.312.795,07** (seis milhões, trezentos e doze mil, setecentos e noventa e cinco reais e sete centavos), correspondente a **23,97%** (vinte e três vírgula noventa e sete pontos percentuais) do total das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 26.336.580,67), **cumprindo** o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para este fim, conforme estabelecido no artigo 77, inciso III do ADCT da Constituição Federal - Redação dada pelo artigo 7º da EC 29/2000;
- O total da despesa realizada com Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica atingiu o montante de **R\$ 8.855.766,39** (oito milhões, oitocentos e cinquenta e cinco mil, setecentos e sessenta e seis reais e trinta e nove centavos), correspondente a **103,12%** (cento e três vírgula doze pontos percentuais) das transferências de Recursos do FUNDEB (R\$ 8.587.803,00), **cumprindo** o percentual mínimo de 60% para

este fim, conforme o que determina o artigo 60, XII do ADCT da Constituição Federal;

- As despesas totais realizadas com Educação atingiram o montante de **R\$ 7.522.036,64** (sete milhões, quinhentos e vinte e dois mil, trinta e seis reais e sessenta e quatro centavos), correspondente a **28,56%** (vinte e oito vírgula cinquenta e seis pontos percentuais) das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais (R\$ 26.336.580,67), **cumprindo** o percentual mínimo de 25% para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de acordo com o que determina o *caput* do artigo 212 da Constituição Federal de 1988;
- No que se refere aos valores transferidos à Câmara Municipal, a Prefeitura Municipal repassou o montante de **R\$ 1.816.186,19** (um milhão, oitocentos e dezesseis mil, cento e oitenta e seis reais e dezenove centavos), no período de janeiro a dezembro de 2013, **que se encontra em conformidade com o limite máximo de R\$ 1.837.378,29** (um milhão, oitocentos e trinta e sete mil, trezentos e setenta e oito reais e vinte e nove centavos), estabelecido pela Constituição Federal.

INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE APONTADOS NO RTC 165/2015

I.1 - Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF (item 7.1.1 do RTC 165/2015)

Inobservância dos artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea "b" e 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000.

Constatou-se, a partir da Prestação de Contas Anual do ente ora analisado, que a administração municipal realizou despesas com pessoal e encargos sociais no montante de **R\$ 26.599.822,95** (vinte e seis milhões, quinhentos e noventa e nove mil, oitocentos e vinte e dois reais e noventa e cinco centavos), resultando, desta forma, em uma **aplicação** de **59,58%** (cinquenta e nove vírgula cinquenta e oito

pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida apurada para o exercício, conforme tabela a seguir:

Tabela 01: Despesas com pessoal – Poder Executivo

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
Despesas totais com pessoal	26.599.822,95
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	59,58

Fonte: item 7.1.1 do RTC 165/2015.

Verificou-se, ainda, que foram emitidos, por esta Corte de Contas, diversos pareceres de alerta ao Chefe daquele Poder retratando tal situação, conforme se depreende do quadro seguinte:

Processo TC Nº	Quadrimestre	ITI nº	Total das despesas
5100/2013	1º/2013	497/2013	58,49%
8089/2013	2º/2013	886/2013	58,18%
1234/2014	3º/2013	159/2014	59,57%

No que se refere às despesas **totais** com pessoal, **consolidando o Poder Executivo com o Poder Legislativo**, constatou-se que essas despesas atingiram **62,88%** (sessenta e dois vírgula oitenta e oito pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida, perfazendo o total de **R\$ 28.074.930,02** (vinte e oito milhões, setenta e quatro mil, novecentos e trinta reais e dois centavos), conforme tabela a seguir:

Tabela 02: Despesas com pessoal consolidadas

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
Despesas totais com pessoal	28.074.930,02
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	62,88

Fonte: item 7.1.1 do RTC 165/2015.

Nesse momento passamos à transcrição da defesa apresentada pelo gestor:

O Técnico subscrito responsável pela elaboração do respeitável Relatório Técnico Contábil nº 165/2015 relatou que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire realizou despesa com pessoal e encargos sociais do Poder Executivo, R\$ 26.599.822,95 (vinte e seis milhões, quinhentos e noventa e nove mil, oitocentos e vinte e dois reais e noventa e cinco centavos), resultando em um percentual de 59,58% (cinquenta e nove vírgula

cinquenta e oito pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida apurada no exercício, sendo que o gasto com pessoal e encargos sociais consolidado foi de R\$ 28.074.930,02 (vinte e oito milhões, setenta e quatro mil, novecentos e trinta reais e dois centavos), resultando num índice de 62,88% (sessenta e dois vírgula oitenta e oito pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida apurada para o exercício, ocasionando, desta forma, descumprimento dos limites previstos nos artigos 19, inciso III, 20, inciso III, alínea "b" e 22, Parágrafo Único, da LRF (lei de Responsabilidade Fiscal).

Relatou for fim, que foram emitidos, por parte desta Corte de Contas, diversos pareceres de alerta ao Chefe do Poder Executivo, retratando tal situação.

DAS JUSTIFICATIVAS

Preliminarmente, no que se refere ao montante da Receita Corrente Líquida apurada por este Egrégio Tribunal de Contas, não há o que se questionar, pois a mesma se encontra em total conformidade com o que estabelece o inciso IV do art. 2º da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000. Da mesma forma, a despesa total com pessoal apurada pela respeitável equipe técnica deste egrégio Tribunal de Contas reflete a realidade dos valores apresentados pelo município na PCA – Prestação de Contas Anual de 2013.

É bem verdade que um dos maiores desafios dos gestores públicos está na capacidade de gerir e controlar as despesas com pessoal do ente, controle esse necessário de ser cada vez mais intensificado em virtude do baixo crescimento das receitas municipais em relação aos índices de reajustes de pessoal pleiteados pelos sindicatos, que na maioria dos casos são requeridos com base no IPCA e na concessão de reajustes do Piso Nacional de algumas categorias, dentre elas a dos profissionais da educação.

No caso específico do município de Muniz Freire, um dos fatores que vem contribuindo negativamente para a elevação do índice de gasto com pessoal, reside no fato do município ter, infelizmente, municipalizadas escolas estaduais que eram geridas e mantidas pelo Governo Estadual e atualmente são custeadas pelos cofres municipais. No primeiro momento, a proposta do Governo do Estado parecia benéfica para os municípios, uma vez que iria elevar as receitas do ente com o aporte de recursos do FUNDEB e permitir ao município a possibilidade de gerir os gastos e investimentos das escolas municipalizadas de forma direta e objetiva, de acordo com a demanda e prioridade identificada.

Ocorre que a opção do município em municipalizar as escolas que eram do Estado, foi extremamente DESASTROSA para as finanças do município, haja vista que os recursos recebidos eram e se tornaram ainda mais insuficientes para honrar sequer com a folha de pagamento dos profissionais do magistério, muito menos para quitar as demais despesas, tais como transporte, energia, águas, pessoal administrativo, manutenção da estrutura física das escolas, dentre outras. Além disso, a municipalização das escolas contribuiu para elevar o índice de gasto com os profissionais do magistério de 81,92% em 2010, para 112,04% em 2013, comprometendo a totalidade dos recursos recebidos do FUNDEB

com o pagamento dos profissionais do magistério, devendo ainda, ser complementada com recursos do MDE, situação esta que poderá, em um futuro não distante, ocasionar a falência do município, caso as escolas municipalizadas não sejam novamente assumidas pelo Governo do Estado.

Várias foram as tentativas da administração municipal de estadualizar as escolas que haviam sido municipalizadas, porém todas frustradas, sendo que ao término de 2014 e início de 2015, a questão gerou um embate jurídico entre o Município e o Governo do Estado, com repercussão na mídia televisiva e impressa. Estadualizar as escolas é a única saída para o município de Muniz Freire tentar se adequar ao índice de gasto com pessoal e evitar o descumprimento do estatuído no artigo 19, inciso III, artigo 20, inciso III, alínea "b" e artigo 22, Parágrafo Único da LRF, evitando desta forma, com que o município entre em uma situação de total colapso financeiro.

Neste aspecto, fica evidente que a situação do gasto com pessoal do município de Muniz Freire está se agravando severamente em função as escolas municipalizadas, pois se o município exonerasse todos os cargos comissionados e todos os secretários municipais da folha de pagamento, ainda assim não seria suficiente para adequar o índice de gasto com pessoal aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

A seguir, apresentamos levantamento realizado pela Prefeitura Municipal de Muniz Freire, dos impactos negativos gerados pela municipalização das escolas nas finanças do município, em especial no gasto com pessoal, o qual foi objeto de inúmeras tentativas junto ao Governo do Estado, no sentido de provar a inviabilidade técnica de continuarmos arcando com tais despesas, em especial na impossibilidade de nos mantermos abaixo do limite de gasto com pessoal previsto na LRF, conforme a seguir:

1) Gasto com pessoal do poder executivo apurado em 2013. Sem dedução:

Tabela 01

GASTO COM PESSOAL PODER EXECUTIVO	
(=) Total da Despesa Bruta com Pessoal – Poder Executivo	26.599.822,95
(=) Gasto total com pessoal Poder Executivo	26.596.975,24
Receita Corrente Líquida	44.646.581,09
Índice de Gasto com Pessoal. (art. 20, inciso III, alínea "b") 54,00%	59,58%

2) redução no gasto com pessoal do município, caso as escolas a seguir listadas, fossem devolvidas para o Estado:

Tabela 02

Gasto anual do Município com escolas do Estado que foram municipalizadas	
Nome da Escola	Despesa anual com pessoal
Escola Córrego Rico	41.539,62
Escola Ipê Peroba	82.396,73
Escola Amorim	114.608,60
Escola de Tombos	863.125,16
Escola de Alto Norte	718.367,09
Escola Santa Joana	1.861.157,76
Escola Maria Áurea Barroso	1.534.596,24
(=) Gasto total a ser deduzido	5.125.764,18

Obviamente que da mesma forma que se as escolas municipalizadas fossem absorvidas pelo Estado, a despesa com pessoal reduziria o equivalente a R\$ 5.125.764,18 (cinco milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e sessenta e quatro reais e dezoito centavos) a receita corrente líquida do município iria sofrer uma significativa redução, calculada pela Prefeitura Municipal de Muniz Freire, com base no último censo utilizado para repasse do FUNDEB pelo Governo Federal em 2013, conforme a seguir:

Tabela 03

Redução na Receita Corrente Líquida gerada pela possível devolução das	
Nome da Escola	Receita do FUNDEB transferida com
Escola Córrego Rico	80.765,79
Escola Ipê Peroba	109.610,72
Escola Amorim	149.993,61
Escola de Tombos	660.789,15
Escola de Alto Norte	494.690,33
Escola Santa Joana	1.733.820,35
Escola Maria Áurea Barroso	1.074.953,91
(=) Total a ser deduzido da RCL	4.304.623,85

Portanto, diante dos valores e levantamento apresentados pelo Município de Muniz Freire referente às escolas municipalizadas, que foram objeto de demonstração e discussão com o Governo do Estado no tocante à impossibilidade técnica do município de Muniz Freire em mantê-las, apresentamos a seguir, o reflexo de tais valores no gasto com pessoal do município em 2013, caso a despesa fosse assumida pelo Estado, bem como a receita fosse arrecadada diretamente para os cofres do Governo Estadual, ratificando assim, que o município estaria em situação de total adimplemento relativo ao gasto com pessoal do Poder Executivo, conforme previsto no art. 20, inciso III, alínea "b" da LRF, apresentando um índice de 53,23% (cinquenta e três vírgula vinte e três pontos percentuais), conforme a seguir:

Tabela 04

Gasto com pessoal Poder Executivo	
A) Total da despesa bruta com pessoal – Poder Executivo	26.599.822,95
B) Dedução das despesas com pessoal das escolas municipalizadas	(5.125.764,16)
C) Gasto total com pessoal Poder Executivo – (C=A-B)	21.474.058,77
D) Receita Corrente Líquida	44.646.581,09
E) Dedução da RCL referente à perda na arrecadação das Escolas Municipalizadas	(4.304.623,85)
F) Receita Corrente Líquida, com a dedução das Escolas Municipalizadas (F=D-E)	40.341.957,24
G) Índice de gasto com pessoal. (art. 20, III, alínea "b") 54,00% ((G=C/F*100)	53,23%

Similarmente ao cumprimento do gasto com pessoal do Poder Executivo apresentado anteriormente, caso as escolas municipalizadas tivessem sido assumidas pelo Estado em 2013, o mesmo ocorreria com o gasto de pessoal consolidado do município, onde apresentaríamos um índice de 56,89% (cinquenta e seis vírgula oitenta e nove pontos percentuais), conforme previsto no artigo 19, inciso II da LRF, a seguir demonstrado:

Tabela 05

Gasto com pessoal Poder Executivo	
A) Total da despesa bruta com pessoal – Poder Executivo	28.074.930,02
B) Dedução das despesas com pessoal das escolas municipalizadas	(5.125.764,18)
C) Gasto total com pessoal Poder Executivo – (C=A-B)	22.949.165,84
D) Receita Corrente Líquida	44.646.581,09
E) Dedução da RCL referente à perda na arrecadação das Escolas Municipalizadas	(4.304.623,85)
F) Receita Corrente Líquida, com a dedução das Escolas Municipalizadas (F=D-E)	40.341.957,24
G) Índice de gasto com pessoal. (art. 19, III, alínea “b”) 60,00% ((G=C/F*100)	56,89%

Por tanto, da análise dos dados apresentados, requeremos a este egrégio Tribunal de Contas, que elimine da apuração dos gastos com pessoal, os impactos negativos na receita e despesa do município, relativos à municipalização das escolas anteriormente relatadas, haja vista que o gasto com os profissionais do magistério das escolas municipalizadas vem prejudicando, severamente, o índice de gasto com pessoal previsto na LRF, inviabilizando o município de adotar qualquer medida que possa surtir efeito prático para adequação ao limite legal previsto no artigo 19, inciso III, artigo 20, inciso III, alínea “b” e artigo 22, Parágrafo Único da LRF.

O segundo ponto que passaremos a abordar, diz respeito ao entendimento difuso exarado por diversos Tribunais de Contas dos Estados de considerar ou não na despesa com pessoal, os gastos com os profissionais integrantes do PACS e ESF, sendo computado como gasto com pessoal, tão somente a parcela desembolsada pelo município. Além da divergência de entendimento no cômputo da despesa com pessoal relativo ao PACS e ESF, há divergência, também, na apuração da Receita Corrente Líquida, sendo considerado por alguns Tribunais de Contas, as transferências intergovernamentais do PACS e ESF na base de cálculo da RCL, enquanto que para outros Tribunais tais valores deverão ser expurgados da base de cálculo da Receita Corrente Líquida.

Neste ponto, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo se manifestou, ainda que preliminarmente, através da Orientação Técnica nº 005/2014, processo TC nº 0216/2014 em tramitação nesta Corte de Contas, “que as transferências relativas às ações de governo PACS e PSF são transferências correntes, que, portanto, se incluem no computo da RCL”, bem como opinou pela “impossibilidade de se considerar as despesas com remuneração dos servidores atuantes no PACS e PSF como Outros serviços de terceiros – pessoa física”, devendo, ao contrário, ser computadas para os fins dos arts. 18 a 23 da LC nº 101/2000, como despesas com pessoal.

Por outro lado, e divergindo do entendimento da Orientação Técnica do TCEES nº 005/2014, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais se manifestou através das consultas nº 656.574, 700.774, 832.420 e 838.571, consignado que: “levando-se em conta que os programas são compartilhados entre entes da Federação, cada esfera de governo lançará como despesa de pessoal a parcela que lhe couber na remuneração do agente e não a totalidade, sendo que a parte restante, isto é, aquela advinda da transferência intergovernamental, por meio dos programas em comendo, usada para pagamento do pessoal contratado, será contabilizada como “Outros Serviços de Terceiros – pessoa física”, a título

de transferência recebida, não integrando, portanto, as despesas com pessoal, para efeito do art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal”.

Quanto às despesas realizadas com o pagamento de servidores efetivos que atuam em ações da Atenção Básica, fora referendado o art. 18 da Lei de Responsabilidade Fiscal que considera como despesas com pessoal todos os gastos do ente com servidores ocupantes de cargos, funções ou empregos, independentemente da forma de ingresso na carreira pública. Neste ponto, fora considerado que o pagamento dos servidores do PACS e ESF realizado com recursos próprios, deverá ser lançado como “despesa de pessoal”.

Nesta esteira, ressaltou que a parte ou a totalidade da despesa que for paga com recursos provenientes de transferências intergovernamentais, deverá ser contabilizada como “Outros Serviços de Terceiros – pessoa física”, não integrando as despesas com pessoal.

No que se refere à inclusão ou exclusão da transferência dos recursos provenientes do PACS e ESF no cômputo da Receita Corrente Líquida, fora ainda relatado pelo TCEMG que, não obstante o valor objeto da transferência intergovernamental do PACS e ESF não ser considerada para fins de gasto com pessoal, essa mesma transferência **“irá compor a receita corrente líquida (RCL) do Município”**.

Se esse entendimento fosse unânime entre os Tribunais de Contas do País, o gasto com pessoal do município de Muniz Freire, sem considerar os reflexos negativos da municipalização já relatados neste tópico, seria:

Tabela 06

Despesa com pessoal - Poder Executivo	
(=) Total da Despesa Bruta com Pessoal	26.599.822,95
(-) Receita do PACS	(601.279,00)
(-) Receita do ESF	(706.740,00)
(=) Despesas Liquidas com Pessoal (deduzido PACS e ESF)	25.291.803,95
Receita Corrente Líquida	44.646.581,09
Índice de gasto com pessoal com dedução (art. 20, III, alínea “b”)	56,65%
Índice de gasto com pessoal sem dedução (art. 20, III, alínea “b”)	59,58%

Corroborando que a questão de inclusão ou exclusão no gasto com pessoal da despesa com os profissionais do PACS e ESF, custeadas com recursos provenientes das transferências intergovernamentais possui entendimentos difusos entre os Tribunais de Contas dos Estados, conforme já relatado, passamos a analisar o entendimento exarado pelo Tribunal de Contas de Rondônia, processo nº 4242/2003, Parecer Prévio nº 177/2003, conforme a seguir:

“ ...

É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

- a) por tratar-se de programas custeadas pela União os gastos com pessoal integrantes dos PACS/PSF deverão ser expurgados do montante da Despesa com Pessoal para efeito

de cumprimento dos limites estabelecidos nos artigos 18 e 19, da Lei Complementar Federal nº 101/2000, sendo que o valor da dedução deverá limitar-se ao valor da parcela transferida pela União;

b) considerando que os programas em pauta são compartilhados por mais de uma esfera de governo, caberá ao município computar em Despesa com Pessoal o valor da parcela desembolsada pelos seus próprios cofres quando esta se destinar a custear gastos com pessoal inseridos nos PACS/PSF;

c) em função da orientação contida na alínea "a", as transferências efetivadas pela União destinadas ao custeio dos programas em questão, embora classificadas como receitas correntes, deverão ser deduzidas da base de cálculo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

..."

Da análise do Parecer nº 177/2003 do TCE de Rondônia, tem-se resumidamente, que a despesa com pessoal dos integrantes do PACS e ESF deverão ser expurgados do montante da despesa com pessoal, sendo computado como gasto com pessoal a parcela desembolsada pelo município. No que se refere à Receita Corrente Líquida, entendeu o TCE de Rondônia que tais valores deverão ser deduzidos da base de cálculo da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste contexto, suponhamos que um determinado município estivesse apresentado a seguinte situação fiscal ao término do exercício financeiro:

Tabela 07

PODER EXECUTIVO	
(=) Total da Despesa Bruta com Pessoal	23.220.000,00
(-) Despesas não computadas (§ 1º do art.19 da LRF)	(0,00)
(=) Despesas Líquidas com Pessoal	23.220.000,00
Receita Corrente Líquida	43.000.000,00
Índice de Gasto com Pessoal	54,00%

De posse dos números apresentados, ainda que hipoteticamente, se este município fosse contemplado a ampliar o Programa de Agentes Comunitários da Saúde (PACS) e Estratégia da Saúde (ESF) passando a receber mais R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais) para o PACS e R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais) para o ESF, sendo que o recurso recebido custearia totalmente o gasto com pessoal dos profissionais dos programas, a situação fiscal do município seria ainda mais asseverada, conforme e seguir:

Tabela 08

PODER EXECUTIVO	
(=) Total da Despesa Bruta com Pessoal	23.220.000,00
(-) Despesas não computadas (§ 1º do art.19 da LRF)	(0,00)
(+) Despesas com PACS	200.000,00
(+) Despesas com ESF	300.000,00

(=) Despesas Líquidas com Pessoal	23.720.000,00
Receita Corrente Líquida	43.000.000,00
(+) Receita do PACS	200.000,00
(+) Receita do ESF	300.000,00
(=) Total da Receita Corrente Líquida	43.500.000,00
Índice de Gasto com Pessoal	54,53%

Apesar da aparente benéfica para o município em ser contemplado com o recebimento adicional de recursos do PACS e ESF, os referidos valores poderão produzir resultados devastadores na Gestão Fiscal do ente. Neste contexto, considerar a totalidade dos gastos com o PACS e ESF, custeada com recursos de transferências intergovernamentais, no gasto total com pessoal do município, causará, indubitavelmente, reflexos altamente prejudiciais no controle da Gestão Fiscal dos municípios, que estão tendo de conviver com o dilema de "governar" e "administrar" gastos em ascendência, com arrecadação cada vez mais escassa, uma vez que as despesas de custeio da máquina pública se elevam de forma desproporcional ao crescimento da receita.

Diante de todo o exposto e levando-se em consideração não somente a divergência de entendimento existente entre os Tribunais de Contas dos Estados, no tocante ao gasto com pessoal custeados com recursos do PACS e ESF, que por si só é um programa de transferência de recursos da União para os municípios que implica negativamente no gasto com pessoal, conforme relatado anteriormente, REQUIERO a este egrégio Tribunal de Contas, que desconsidere da apuração dos gastos com pessoal do município, os efeitos negativos gerados pela municipalização das escolas que eram custeadas pelo Estado, tendo em vista que inúmeras foram as tentativas desta administração municipal de fazer com que o Estado reassumisse as Escolas relatadas anteriormente, pois diante dos levantamentos e projeções realizados por esta municipalidade, apresentados nestas justificativas, a única chance do município de Muniz Freire voltar a se adequar ao índice de gasto com pessoal previsto na LRF, será fazer com que o Governo do Estado reconheça a incapacidade do município em manter tais escolas, passando a assumi-las de imediato, evitando desta forma. O colapso financeiro e fiscal iminente para o município.

A defesa requer que sejam desconsiderados, para apuração de gasto com pessoal do Município, os valores despendidos nas escolas municipalizadas. Desta feita, apresenta uma situação hipotética, ou seja, caso o Município não tivesse acordado com o Estado sobre a municipalização das escolas então haveria a adequação do gasto com pessoal dentro dos limites estabelecidos na LRF. No entanto, não podemos tratar a questão adotando uma hipótese e sim o fato concreto. Assim sendo, a responsabilidade pelos gastos relativos à pessoal das escolas municipalizadas é exclusiva do Município, não podendo desconsiderar as mesmas

no cômputo do gasto de pessoal. Ademais, o acordo trata-se de uma questão política a ser tratada entre o Município e o Estado.

Com relação à despesa com pessoal integrante do PACS e PSF o gestor aponta as divergências de entendimento, existentes entre alguns Tribunais de Contas, relativo ao cômputo dessa despesa como gasto com pessoal ou não e também na apuração da Receita Corrente Líquida. Conforme mencionado pelo gestor, há no âmbito desta Corte de Contas a orientação técnica OT-C 05/2014, processo TC 0216/2014, que considera *"que as transferências relativas às ações de governo PACS e PSF são transferências correntes, que, portanto, se incluem no cômputo da RCL"*, bem como opinou pela *"impossibilidade de se considerar as despesas com remuneração dos servidores atuantes no PACS e PSF como Outros serviços de terceiros – pessoa física"*, devendo ser computadas para os fins dos artigos. 18 a 23 da LC nº 101/2000, como despesas com pessoal, nesse sentido, entendemos ser prudente seguir o entendimento contido na Orientação Técnica 05/2014.

Face ao todo exposto, vimos sugerir a **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 7.1.1 do RTC 165/2015**.

II. GESTÃO FISCAL

Mediante consulta ao Sistema LRFWEB, verificou-se que, de acordo com os dados encaminhados pelo município, foram emitidos alertas sobre o descumprimento do limite prudencial com as despesas de pessoal do Poder Executivo municipal.

III. DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Segundo o Relatório Técnico Contábil nº 165/2015, peça integrante da presente Prestação de Contas Anual, foram constatados os seguintes indicativos de irregularidade:

III.1 – Abertura de créditos adicionais no exercício em montante superior ao autorizado na Lei Orçamentária Anual (item 4.1 do RTC 165/2015)

Inobservância aos artigos 5º e 6º da Lei Municipal 2.278/2012 e artigo 42 da Lei Federal 4.320/64

Segundo disposto na Lei Orçamentária Anual do Município, em seu artigo 5º, o limite para abertura de créditos adicionais suplementares ficou limitado ao percentual de 10% (dez por cento) sobre o total das despesas fixadas no Orçamento, ou seja, R\$ 4.850.000,00 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil reais).

Ainda, o artigo 6º do Orçamento Municipal estabeleceu que não oneram o mencionado limite as seguintes suplementações:

I – as suplementações utilizadas para a cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais insuficientemente dotadas, independentemente da natureza e fonte de recursos, limitada a 40% (quarenta por cento) do valor total previsto para pessoal e encargos sociais;

II – as suplementações ou remanejamentos efetuados utilizando como fonte de recursos os convênios firmados, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028/2004;

III – as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o excesso de arrecadação, conforme previsto no art. 43, § 1º, inciso II e § 3º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;

IV – as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no art. 43, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;

V – as suplementações destinadas a suprir insuficiências nas dotações referentes à amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais.

Assim, tendo em vista o disposto na Lei Orçamentária, na análise técnico-contábil inicial verificou-se que o montante de R\$ 6.704.021,66 (seis milhões, setecentos e quatro mil, vinte e um reais e sessenta e seis centavos) não onerava o limite de abertura de créditos adicionais suplementares.

Desta feita, foram efetivamente abertos créditos suplementares, nos termos do art. 5º, no montante de R\$ 5.139.399,87 (cinco milhões, cento e trinta e nove mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos), montante este que extrapola o autorizado na Lei Orçamentária Anual, qual seja, R\$ 4.850.000,00 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil reais), assim, na análise técnico-contábil inicial, verificou-se que a limitação para abertura de créditos adicionais

suplementares foi ultrapassada em **R\$ 289.399,87** (duzentos e oitenta e nove mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos).

Sobre este item, o gestor alegou que:

DAS JUSTIFICATIVAS

Inicialmente, cabe-nos ressaltar que, com muita propriedade fora relatado pelo técnico subscritor do respeitável relatório técnico em questão, que os créditos adicionais suplementares abertos com amparo no Art. 6º da Lei Orçamentária Anual de 2013 não deverão ser considerados no computo do limite previsto no Art. 5º da referida Lei, situação esta que gerou, em exercícios anteriores, conflito de entendimento por parte desta Corte de Contas, ponto este devidamente pacificado de entendimento, conforme podemos constatar do Parecer Prévio nº 49/2014 referente à Prestação de Contas Anual de 2011 deste município.

Isto posto, passamos a justificar a suposta irregularidade na abertura de créditos suplementares no montante de R\$ 289.399,87 (duzentos e oitenta e nove mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos) acima do limite autorizado no Art. 5º da Lei Orçamentária Anual.

A consideração de que o município de Muniz Freire teria, supostamente, realizado abertura de créditos suplementares acima do limite previsto no Art. 5º da LOA, deve-se, exclusivamente, ao fato da respeitável equipe técnica deste egrégio Tribunal de Contas ter considerado como dispositivo legal para abertura de créditos suplementares, tão somente a Lei Orçamentária Anual nº 2.278/2012, sendo que o município de Muniz Freire obteve autorização para abertura de créditos suplementares também através das Leis nº 2.311/2012 que concedeu autorização para elevar o índice autorizado na LOA em mais 7,5%, passando para 17,5% e a autorização concedida através da Lei nº 2.313/2012 que concedeu autorização para elevar o índice autorizado nas Leis nº 2.278/2012 e 2.311/2012 em mais 20%, passando para 37,5%, conforme a seguir:

Lei nº 2.311/2013

“Art. 1º - Ficam os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Muniz Freire, de acordo com o disposto no Art. 42 da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, autorizados a elevar o índice de abertura de créditos adicionais suplementares de que trata o art. 5º da Lei Orçamentária Anual nº 2.278 de 27 de novembro de 2012 em mais de 7,5% (sete vírgula cinco por cento), passando a autorização concedida de 10% (dez por cento) para 17,5% (dezessete vírgula cinco por cento), de forma proporcional aos seus respectivos orçamentos e utilizando como fonte de recursos as definidas no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64 e recursos de Convênios, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028 de 08 de julho de 2004.”

Lei nº 2.313/2013

"Art. 1º - Ficam os Poderes Executivo e Legislativo do Município de Muniz Freire, de acordo com o disposto no Art. 42 da Lei Federal 4.320 de 17 de março de 1964, autorizados a elevar o índice de abertura de créditos adicionais suplementares de que trata o art. 5º da Lei Orçamentária Anual nº 2.278 de 27 de novembro de 2012 e a Lei nº 2.311/2013, de 12 de setembro de 2013, em mais 20% (vinte por cento), passando a autorização concedida de 17,5% (dezessete vírgula cinco por cento) para 37,5% (trinta e sete vírgula cinco por cento), de forma proporcional aos seus respectivos orçamentos e utilizando como fonte de recursos as definidas no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64 e recursos de Convênio, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028 de 08 de julho de 2004."

Desta forma, considerando a existência das duas leis autorizativas de nº 2.311/2013 e nº 2.313/2013 de abertura de créditos suplementares concedidas ao município no exercício de 2013, o qual elevou o índice previsto na LOA de 10% (dez por cento) para 37,5% (trinta e sete vírgula cinco por cento), podemos constatar que o município encerrou o exercício financeiro de 2013 com um e expressivo saldo para abertura de créditos suplementares, conforme disposto a seguir:

Descrição	Créditos abertos – R\$
Créditos suplementares abertos (A)	11.843.421,53
Créditos abertos com amparo no art. 6º LOA (B)	6.704.021,66
Abertura de créditos para fins de apuração do limite (C) = (A) – (B)	5.139.399,87
Limite para abertura de créditos adicionais conf. LOA Lei nº 2.278/12 (D)	4.850.000,00
Limite para abertura de créditos adicionais conf. LOA Lei nº 2.311/13 (mais 7,5%) (E)	3.637.500,00
Limite para abertura de créditos adicionais conf. LOA Lei nº 2.313/13 (mais 20%) (F)	9.700.000,00
Total de autorização para abertura de créditos suplementares (G) = (D+E+F)	18.187.500,00
Saldo para abertura de créditos suplementares autorizados (H) = (G) – (C)	13.048.100,13

Por oportuno, esclarecemos que em momento algum o Município de Muniz Freire realizou ou sequer teve a intenção de realizar qualquer tipo de despesa sem prévia autorização legislativa ou até mesmo tenha, em dado momento, extrapolado o limite máximo de abertura de crédito suplementar autorizado através das Leis nº 2.278, 2.311 e 2.313. Além disso, todas as suplementações foram realizadas em total conformidade com o que estabelece os art. 7º, 40, 41, 42, 43, 46 e 85 da Lei Federal 4.320/64, Parecer Consulta TCEES nº 028/2004, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual e demais Leis autorizativas já referendadas, em anexo.

Diante do todo o exposto e da documentação em anexo, em especial das Leis Municipais nº 2.311/2013 e 2.313/2013, requeremos que este Egrégio Tribunal de Contas acolha as justificativas e documentos ora apresentados, declarando sanados os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão.

A documentação de suporte está acostada às folhas 86/92.

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas, verifica-se que as Leis municipais 2.311/2013 e 2313/2013 elevaram o percentual para a abertura de créditos adicionais para **37,50%** (trinta e sete vírgula cinquenta pontos percentuais), portanto, a administração poderia abrir créditos adicionais até o limite de R\$ 18.187.500,00 (dezoito milhões, cento e oitenta e sete mil e quinhentos), montante esse superior ao valor total de créditos adicionais abertos no exercício.

Cumpre-nos, porém, destacar que não foi enviada, na prestação de contas original, cópia das Leis 2.311/2013 e 2.313/2013 que elevaram o limite máximo de abertura de créditos adicionais.

Assim sendo, vimos sugerir o **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no **item 4.1 do RTC 165/2015**.

III. 2 – Divergência entre os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias, no balancete de execução orçamentária, comparativamente ao demonstrativo e créditos adicionais. (item 4.2 do RTC 165/2015)

Inobservância dos artigos 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

O Relatório Técnico Contábil 165/2015 aponta que, tomando-se por base o Demonstrativo de Créditos Adicionais, encaminhado na presente Prestação de Contas Anual, verifica-se que as suplementações de dotações orçamentárias atingiram o montante de **R\$ 11.843.421,53** (onze milhões, oitocentos e quarenta e três mil, quatrocentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos), enquanto as anulações de dotações orçamentárias totalizaram **R\$ 7.966.571,00** (sete milhões, novecentos e sessenta e seis mil, quinhentos e setenta e um reais).

No entanto, ao verificar-se o Balancete de Execução Orçamentária do exercício em análise, os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias mostraram-se divergentes daqueles apurados no Demonstrativo de Créditos Adicionais, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 03: Síntese da Abertura de Créditos Adicionais**Em R\$ 1,00**

	Demonstrativo de Créditos Adicionais (A)	Balancete da Execução Orçamentária (B)	Divergência (C) = (A) - (B)
Suplementações (D)	11.843.421,53	17.770.199,57	5.926.778,04
Anulações (E)	7.966.571,00	13.893.349,04	5.926.778,04
Elevação autorizações de Despesas (F) = (D) - (E)	3.876.850,53	3.876.850,53	0,00

Fonte: item 4.2 do RTC 165/2015.

De acordo com o RTC, as divergências apontadas, de fato, não refletiram no montante de créditos adicionais abertos no exercício de 2013, uma vez que os valores foram compensados entre si (suplementações menos anulações), contudo, há uma divergência entre os demonstrativos, os quais devem apresentar-se consonantes.

Em sua defesa o gestor alegou que:

DAS JUSTIFICATIVAS

No que pese à alegação do técnico subscritor responsável pela elaboração do respeitável técnico contábil em questão, para que o gestor apresente as justificativas necessárias para esclarecer e/ou demonstrar a divergência de R\$ 5.296.778,04 (cinco milhões, duzentos e noventa e seis mil, setecentos e setenta e oito reais e quatro centavos) evidenciada entre o balancete da execução orçamentária da despesa (02-12-BALEXO-02) e a relação dos créditos adicionais (02-23-DEMCAD), informamos que a divergência em questão representa as "movimentações de créditos" realizadas pelo município no sistema contábil, ocorridas dentro de uma mesma dotação de despesa, com fonte de recursos diferente.

Neste sentido, não ouve acréscimo ou decréscimo em relação à despesa autorizada em determinada dotação, mas simplesmente uma movimentação de crédito realizada para atender a demanda de despesa a empenhar por fonte de recursos, haja vista que a fonte de recurso não é parte integrante da dotação, composta por órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, projeto/atividade e elemento de despesa.

Isto posto, passamos a relatar a incompatibilidade evidenciada entre os demonstrativos citados na respeitável análise técnico contábil. De fato, a listagem dos créditos adicionais evidencia a movimentação efetivamente ocorrida de créditos adicionais, ou seja, toda movimentação realizada pelo município para atender à demanda de despesas de dotações que se encontravam insuficientemente dotadas. No que se refere aos valores apresentados no balancete da despesa estarem a maior, tanto na suplementação quanto na anulação de dotação, em R\$ 5.926.778,04 (cinco milhões, novecentos e vinte e seis mil, setecentos e setenta e oito reais e quatro centavos), tal fato ocorreu em virtude do referido relatório ter sido gerado pelo sistema contábil utilizado pelo município, indevidamente com a demonstração das movimentações de créditos ocorridos dentro de uma mesma dotação cuja fonte de recursos seja diferente, o que

efetivamente não deveria ter ocorrido, pois a Lei Orçamentária Anual foi aprovada a nível de elemento de despesa e classificação funcional programática da despesa. Além disso, a fonte de recursos está ligada tão somente à elaboração e demonstração da DDR – Disponibilidade por Destinação de Recursos.

Objetivando sanarmos os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, estamos apresentando anexo a estas justificativas, balancete consolidado da despesa e balancete por elemento de despesa de forma compatível com a listagem de créditos adicionais e listagem dos créditos movimentados dentro de uma mesma dotação com fonte de recursos diversa, comprovando que a divergência apurada de R\$ 5.926.778,04 (cinco milhões, novecentos e vinte e seis mil, setecentos e setenta e oito reais e quatro centavos) refere-se especificamente às movimentações ocorridas entre as fontes de recursos vinculadas a uma mesma dotação, ratificando de forma documental, que os créditos adicionais suplementares abertos foram de R\$ 11.843.421,53 (onze milhões, oitocentos e quarenta e três mil, quatrocentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos) e as anulações totalizaram o montante de R\$ 7.966.571,00 (sete milhões, novecentos e sessenta e seis mil, quinhentos e setenta e um reais), conforme documentação em anexo.

A documentação de suporte está acostada às folhas 93/149

Compulsando as justificativas e documentos apresentados verifica-se que tal fato ocorreu em virtude do sistema contábil, utilizado pelo Município, gerar relatório contendo indevidamente a demonstração das movimentações de créditos ocorridos dentro de uma mesma dotação cuja fonte de recursos seja diferente, visto que a Lei Orçamentária Anual foi aprovada em nível de elemento de despesa e classificação funcional programática da despesa. Assim, entendemos que assiste razão o gestor em suas alegações. A divergência apontada na peça inicial foi devidamente corrigida através dos novos documentados apresentados.

Face ao exposto, vimos sugerir o **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no **item 4.2 do RTC 165/2015**.

III.3 – Superávit financeiro demonstrado por vínculo de recurso diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial. (item 6.1 do RTC 165/2015)

Inobservância dos artigos 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

De acordo com o RTC 165/2015, o Balanço Patrimonial encaminhado pelo gestor evidencia um superávit financeiro no montante de **R\$ 584.591,38** (quinhentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e noventa e um reais e trinta e oito centavos), ao passo que o Demonstrativo Consolidado por Fonte de Recurso evidencia um déficit financeiro no montante de **R\$ 1.046.511,03** (um milhão, quarenta e seis mil, quinhentos e onze reais e três centavos).

Assim, fica evidente a existência de uma divergência entre os saldos apresentados da ordem de **R\$ 1.631.102,41** (um milhão, seiscentos e trinta e um mil, cento e dois reais e quarenta e um centavos).

Para esse item o gestor apresentou as seguintes alegações:

Inicialmente, passamos a tecer esclarecimentos sobre os componentes do balanço patrimonial previsto no art. 105 da Lei Federal nº 4.320/64, em especial o que tange a definição de ativo financeiro e passivo financeiro, componentes estes indispensáveis para a apuração do superávit financeiro do exercício, utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais suplementares, conforme disposto no art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64, conforme a seguir:

“Art. 105. O Balanço Patrimonial demonstrará:

- I – O Ativo Financeiro;
- II – O Ativo Permanente;
- III – O Passivo Financeiro;
- IV – O Passivo Permanente;
- V – O Saldo Patrimonial;
- VI – As Contas de Compensação.

§ 1º O Ativo Financeiro compreenderá os créditos e valores realizáveis independentemente de autorização orçamentária e

§ 2º O Ativo Permanente compreenderá os bens, créditos e valores, cuja mobilização ou alienação dependa de autorização legislativa.

§ 3º O Passivo Financeiro compreenderá as dívidas fundadas e outros pagamentos que independam de autorização orçamentária.

§ 4º O Passivo Permanente compreenderá as dívidas fundadas e outras que dependam de autorização legislativa para amortização ou resgate.”

Isto posto, de acordo com as NBCASP – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, as contas do ativo e passivo são

diferenciadas umas das outras por um atributo específico que permita atender o critério da Lei, permitido separar o ativo e passivo em financeiro e permanente, uma vez que todos os lançamentos e o plano de contas, são acompanhados do atributo "F" ou "P", indicando se a conta é financeira ou permanente, haja vista que na composição do balanço patrimonial, não é possível ser identificado o grupo de contas do ativo e passivo financeiro, mas sim o grupo de contas do ativo e passivo permanente e não circulante.

O grupo de contas do Passivo Circulante e Passivo não Circulante não contemplam as despesas que ainda não passaram pelo estágio da liquidação da despesa, o que dificulta a apuração do superávit financeiro simplesmente com a identificação das contas dos grupos 1 e 2 com atributo "F", fazendo-se necessário a inclusão no computo da apuração do superávit financeiro, das despesas empenhadas a liquidar, objetivando atender plenamente o disposto no art. 58 da Lei Federal nº 4.320/64, conforme e seguir:

"Art. 58. O empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição."

Vejamos o que dispõe a Parte IV do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público do MCASP, da 5ª edição, índice "04.05.02 Contas Financeiras e Permanentes", página 18:

"No Balanço Patrimonial, o passivo financeiro representa as obrigações decorrentes do empenho da despesa, liquidadas ou não, mas que ainda não foram pagas. Nesse conceito incluem-se despesas orçamentárias que ainda não se constituem em passivo circulante ou não-circulante (classe 2). Dessa forma o passivo financeiro não será composto apenas pelas contas da Classe 2 (Passivo e Patrimônio Líquido) com atributos (F), pois a essas contas deve-se somar o saldo dos empenhos emitidos cujos fatos geradores dos passivos exigíveis não tenham ainda acontecido. Este saldo é obtido na conta "Crédito Empenhado a Liquidar"."

Evidente se torna a impossibilidade de se apurar o superávit financeiro através das contas do ativo circulante e passivo circulante, uma vez que tanto o ativo quanto o passivo circulante poderão conter contas com atributo "F" e "P", e principalmente, por não figurar no passivo circulante, as despesas empenhadas e não liquidadas que podem ser identificadas através das contas contábeis nº "622130101 – crédito empenhado a liquidar" e a conta nº 631100000 – RP não processados a liquidar", ou simplesmente através da conta de DDR – "Disponibilidade por Destinação de Recursos comprometido por Empenho".

Feitas as considerações necessárias sobre o superávit financeiro, com base nas contas contábeis utilizadas pelo município de Muniz Freire, informamos para os devidos fins que o quadro demonstrativo do superávit/déficit financeiro por destinação de recursos, anexo ao Balanço Patrimonial consolidado, fora apresentado com inconsistências, sendo estas, devidamente corrigidas pela empresa responsável pela manutenção do sistema contábil utilizado pelo município, conforme documentação em anexo.

Desta forma, o Balanço Patrimonial apresentado inicialmente, o qual foi devidamente apurado o superávit financeiro de R\$ 584.591,38 (quinhentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e noventa e um reais e trinta e oito centavos) pelo técnico subscritor do respeitável relatório técnico contábil em questão, evidenciou, verdadeiramente, o superávit financeiro o exercício de 2013 do município de Muniz Freire, sendo o demonstrativo do superávit/déficit financeiro anexo ao Balanço Patrimonial. Apresentado, inicialmente, com inconsistências.

Objetivando sanarmos o item em questão, estamos enviando anexo a estas justificativas, demonstrativo contábil do superávit/déficit financeiro por fonte de recursos com a inconsistência sanada, evidenciando um superávit financeiro de R\$ 584.591,38 (quinhentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e noventa e um reais e trinta e oito centavos), conforme demonstrado no Balanço Patrimonial, bem como listagem do balancete contábil das contas do ativo e do passivo (grupo 1 e 2) com atributo "F" e das contas contábeis nº ("622130100" e "631100000"), conforme listagem em anexo, ratificando os fatos e justificativas aqui abordados, como forma de comprovar documentalmente, o superávit de R\$ 584.591,38 (quinhentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e noventa e um reais e trinta e oito centavos), conforme e seguir:

(A) Contas do Ativo Financeiro com atributo (F)	R\$ 5.386.341,44
(B) Contas do Passivo Financeiro com atributo (F)	(R\$ 4.272.996,43)
(C) Contas de crédito empenhado a liquidar (622130100)	(R\$ 509.138,34)
(D) Contas de RP não processados a liquidar (631100000)	(R\$ 19.615,29)
Superávit Financeiro (E) = (A) - (B+C+D)	R\$ 584.591,38

A documentação de suporte está acostada às folhas 150/155.

Compulsando as justificativas e documentos apresentados, entendemos que o gestor logrou êxito em seu intento. O Balancete Contábil enviado pelo gestor, contendo as contas dos grupos 1 e 2 com atributos "F", confirmam o superávit financeiro de **R\$ 584.591,38** (quinhentos e oitenta e quatro mil, quinhentos e noventa e um reais e trinta e oito centavos) registrado no Balanço Patrimonial. Ademais, o Demonstrativo Financeiro por Fonte de Recurso foi devidamente corrigido.

Face ao exposto, vimos sugerir o **afastamento** do indicativo de irregularidade apontado no **item 6.1 do RTC 165/2015**.

IV. CONCLUSÃO

Face o todo exposto e, considerando o disposto no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, sugerimos no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita **PARECER PRÉVIO** dirigido à Câmara Municipal de Muniz Freire, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Senhor **Paulo Fernando Mignone**, Prefeito Municipal, durante o exercício de 2013, em face da manutenção do seguinte indicativo de irregularidade:

Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF (item II.1 desta Instrução)

Vitória, 07 de outubro de 2015.

Cesar Augusto Tononi de Matos
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.091

000028

Pr
Fl
Ru
Ma



Relatório Técnico Contábil

RTC 165/2015

Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Vitória

maio de 2015

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Processo TC	2795/2014
Município	Muniz Freire
Exercício	2013
Vencimento	31/03/2016
Prefeito ¹	Paulo Fernando Mignone CPF: 249.663.047-68 Endereço: Praça Divino Espírito Santo, 148 - Centro - Muniz Freire – E.S.
Prefeito ²	Paulo Fernando Mignone

1. Responsável pelo governo
2. Responsável pelo envio da prestação de contas

CONSELHEIRO RELATOR:

SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO:

ROBERVAL MISQUITA MUOIO
Matrícula: 202.927

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	13
2	FORMALIZAÇÃO	14
2.1	CUMPRIMENTO DE PRAZO	14
2.2	ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL	15
3	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	15
4	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	15
4.1	ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS NO EXERCÍCIO EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL	18
4.2	DIVERGÊNCIA ENTRE OS TOTAIS DE SUPLEMENTAÇÕES E DE ANULAÇÕES DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, NO BALANCETE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, COMPARATIVAMENTE AO DEMONSTRATIVO DE CRÉDITOS ADICIONAIS.	20
5	EXECUÇÃO FINANCEIRA	21
6	EXECUÇÃO PATRIMONIAL	22
6.1	SUPERÁVIT FINANCEIRO DEMONSTRADO, POR VÍNCULO DE RECURSO, DIVERGE DAQUELE CONSTANTE DO SALDO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL	24
7	GESTÃO FISCAL	25
7.1	DESPESAS COM PESSOAL	25
7.1.1	REALIZAÇÃO DE DESPESAS COM PESSOAL ACIMA DOS LIMITES LEGAIS DA LRF	25
7.2	TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO	27
7.3	DÍVIDA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO	28
7.4	OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE GARANTIAS	29
7.5	APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	32
7.6	APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	33

7.7	AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.....	35
7.8	AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE	37
7.9	RENÚNCIA DE RECEITA.....	38
8	QUADRO RESUMIDO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	40
9	CONCLUSÃO.....	42
9.1	SÍNTESE DOS ACHADOS E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO.....	42
	APÊNDICE A - DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	44
	APÊNDICE B - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO.....	45
	APÊNDICE C - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADA	46
	APÊNDICE D - DEMONSTRATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS PARA O PODER LEGISLATIVO.....	47
	APÊNDICE E - DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.....	48
	APÊNDICE F - DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.....	50

1 INTRODUÇÃO

As contas anuais, objeto de apreciação nos presentes autos, refletem a conduta do senhor Paulo Fernando Mignone, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município de Muniz Freire, no exercício de 2013, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES tem suas competências previstas nos artigos 31, § 1º, 71 a 75, da Constituição Federal; nos artigos 71 a 75 da Constituição Estadual; e na Lei Complementar nº 621/2012 – Lei Orgânica do TCEES, de forma que, dentre as competências a ele atribuídas, destaca-se a avaliação do desempenho do chefe do Poder Executivo Municipal, refletido nos resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, traduzidos nas contas anuais por ele prestadas, com a consequente emissão de parecer prévio recomendando ao Poder Legislativo Municipal a aprovação, aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas.

Atendendo as disposições contidas no artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Espírito Santo – RITCES e na Instrução Normativa TC 28/2013, o Sr. Paulo Fernando Mignone, prefeito municipal, encaminhou, em arquivos digitais, a Prestação de Contas Anual – PCA relativa ao exercício financeiro de 2013, autuada nesse Tribunal como Processo TC 2795/2014, composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das Unidades Gestoras: Câmara Municipal (processo TC 2737/2014), Fundo Municipal de Assistência Social (processo TC 2903/2014), Fundo Municipal de Saúde (processo TC 2874/2014) e Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente (processo TC 2907/2014).

Com vistas à apreciação e emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento das contas de governo do Sr. Paulo Fernando Mignone, pelo Poder Legislativo do município de Muniz Freire, as contas consolidadas ora apresentadas e os processos conexos e/ou continentes apensados, foram objeto de análise pelo(s) auditores de controle externo que subscrevem o presente Relatório Técnico Contábil – RTC, cujas constatações apresentam-se analiticamente nele descritas.

A análise das contas em questão teve seu escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, sendo realizada com base na apreciação das peças e demonstrativos encaminhados pelo gestor responsável.

Considerando o resultado da análise do processo em voga, tem-se a evidenciar o que segue:

2 FORMALIZAÇÃO

2.1 CUMPRIMENTO DE PRAZO

A Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal por meio do ofício OF/PMMF/GP/Nº 119/2014, em 31/03/2014, nos termos do artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, portanto, dentro do prazo regimental.

Em 25 de fevereiro de 2015, a 4ª Secretaria de Controle Externo procedeu à análise dos arquivos digitais encaminhados, referentes às peças e documentos especificados no Anexo 02 da Instrução Normativa (IN) TC 028/2013, concluindo que os mesmos atendiam as especificações técnicas mínimas aceitas, encontrando-se o processo apto para análise e instrução técnica na forma regimental.

Considerando os documentos encaminhados para análise, com vistas ao cumprimento do disposto no artigo 122 do Regimento Interno deste Tribunal, o prazo

para emissão do Parecer Prévio sobre as contas objeto de apreciação nos presentes autos encerra-se em 31/03/2016¹.

2.2 ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Constata-se que os arquivos encaminhados foram assinados eletronicamente pelo Prefeito Municipal e pelo Contabilista Responsável.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei 2276/2012, elaborada nos termos do § 2º, do artigo 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do município de Muniz Freire, para o exercício de 2013, dispôs sobre a elaboração da lei orçamentária anual, definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, a movimentação de créditos orçamentários.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual – LOA do município de Muniz Freire – Lei 2278/2012 – estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2013 em **R\$ 48.500.000,00** (quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais), admitido a abertura de créditos adicionais suplementares, limitados a 10% (dez pontos percentuais) do valor total do orçamento, conforme artigo 6º, § 3º, o que equivale a **R\$ 4.850.000,00** (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil reais).

4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que tange às receitas, verifica-se que houve uma previsão original de **R\$ 48.500.000,00** (quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais), e uma arrecadação de **R\$ 46.345.548,00** (quarenta e seis milhões, trezentos e quarenta e cinco mil,

¹ Art. 71, inciso II da CE, Art. 76, *caput*, da LC 621/12 e Art. 1º, inciso III da Resolução TC Nº 261/2013 que aprovou o RITCEES. (Data do completo recebimento: 31/03/2014, fl. 02)

quinhentos e quarenta e oito reais), equivalendo a **95,56%** (noventa e cinco vírgula cinquenta e seis pontos percentuais) da receita prevista.

Tabela 01: Execução orçamentária da receita

Em R\$ 1,00

Unidades gestoras	Previsão	Arrecadação	%
Prefeitura Municipal	43.604.000,00	40.873.019,02	93,74
Fundo Municipal de Saúde	4.207.000,00	4.388.545,62	104,32
Fundo Municipal de Assistência Social	672.000,00	1.083.748,58	161,27
Fundo Municipal dos Dir. da Criança e do Adolescente	17.000,00	234,78	1,38
Totais	48.500.000,00	46.345.548,00	95,56

Fonte: Processos TC 2795/2014, TC 2874/2014, TC 2903/2014 e TC 2907/2014 - Prestação de Contas Anual/2013 da Prefeitura, do Fundo Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal dos Dir. da Criança e do Adolescente, respectivamente.

A execução orçamentária consolidada das despesas, composta pelas unidades gestoras integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social do município de Muniz Freire, apresenta-se no Balanço Orçamentário evidenciando um montante de **R\$ 49.330.655,25** (quarenta e nove milhões, trezentos e trinta mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e vinte e cinco centavos), cujo resultado representa **94,18%** (noventa e quatro vírgula dezoito pontos percentuais) em relação às despesas autorizadas, conforme evidenciamos na tabela a seguir:

Tabela 02: Execução orçamentária da despesa

Em R\$ 1,00

Unidades gestoras	Autorização	Execução	%
Prefeitura Municipal	34.984.692,65	32.700.725,25	93,47
Câmara Municipal	2.158.000,00	1.769.804,86	82,01
Fundo Municipal de Saúde	12.191.335,00	11.923.203,43	97,80
Fundo Municipal de Assistência Social	2.866.822,88	2.806.999,51	97,91
Fundo Municipal dos Dir. da Criança e do Adolescente	176.000,00	129.922,20	73,82
Totais	52.376.850,53	49.330.655,25	94,18

Fonte: Processos TC 2795/2014, TC 2737/2014, TC 2874/2014, TC 2903/2014 e TC 2907/2014 - Prestação de Contas Anual/2013 da Prefeitura, da Câmara Municipal, do Fundo Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal dos Dir. da Criança e do Adolescente, respectivamente.

O resultado da execução orçamentária evidencia um **déficit orçamentário** de **R\$ 2.985.107,25** (dois milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, cento e sete reais e vinte e cinco centavos), conforme demonstrado a seguir:

Tabela 03: Resultado da execução orçamentária

Em R\$ 1,00

Receita total arrecadada	46.345.548,00
Despesa total executada (empenhada)	(49.330.655,25)
Resultado da execução orçamentária – Déficit	(2.985.107,25)

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Todavia, no exercício anterior, constatou-se a apuração de Superávit Financeiro para fazer face ao Déficit Orçamentário apurado no exercício em análise, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 04: Resultado financeiro considerando o Superávit Financeiro de 2012
Em R\$ 1,00

Superávit Financeiro 2012 – RTC 373/2014 – Proc. TC 2613/2013 (A)	3.577.508,47
Déficit Orçamentário em 2013 apurado na Tabela 3 (B)	2.985.107,25
Sobra de recursos (C) = (A) – (B)	592.401,22

Fonte: Processo TC 2613/2013 - Prestação de Contas Anual/2012.

No decorrer da execução orçamentária de 2013, ocorreram aberturas de créditos adicionais suplementares e especiais, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 05: Créditos adicionais abertos no exercício
Em R\$ 1,00

Lei	Créditos adicionais suplementares	Créditos adicionais especiais
2278/2012	7.238.298,82	0,00
2311/2013	2.800.414,71	0,00
2313/2013	1.804.708,00	0,00
Totais	11.843.421,53	0,00

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Considerando a dotação inicial e as movimentações de créditos orçamentários, constata-se que houve uma elevação na autorização das despesas no montante de **R\$ 3.876.850,53** (três milhões, oitocentos e setenta e seis mil, oitocentos e cinquenta reais e cinquenta e três centavos) resultando numa despesa total fixada de **R\$ 52.376.850,53** (cinquenta e dois milhões, trezentos e setenta e seis mil, oitocentos e cinquenta reais e cinquenta e três centavos), conforme segue:

Tabela 06: Despesa total fixada
Em R\$ 1,00

Dotação inicial – LOA	48.500.000,00
Créditos adicionais suplementares	11.843.421,53
Créditos adicionais especiais	0,00
Anulação de dotações	(7.966.571,00)
Despesa total fixada atualizada	52.376.850,53

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

4.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS NO EXERCÍCIO EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Base Normativa: Artigos 5º e 6º da Lei Municipal 2278/2012 e Artigo 42 da Lei Federal 4320/64.

Tomando-se por base a Tabela 06 deste RTC, observou-se que foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 11.843.421,53 (onze milhões, oitocentos e quarenta e três mil, quatrocentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos).

Segundo disposto na Lei Orçamentária Anual do Município, em seu artigo 5º, o limite para abertura de créditos adicionais suplementares ficou limitado ao percentual de 10% (dez por cento) sobre o total das despesas fixadas no Orçamento, ou seja, R\$ 4.850.000,00 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil reais).

Registra-se que o artigo 6º do Orçamento Municipal estabeleceu que não oneram o mencionado limite as seguintes suplementações:

- I – as suplementações utilizadas para a cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais insuficientemente dotadas, independentemente da natureza e fonte de recursos, limitada a 40% (quarenta por cento) do valor total previsto para pessoal e encargos sociais;
- II – as suplementações ou remanejamentos efetuados utilizando como fonte de recursos os convênios firmados, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028/2004;
- III – as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o excesso de arrecadação, conforme previsto no art. 43, § 1º, inciso II e § 3º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;
- IV – as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no art. 43, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;

V – as suplementações destinadas a suprir insuficiências nas dotações referentes à amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais.

Apurou-se com base nas informações encaminhadas o seguinte:

Tabela 07: Créditos Adicionais abertos para cobertura de Desp.com Pessoal Em R\$ 1,00

Leis	Decretos	Rubrica Contábil	Créditos Abertos
2278/12	6015/6061	319011	1.076.001,97
2311/13	6072/6129	319011	487.436,16
2313/13	6088/6109/6126/6128/6139	319011	1.263.733,00
Total			2.827.171,13

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Tabela 08: Abertura de Créditos por Finalidade e/ou Fontes de Recursos Em R\$ 1,00

Finalidade de Suplementação e/ou Fonte de Recursos	Créditos Abertos
Cobertura de Desp. com Pessoal/Encargos Sociais (Tabela 07)	2.827.171,13
Convênios Firmados	1.511.817,67
Excesso de Arrecadação	0,00
Superávit Financeiro*	2.365.032,86
Amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais**	-
Total	6.704.021,66

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

* Dado informado com reserva de exatidão, conforme item 4.1 deste RTC

** Informação não identificada na listagem

Levando-se em consideração as informações apresentadas na listagem de créditos adicionais, bem como o disposto no art. 6º da Lei Orçamentária Anual supramencionada, o montante de R\$ 6.704.021,66 (seis milhões, setecentos e quatro mil, vinte e um reais e sessenta e seis centavos) não onera o limite de abertura de créditos adicionais suplementares. Sendo assim, foram efetivamente abertos créditos suplementares, nos termos do art. 5º, no montante de R\$ 5.139.399,87 (cinco milhões, cento e trinta e nove mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos), montante este que extrapola o autorizado na Lei Orçamentária Anual, qual seja, R\$ 4.850,000,00 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil reais), conforme detalhamento a seguir:

Tabela 09: Créditos Adicionais abertos para cobertura de Desp.com Pessoal Em R\$ 1,00

	Créditos Abertos
Créditos Suplementares Abertos (Tabela 04) (A)	11.843.421,53
Créditos Abertos com amparo no Art. 6º LOA (Tabela 08) (B)	6.704.021,66
Abertura de Créditos para fins de apuração do Limite (C) = (A)-(B)	5.139.399,87
Limite para abertura de créditos adicionais conforme LOA (D)	4.850.000,00
Créditos Suplementares em excesso ao Limite disposto na LOA (E) = (C)-(D)	289.399,87

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013

Verifica-se, com base nas tabelas anteriores, que a limitação para abertura de créditos adicionais suplementares foi ultrapassada em R\$ 289.399,87 (duzentos e oitenta e nove mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos), havendo necessidade de que o Responsável apresente os esclarecimentos que julgar necessários, bem como o detalhamento das suplementações efetuadas sob amparo do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual.

4.2 DIVERGÊNCIA ENTRE OS TOTAIS DE SUPLEMENTAÇÕES E DE ANULAÇÕES DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, NO BALANCETE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, COMPARATIVAMENTE AO DEMONSTRATIVO DE CRÉDITOS ADICIONAIS.

Base Normativa: artigos 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

Tomando-se por base o Demonstrativo de Créditos Adicionais, encaminhado na presente Prestação de Contas Anual, verifica-se que as suplementações de dotações orçamentárias atingiram o montante de R\$ 11.843.421,53 (onze milhões, oitocentos e quarenta e três mil, quatrocentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos), enquanto as anulações de dotações orçamentárias totalizaram R\$ 7.966.571,00 (sete milhões, novecentos e sessenta e seis mil, quinhentos e setenta e um reais), conforme demonstrado na Tabela 05 deste Relatório.

Todavia, levando-se em consideração o Balancete de Execução Orçamentária do exercício de 2013, os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias mostraram-se divergentes daqueles apurados no Demonstrativo de Créditos Adicionais, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 10: Síntese da Abertura de Créditos Adicionais **Em R\$ 1,00**

	Demonstrativo de Créditos Adicionais (A)	Balancete de Execução Orçamentária (B)	Divergência (C) = (A) – (B)
Total de Suplementações (D)	11.843.421,53	17.770.199,57	5.296.778,04
Total de Anulações (E)	7.966.571,00	13.893.349,04	5.296.778,04
Total da elevação nas autorizações de Despesas (F) = (D) – (E)	3.876.850,53	3.876.850,53	0,00

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

As divergências apontadas, de fato, não refletiram no montante de créditos adicionais abertos no exercício de 2013, uma vez que os valores foram compensados entre si (suplementações menos anulações), contudo, face à divergência entre os demonstrativos, os quais devem apresentar-se consonantes, faz-se necessário o esclarecimento do fato pelo responsável.

5 EXECUÇÃO FINANCEIRA

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro, compreende a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como, os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultará no saldo para o exercício seguinte.

Na tabela a seguir, sintetizamos o Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual consolidada do município de Muniz Freire, relativa ao exercício de 2013:

Tabela 11: Síntese do Balanço Financeiro **Em R\$ 1,00**

Saldo em espécie do exercício anterior	5.117.759,35
Receitas orçamentárias	46.345.548,00
Transferências financeiras recebidas	10.476.542,89
Recebimentos extraorçamentários	9.489.971,75
Despesas orçamentárias	49.330.655,25
Transferências financeiras concedidas	10.476.542,89
Pagamentos extraorçamentários	6.329.780,39
Saldo em espécie para o exercício seguinte	5.292.843,46

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

De acordo com o Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual sob análise, o resultado financeiro do exercício, representado pela diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários e dos dispêndios

orçamentários e extraorçamentários, foi superavitário em **R\$ 175.084,11** (cento e setenta e cinco mil, oitenta e quatro reais e onze centavos).

Cumpra-se destacar que esse resultado não deve ser entendido como superávit ou déficit financeiro do exercício, cuja apuração é obtida por meio do Balanço Patrimonial, utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

6 EXECUÇÃO PATRIMONIAL

As alterações quantitativas, decorrentes de transações que aumentam ou diminuem o patrimônio público, provocam alterações nos elementos patrimoniais, refletindo em resultados aumentativos ou diminutivos no patrimônio líquido.

A Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP consolidada, que integra a prestação de contas, evidencia um resultado patrimonial positivo, consubstanciado em um superávit patrimonial no valor de **R\$ 762.559,12** (setecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e doze centavos).

Na tabela a seguir, evidenciamos sinteticamente as variações quantitativas ocorridas no patrimônio do município durante o exercício referência da prestação de contas:

Tabela 12: Síntese da DVP

	Em R\$ 1,00
Variações patrimoniais aumentativas	62.099.406,88
Variações patrimoniais diminutivas	(61.336.847,76)
Resultado patrimonial do período	762.559,12

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

O resultado das variações patrimoniais quantitativas refletiu positivamente no patrimônio do município de Muniz Freire.

Não significa dizer que o resultado dessas variações patrimoniais representa um lucro para o poder público. Esse resultado indica apenas o quanto que os serviços públicos ofertados promoveram alterações quantitativas nos elementos patrimoniais do município.

A situação patrimonial do município, qualitativa e quantitativamente, é evidenciada por meio do Balanço Patrimonial.

Essa demonstração contábil permite o conhecimento da situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação.

Apresentamos na tabela a seguir a situação patrimonial consolidada do município, demonstrada por meio do Balanço Patrimonial consolidado, integrante da prestação de contas anual, evidenciando os saldos das contas patrimoniais no encerramento do exercício de 2013:

Tabela 13: Síntese do Balanço Patrimonial **Em R\$ 1,00**

Especificação	2013
Ativo Circulante	5.925.660,02
Ativo Não Circulante	33.721.391,06
Passivo Circulante	4.272.966,43
Passivo Não Circulante	2.354.591,69
Patrimônio Líquido	33.019.462,96

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

O superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial constitui-se como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

Dessa forma, demonstramos no quadro a seguir, o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2013:

Tabela 14: Resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial **Em R\$ 1,00**

Ativo Financeiro (A)	5.386.341,44
Passivo Financeiro (B)	4.801.750,06
Superávit Financeiro (C) = (A) – (B)	584.591,38

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

O superávit financeiro apurado, representado pela diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro poderá ser utilizado no exercício seguinte para abertura de créditos adicionais desde que observadas as correspondentes fontes de recursos, na forma do artigo 43, da Lei 4.320/1964.

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

6.1 SUPERÁVIT FINANCEIRO DEMONSTRADO, POR VÍNCULO DE RECURSO, DIVERGE DAQUELE CONSTANTE DO SALDO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL.

Base Normativa: artigos 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado, apurou-se o seguinte superávit financeiro do exercício:

ATIVO FINANCEIRO (A)	R\$ 5.386.341,44
PASSIVO FINANCEIRO (B)	R\$ 4.801.750,06
SUPERÁVIT FINANCEIRO (C) = (A) – (B)	R\$ 584.591,38

Todavia, ao evidenciar o Superávit Financeiro acima, por fonte de recurso, o gestor apresentou o seguinte saldo no demonstrativo consolidado encaminhado (arquivo digital BALPAT02):

RECURSOS NÃO VINCULADOS (D)	R\$ (6.762.145,58)
RECURSOS VINCULADOS (E)	R\$ 5.715.634,55
TOTAL (F) = (D) + (E)	R\$ (1.046.511,03)

Portanto, em vez de evidenciar Superávit Financeiro, ficou evidenciado na peça contábil encaminhada um Déficit Financeiro de R\$ 1.046.511,03 (um milhão, quarenta e seis mil, quinhentos e onze reais e três centavos).

Assim, existe uma diferença entre os saldos apresentados (saldos “C” e “F” supramencionados), da ordem de **R\$ 1.631.102,41** (um milhão, seiscentos e trinta e um mil, cento e dois reais e quarenta e um centavos), cabendo ao gestor esclarecer tal divergência.

Cumpre-nos alertar que esta divergência é passível de devolução ao erário municipal, se não comprovada a sua inexistência.

7 GESTÃO FISCAL

7.1 DESPESAS COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000) ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal disciplinou, em seus artigos 18 a 23, sobre a limitação das despesas com pessoal pelos Poderes e Entes da Federação.

Conforme conceituado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.²

O limite referencial para as despesas com pessoal é aplicado em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, que por sua vez, segundo definição da Secretaria do Tesouro Nacional:

É o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

7.1.1 Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF

Base Normativa: Artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea “b” e 22, Parágrafo Único, da lei Complementar 101/2000.

Apuramos a RCL do município de Muniz Freire, no exercício de 2013, que, conforme **APÊNDICE A**, atingiu o total de **R\$ 44.646.581,09** (quarenta e quatro

² BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012.

milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, quinhentos e oitenta e um reais e nove centavos).

Constatamos, com base na documentação que integra a prestação de contas do município de Muniz Freire, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram **59,58%** (cinquenta e nove vírgula cinquenta e oito pontos percentuais) da Receita Corrente Líquida, conforme demonstrado no **APÊNDICE B** e sintetizado na tabela a seguir:

Tabela 15: Despesas com pessoal – Poder Executivo **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
Despesas totais com pessoal	26.599.822,95
% das despesas totais com pessoal em relação a RCL	59,58

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Da análise do quadro anterior depreende-se que **o Poder Executivo do município de Muniz Freire descumpriu os limites Legal e Prudencial previstos respectivamente nos artigos 20, inciso III, alínea “b” e 22, Parágrafo Único, da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).**

Verificou-se, ainda, que foram emitidos, por esta Corte de Contas, diversos pareceres de alerta ao Chefe daquele Poder retratando tal situação, conforme se depreende do quadro seguinte:

PROCESSO TC Nº	QUADRIMESTRE	INSTRUÇÃO INICIAL (ITI) Nº	TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PERÍODO
5100/2013	1º/2013	497/2013	58,49%
8089/2013	2º/2013	886/2013	58,18%
1234/2014	3º/2013	159/2014	59,57%

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo com o Poder Legislativo, constatamos que essas despesas atingiram **62,88%** (sessenta e dois vírgula oitenta e oito pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida, conforme demonstrado no **APÊNDICE C** deste relatório e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 16: Despesas com pessoal consolidadas**Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
Despesas totais com pessoal	28.074.930,02
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	62,88

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Da análise do quadro anterior depreende-se que **o Município de Muniz Freire descumpriu os limites previstos respectivamente nos artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea “b” e 22, Parágrafo Único, da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).**

Diante do exposto, cabe ao responsável apresentar as justificativas que julgar necessárias, assim como, documentos que comprovem as suas alegações.

7.2 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal de 1988 disciplinou, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado, sobre os municípios.

Em seu artigo 29-A, ao dispor sobre as despesas do Poder Legislativo, estabeleceu, dentre outras condições, o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores.

Com base na documentação que integra a prestação de contas sob análise, apuramos os valores transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a título de duodécimo (**APÊNDICE D**), no decorrer do exercício de 2013, conforme demonstramos sinteticamente na tabela a seguir:

Tabela 17: Transferências para o Poder Legislativo**Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Tributária e Transf.de Impostos – exercício anterior (Art. 29-A CF/88)	26.248.261,26
% máximo para o município	7%
Valor máximo permitido para transferência	1.837.378,29
Valor efetivamente transferido	1.816.186,19

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

No que se refere aos valores transferidos à Câmara Municipal, segundo os dados apontados na Tabela 17 e no Balanço Financeiro, encaminhado digitalmente a

esta Corte de Contas, a Prefeitura Municipal repassou o montante de **R\$ 1.816.186,19** (um milhão, oitocentos e dezesseis mil, cento e oitenta e seis reais e dezenove centavos), no período de janeiro a dezembro de 2013, **cumprindo o limite máximo de R\$ 1.837.378,29** (um milhão, oitocentos e trinta e sete mil, trezentos e setenta e oito reais e vinte e nove centavos), estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil.

7.3 DÍVIDA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Resolução 40/2001 do Senado Federal, a **dívida consolidada ou fundada**, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas: a) pela realização de operações de crédito com a emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (dívida mobiliária); b) pela realização de operações de crédito em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses; c) com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; e, d) pela realização de operações de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses, que tenham constado como receitas no orçamento.

A **dívida consolidada líquida**, por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros).

No uso de suas competências constitucionais (Artigo 52 da CF/88), o Senado Federal editou a Resolução 40/2001, disciplinado em seu artigo 3º que ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação daquela resolução, a dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder, respectivamente, 2 e 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida do ente da federação.

Disciplinou ainda, no artigo 4º, quais as condições a serem adotadas no período compreendido entre a publicação da Resolução e o prazo limite de 15 anos para o enquadramento da dívida dentro do valor estabelecido.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do município de Muniz Freire, ao final do exercício de 2013 a dívida consolidada líquida do município representou **-9,72%** (nove vírgula setenta e dois pontos percentuais negativos) da Receita Corrente Líquida, conforme demonstramos na tabela a seguir:

Tabela 18: Dívida consolidada líquida

	Em R\$ 1,00
Descrição	Valor
Dívida consolidada	1.645.940,64
Deduções	(5.987.377,88)
Dívida consolidada líquida	(4.341.437,24)
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	-9,72%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Considerando que a Resolução do Senado Federal 40/2001 estabeleceu em **120%** (cento e vinte pontos percentuais) da RCL o limite para endividamento dos municípios, observa-se que o município de Muniz Freire não extrapolou o referido comando.

7.4 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Segundo o inciso III, do artigo 29, da Lei de Responsabilidade Fiscal, operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

As operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, por sua vez, são definidas pela LRF como operações de crédito destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

A Constituição Federal outorgou a competência ao Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal (Artigo 52).

Em 2001, o Senado Federal editou a Resolução 43/2001, dispondo, dentre outras condições, sobre os limites para a contratação das operações de crédito pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

O artigo 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal disciplinou os limites e condições para a realização das operações de crédito.

Para os municípios restou definido que as operações de crédito interno e externo devem limitar-se a:

- 16% (dezesseis por cento) da Receita Corrente Líquida para o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro;
- 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da Receita Corrente Líquida para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

Quanto à concessão de garantias, o Senado Federal estabeleceu como limite para o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, o montante equivalente ao máximo de 22% (vinte e dois por cento) da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 9º da Resolução 43/2001. Como exceção, permitiu que esse montante possa ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da Receita Corrente Líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

- Não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;

- Esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;
- Esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
- Esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997.

Quanto às Operações de Crédito por Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, o Senado Federal definiu, conforme artigo 10 da Resolução 43/2001, que o saldo devedor dessas operações não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a **7%** (sete pontos percentuais) da Receita Corrente Líquida, observando-se ainda, dentre outras condições, as disposições contidas nos artigos 14 e 15 daquela resolução.

Apresentamos nas tabelas a seguir, com base nas demonstrações contábeis que integram a prestação de contas, os montantes e limites de operações de crédito contratadas pelo município de Muniz Freire, apurados ao final do exercício de 2013:

Tabela 19: Operações de crédito

Descrição	Em R\$ 1,00
	Valor
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
Montante global das operações de crédito	0,00
% do montante global das operações de crédito sobre a RCL	0,00%
Amortização, juros e demais encargos da dívida	0,00
% do comprometimento anual com amortização, juros e encargos da dívida sobre a RCL	0,00%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Constata-se, com base na tabela 19, que não foram realizadas operações de crédito no período compreendido nesta análise.

Tabela 20: Garantias concedidas

Descrição	Em R\$ 1,00
	Valor
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
Montante global das garantias concedidas	0,00
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL	0,00%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Constata-se, com base na tabela 20, que não foram concedidas garantias e contragarantias no período compreendido nesta análise.

Tabela 21: Operações de crédito – ARO

Descrição	Em R\$ 1,00
	Valor
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
Montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias	0,00
% do montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias sobre a RCL	0,00%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Constata-se, com base na tabela 21, que não foram realizadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no período compreendido nesta análise.

7.5 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Por determinação da Constituição Federal, os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e devem destinar, ainda, não menos do que 60% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Avaliamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município de Muniz Freire, no exercício de 2013, aplicou **28,56%** (vinte e oito vírgula cinquenta e seis pontos percentuais) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino (**APÊNDICE E**), resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 22: Aplicação na manutenção e desenvolvimento Ensino

Destinação de recursos	Em R\$ 1,00
	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01
Receitas provenientes de transferências constitucionais e legais	23.744.825,66
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	26.336.580,67
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	7.522.036,64
% de aplicação	28,56%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Quanto à destinação de recursos para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, constatamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município destinou **103,12%** (cento e três vírgula doze pontos percentuais) das receitas provenientes do FUNDEB, conforme demonstrado no **APÊNDICE E**, e apresentado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 23: Destinação de recursos do FUNDEB profissionais Magistério **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	8.587.803,00
Pagamento de profissionais do magistério – educação básica	2.038.382,63
Pagamento de profissionais do magistério – ensino fundamental	6.817.383,76
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	8.855.766,39
% de aplicação	103,12%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Com base nas apurações efetuadas, verificou-se que o gestor cumpriu o mínimo constitucional na aplicação de recursos com a educação e com a remuneração dos profissionais do magistério.

7.6 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A Emenda Constitucional 29/2000, que alterou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal, e acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de Saúde, estabeleceu, dentre outras condições, a obrigatoriedade de aplicação mínima, pelos entes da federação, de recursos provenientes de impostos e transferências, em ações e serviços públicos de Saúde.

Definiu, no § 3º no artigo 198 da CF/88, que lei complementar estabeleceria:

- Os percentuais mínimos das receitas de impostos e transferências a serem aplicados, anualmente, pela União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

- Os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;
- As normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; e
- As normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

Em 13 de janeiro de 2012 foi editada a Lei Complementar 141, regulamentando o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, estabelecendo, dentre outras providências, os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; e a transparência, visibilidade, fiscalização, avaliação e controle da aplicação dos recursos destinados à saúde.

Em relação à aplicação mínima de recursos, restou estabelecido, pelo artigo 7º, que os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **15%** (quinze pontos percentuais) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Avaliamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município de Muniz Freire, no exercício de 2013, aplicou **23,97%** (vinte e três vírgula noventa e sete pontos percentuais) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de Saúde, conforme demonstrado na planilha de apuração (**APÊNDICE F**) e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 24: Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde**Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01
Receitas provenientes de transferências	23.744.825,66
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	26.336.580,67
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	6.312.795,07
% de aplicação	23,97%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Com base nas apurações efetuadas, verificou-se que o gestor cumpriu o mínimo constitucional na aplicação de recursos com a Saúde.

7.7 AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

A Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, ao dispor sobre o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos do FUNDEB (distribuídos, transferidos e aplicados pelos entes da federação), atribuiu aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB a competência fiscalizatória sobre esses recursos.

Esses conselhos, no âmbito dos municípios, são colegiados compostos por, no mínimo, nove membros, sendo:

- 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

- 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um deles indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

O portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE resumiu as funções dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB conforme segue³:

A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao chefe do Poder Executivo para que este, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de conselheiros.

A atividade dos conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle exercido pelos conselhos do FUNDEB representa a atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, estão:

- acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB;
- supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;
- supervisionar a realização do censo escolar anual;
- instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal; e
- acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando

³ <http://www.fnde.gov.br>

houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Comprovamos o encaminhamento do parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, integrante da prestação de contas anual do município de Muniz Freire e emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2013, constatando que o referido Conselho manifestou-se favoravelmente sobre o acompanhamento dos recursos provindos do FUNDEB.

7.8 AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

A Lei Complementar 141/2012, que, conforme dissemos anteriormente, regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, atribuiu aos Conselhos de Saúde a competência para avaliar, a cada quadrimestre, o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução daquela Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas, encaminhando ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias. (LC 141/2012, art. 41)

Estabeleceu ainda, a LC 141, que o gestor do SUS em cada ente da Federação deve elaborar relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, contendo, no mínimo, as informações apresentadas a seguir:

- Montante e fonte dos recursos aplicados no período;
- Auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;
- Oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

No § 1º do artigo 36, determinou aos entes da Federação, a obrigatoriedade de comprovação de elaboração do relatório detalhado referido anteriormente, mediante o envio de Relatório de Gestão ao respectivo Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar.

A Instrução Normativa TC 28/2013, ao dispor sobre o rol de documentos que os Chefes do Poder Executivo Municipais devem encaminhar ao Tribunal de Contas a título de prestação de contas anual, disciplinou, em seu Anexo II, item 21, a obrigatoriedade de envio do Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, na forma dos artigos 34 a 37 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Comprovamos o encaminhamento do parecer do Conselho Municipal de Saúde, integrante da prestação de contas anual do município de Muniz Freire e emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2013, constatando que o referido Conselho aprovou as contas do 1º, 2º e 3º quadrimestres daquele exercício financeiro.

7.9 RENÚNCIA DE RECEITA

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dispor sobre a renúncia de receita, estabeleceu que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, a **pelo menos uma**, das seguintes condições:

- Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

- Estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O artigo 4º LRF, estabelece que deve integrar o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter, dentre outros demonstrativos, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Esse demonstrativo, além de condicionar a concessão da renúncia de receita, tem por objetivo tornar transparentes os requisitos exigidos para a concessão ou ampliação dos benefícios de natureza tributária.

Avaliamos a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município de Muniz Freire, aprovadas para o exercício de 2013, e constatamos que não houve previsão de renúncia de receitas de competência arrecadatória do Município.

8 QUADRO RESUMIDO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A seguir, demonstramos resumidamente os resultados da execução orçamentária, financeira, patrimonial e da gestão fiscal ao final do exercício de 2013:

Resultado da execução orçamentária		Em R\$ 1,00
Receita total arrecadada		46.345.548,00
Despesa total executada (empenhada)		(49.330.655,25)
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)		(2.985.107,25)

Resultado da execução financeira		Em R\$ 1,00
Saldo em espécie do exercício anterior		5.117.759,35
Receitas orçamentárias		46.345.548,00
Transferências financeiras recebidas		10.476.542,89
Recebimentos extraorçamentários		9.489.971,75
Despesas orçamentárias		49.330.655,25
Transferências financeiras concedidas		10.476.542,89
Pagamentos extraorçamentários		6.329.780,39
Saldo em espécie para o exercício seguinte		5.292.843,46

Resultado das variações patrimoniais		Em R\$ 1,00
Variações patrimoniais aumentativas		62.099.406,88
Variações patrimoniais diminutivas		(61.336.847,76)
Resultado patrimonial do período		762.559,12

Situação patrimonial		Em R\$ 1,00
Especificação		2013
Ativo Circulante		5.925.660,02
Ativo Não Circulante		33.721.391,06
Passivo Circulante		4.272.966,43
Passivo Não Circulante		2.354.591,69
Patrimônio Líquido		33.019.462,96

Despesas com pessoal – Poder Executivo		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita Corrente Líquida – RCL		44.646.581,09
Despesas totais com pessoal		26.599.822,95
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL		59,58

Despesas com pessoal consolidadas (Executivo e Legislativo)		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita Corrente Líquida – RCL		44.646.581,09
Despesas totais com pessoal		28.074.930,02
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL		62,88

Transferências para o Poder Legislativo		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita tributária e transferências – exercício anterior (Art. 29-A CF/88)		26.248.261,26
% máximo para o município		7%
Valor máximo permitido para transferência		1.837.378,29
Valor efetivamente transferido		1.816.186,19

000044

Dívida consolidada líquida		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Dívida consolidada	1.645.940,64	
Deduções	(5.987.377,88)	
Dívida consolidada líquida	(4.341.437,24)	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	-9,72%	

Operações de crédito		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
Montante global das operações de crédito	0,00	
% do montante global das operações de crédito sobre a RCL	0,00%	
Amortização, juros e demais encargos da dívida	0,00	
% do comprometimento anual com amortização, juros e encargos da dívida sobre a RCL	0,00%	

Garantias concedidas		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
Montante global das garantias concedidas	0,00	
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL	0,00%	

Operações de crédito por antecipação de receita orçamentária		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
Montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias	0,00	
% do montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias sobre a RCL	0,00%	

Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01	
Receitas provenientes de transferências	23.744.825,66	
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	26.336.580,67	
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	7.522.036,64	
% de aplicação	28,56%	

Destinação de recursos do FUNDEB profissionais magistério		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	8.587.803,00	
Pagamento de profissionais do magistério – educação básica	2.038.382,63	
Pagamento de profissionais do magistério – ensino fundamental	6.817.383,76	
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	8.855.766,39	
% de aplicação	103,12%	

Aplicação de recursos em ações e serviços públicos saúde		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01	
Receitas provenientes de transferências	23.744.825,66	
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	26.336.580,67	
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	6.312.795,07	
% de aplicação	23,97%	

9 CONCLUSÃO

As contas anuais ora avaliadas refletiram a conduta do senhor Paulo Fernando Mignone, Chefe do Poder Executivo, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município de Muniz Freire, no exercício de 2013.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, a análise consignada neste Relatório Técnico Contábil teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 28/2013.

Sob o aspecto técnico-contábil, opina-se pelo chamamento do responsável para apresentação de justificativas quanto aos achados detectados, conforme proposta de encaminhamento sugerida a seguir.

9.1 SÍNTESE DOS ACHADOS E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Apresentamos a seguir, resumidamente, os achados que resultaram na opinião dos auditores, bem como, os responsáveis e as propostas de encaminhamento sugeridas:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
Abertura de Créditos Adicionais no exercício em montante superior ao autorizado na Lei Orçamentária Anual (item 4.1)	Paulo Fernando Mignone	CITAÇÃO
Divergência entre os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias, no Balancete de Execução Orçamentária, comparativamente ao demonstrativo de créditos adicionais (item 4.2)		

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
Superávit Financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial (item 6.1).	Paulo Fernando Mignone	CITAÇÃO
Realização de despesas com pessoal acima dos limites legais da LRF (item 7.1.1)		

Vitória – E.S., 26 de maio de 2015.

AUDITORES DE CONTROLE EXTERNO:

ROBERVAL MISQUITA MUOIO
Matrícula: 202.927
Contador
CRC MG – 060309/O-5 T - ES

VIVIANE COSER BOYNARD
Matrícula: 203.032
(Limites Legais e Constitucionais)

APÊNDICE A

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Município: **MUNIZ FREIRE**

Exercício: **2013**

(R\$)	
ESPECIFICAÇÃO	TOTAL
RECEITAS CORRENTES	49.279.753,34
Receita Tributária	2.757.913,26
Receita de Contribuições	299.129,11
Receita Patrimonial	315.767,91
Receita Agropecuária	-
Receita Industrial	-
Receita de Serviços	-
Transferências Correntes	45.274.481,71
Outras Receitas Correntes	632.461,35
RECEITAS PRÓPRIAS - EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES	-
DEDUÇÕES	4.633.172,25
Contrib. Plano Seg. Social Servidor	-
Servidor	-
Patronal	-
Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	-
Dedução de Receita para Formação do FUNDEF	4.633.172,25
IRRF Inc. sobre a Rem. Paga aos Serv. Públicos do Poder Legislativo	-
IRRF Inc. sobre a Rem. Paga aos Serv. Públicos do Poder Executivo	-
Receita de Transferência p/ PSF e PACS	-
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	44.646.581,09

APÊNDICE B

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

Município: **MUNIZ FREIRE**

Exercício: **2013**

(R\$)	
<i>DESPESA COM PESSOAL</i>	<i>DESPESA LIQUIDADA</i>
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	27.041.055,63
Pessoal Ativo	25.455.207,57
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.585.848,06
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)	(441.232,68)
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	(408.726,27)
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(32.506,41)
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-
(-) IRRF Inc. Rem. Pg. Aos Serv. Públicos do Poder Executivo	-
(-) Desp. com Pag. Pessoal c/ Rec. PSF e PACS	-
(-) Desp. com Pag. Verba Indeniz. aos Chefes de Poder	-
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO (Art. 18, § 1º da LRF)	-
DESPESA COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE	-
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	26.599.822,95
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	44.646.581,09
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	59,58%
LIMITE LEGAL (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <54%>	24.109.153,79
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, Art. 22 da LRF) - <51,30%>	22.903.696,10

APÊNDICE C

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADA

**DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
CONSOLIDADO**

Município: **MUNIZ FREIRE**

Exercício: **2013**

	(R\$)
DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADADA
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	28.518.338,74
Pessoal Ativo	26.869.576,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.648.762,74
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)	(443.408,72)
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	(408.726,27)
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(34.682,45)
(-) Inativos com Recursos Vinculados	-
(-) Convocação Extraordinária	-
(-) IRRF Inc. Rem. Pg. Aos Serv. Públicos do Poder Legislativo	-
(-) IRRF Inc. Rem. Pg. Aos Serv. Públicos do Poder Executivo	-
(-) Desp. com Pag. Pessoal c/ Receita PSF e PACS	-
(-) Desp. com Pag. Verba Indeniz. aos Chefes de Poder	-
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO (Art. 18, § 1º da LRF)	-
DESPESA COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE	-
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	28.074.930,02
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	44.646.581,09
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	62,88%
LIMITE LEGAL (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <60%>	26.787.948,65
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, Art. 22 da LRF) - <57%>	25.448.551,22

APÊNDICE D

**DEMONSTRATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS PARA O PODER
LEGISLATIVO**

Câmara: **MUNIZ FREIRE**
Exercício: **2013**

**Quadro Demonstrativo II
Limites Constitucionais Máximos**

DESCRIÇÃO	REF. LEGAL	R\$
Subsídios de Vereadores		
Limitação Total		
Receitas Municipais - Base Referencial Total	item 29. QDI	42.522.710,90
% Máximo de Comprometimento com Subsídios	art 29, VII, CF	5,00%
Limite Máximo de Gastos com Subsídios Totais	Cálculo TCEES	2.126.135,55
Limitação Individual		
Subsídio do Deputado Estadual - Base Referencial Individual	item 30. QDI	20.042,34
% Máximo de Correlação com Subsídio do Dep. Estadual	art 29, VI, CF	30,00%
Limite Máximo Perceptível para Subsídio de cada Vereador	Cálculo TCEES	6.012,70
Gastos com Folha de Pagamento		
Total de Duodécimos (Repases) Recebidos no Exercício	item 28. QDI	1.816.186,19
% Máximo de Gasto com Folha de Pagamento	art 29-A, §1º, CF	70,00%
Limite Máximo Permitido de Gasto com a Folha de Pagamento	Cálculo TCEES	1.271.330,33
Gastos Totais do Poder		
Receitas Tributárias e Transferências de Impostos - Ex. Anterior	item 27. QDI	26.248.261,26
% Máximo de Gasto do Legislativo - cfe dados populacionais	item 26. QDI	7,00%
Limite Máximo Permitido de Gastos do Poder - exceto Inativos	Cálculo TCEES	1.837.378,29

APÊNDICE E

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

Município: **MUNIZ FREIRE**

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Exercício: **2013**

RREO ANEXO X (Lei 9.394/96, art. 72)

(R\$)

RECEITAS DO ENSINO	
RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS	REALIZADAS
1 - RECEITAS DE IMPOSTOS	2.591.755,01
1.1 - Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	626.080,26
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	408.852,33
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPTU	2.739,80
Dívida Ativa do IPTU	123.665,16
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IPTU	90.822,97
1.2 - Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> - ITBI	102.886,43
Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> - ITBI	102.886,43
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITBI	-
Dívida Ativa do ITBI	-
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ITBI	-
1.3 - Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	817.091,50
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	770.538,49
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ISS	3.719,90
Dívida Ativa do ISS	27.363,56
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ISS	15.469,55
1.4 - Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	1.045.696,82
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	1.045.696,82
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IRRF	-
Dívida Ativa do IRRF	-
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IRRF	-
2 - RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	23.744.825,66
2.1 - Cota-Parte FPM	12.485.833,92
2.2 - Cota-Parte ICMS	10.397.708,21
2.3 - ICMS-Desoneração - LC nº 87/96	98.930,38
2.4 - Cota-Parte IPI-Exportação	287.571,93
2.5 - Cota-Parte ITR	59.892,07
2.6 - Cota-Parte IPVA	414.889,15
2.7 - Cota-Parte IOF-Ouro	-
3 - TOTAL DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS (1 + 2)	26.336.580,67
OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO	
4 - TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	-
4.1 - Transferências do Salário Educação	-
4.2 - Outras Transferências do FNDE	-
5 - TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS DESTINADAS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	-
6 - RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADAS A EDUCAÇÃO	-
7 - OUTRAS RECEITAS DESTINADAS A EDUCAÇÃO	-
8 - TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO (4 + 5 + 6 + 7)	-

FUNDEB	
RECEITAS DO FUNDEB	REALIZADAS
9 - RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	4.633.172,25
9.1 - Cota-Parte FPM Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.1)	2.391.045,40
9.2 - Cota-Parte ICMS Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.2)	2.079.734,35
9.3 - Cota-Parte ICMS-Desoneração Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.3)	19.786,07
9.4 - Cota-Parte IPI-Exportação Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.4)	47.645,33
9.5 - Cota-Parte ITR Destinadas ao FUNDEB (13,33% de 2.5)	11.984,25
9.6 - Cota-Parte IPVA Destinadas ao FUNDEB (13,33% de 2.6)	82.976,85
10 - RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	8.587.803,00
10.1 - Transferências de Recursos do FUNDEB	8.580.202,75
10.2 - Complementação da União ao FUNDEB	-
10.3 - Cota Municipalização	-
10.4 - Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	7.600,25
11 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (10.1 - 9)	3.947.030,50
[Se Resultado Líquido da Transferência (11) > 0 = Acréscimo Result. da Transferência FUNDEB]	
[Se Resultado Líquido da Transferência (11) < 0 = Decréscimo Result. da Transferência FUNDEB]	
DESPESAS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO - FUNDEB	REALIZADAS
12 - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	8.855.766,39
12.1 - Com Educação Infantil	2.038.382,63
12.2 - Com Ensino Fundamental	6.817.383,76
13 - MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO DA EDUC. BÁSICA (12 / 10) * 100%	103,12%
CÁLCULO DO LIMITE COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	
RECEITAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	REALIZADAS
14 - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AO MDE (25% * 3)	6.584.145,17
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	REALIZADAS
15 - SUBFUNÇÕES COMPUTÁVEIS - MDE	12.526.654,41
15.1 - Despesas Custeadas com Educação Infantil, Ensino Fundamental, Especial, Jovens e Adultos e Adm. Geral	12.526.654,41
16 - SUBFUNÇÕES NÃO COMPUTÁVEIS - MDE	-
16.1 - Desp. Custeadas Ensino Médio, Superior, Profissional e Outras	-
17 - TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (15 + 16)	12.526.654,41
DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL	REALIZADAS
18 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	3.947.030,50
19 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	1.049.964,33
20 - CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	-
21 - RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	7.622,94
22 - DESPESAS COM OUTRAS FONTES DE RECURSOS VINCULADAS (Convênios, Sal. Educação, etc.)	-
23 - TOTAL DA DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITES CONSTITUCIONAIS (18 + 19 + 20 + 21 + 22)	5.004.617,77
24 - MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO [(15) - (23) / (3)] * 100%	28,56%

APÊNDICE F

**DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E DAS DESPESAS
PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

**DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE IMPOSTOS LÍQUIDA E DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS
PÚBLICOS DE SAÚDE**

Município: **MUNIZ FREIRE**

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Exercício: **2013**

RREO ANEXO XVI (ADCT, Art. 77)

(R\$)

RECEITAS	REALIZADAS
Receitas de Impostos	2.591.755,01
Impostos	2.327.974,07
Dívida Ativa de Impostos	151.028,72
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos de Impostos e da Dívida Ativa de Impostos	112.752,22
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	23.744.825,66
Cota-Parte FPM (100%)	12.485.833,92
Transf. Financ. ICMS-Desoneração - LC nº 87/96 (100%)	98.930,38
Cota-Parte ICMS (100%)	10.397.708,21
Cota-Parte IPI-Exportação (100%)	287.571,93
Cota-Parte ITR (100%)	59.892,07
Cota-Parte IOF-Ouro (100%)	-
Cota-Parte IPVA (100%)	414.889,15
TOTAL	26.336.580,67
DESPESAS COM SAÚDE (POR SUBFUNÇÃO)	LIQUIDADAS
Atenção Básica	543.571,28
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	1.871.783,69
Suporte Profilático e Terapêutico	-
Vigilância Sanitária	-
Vigilância Epidemiológica	-
Alimentação e Nutrição	-
Administração Geral	4.377.475,34
Outras Subfunções	-
TOTAL	6.792.830,31
DEDUÇÕES DA DESPESA	480.035,24
(-) RECEITAS DE APLICAÇÃO FINANCEIRA - CONTAS BANCÁRIAS DA SAÚDE	116.570,46
(-) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS	-
(-) DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE	-
Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	-
Recursos de Operações de Crédito	-
Recursos de Convênios	-
Outros Recursos	-
(-) DESPESAS GLOSADAS - NATUREZA INDEVIDA	-
(-) RPP A PAGAR CANC. - VINC. À SAÚDE/RPP INSCRITOS SEM DISP. FINANCEIRA	363.464,78
ACRÉSCIMOS À DESPESA	-
(+) * DESPESA COM CONTR. PREVIDENCIÁRIAS DOS ENTES ESTATAIS	-
(+) DESPESAS INCLUIDAS	-
TOTAL DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE	6.312.795,07
PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE NA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - LIMITE CONSTITUCIONAL	23,97%

* De acordo com o Art. 12 caput e Parágrafo Único da Resolução TCEES 248/2012

PARECER PRÉVIO TC- 104/2018 – PLENÁRIO

Processos: 01778/2018-2, 02040/2018-8, 02795/2014-5

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Interessado: PAULO FERNANDO MIGNONE

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Procuradores: THIAGO LOPES PIEROTE (OAB: 14845-ES), AMERICO SOARES MIGNONE (OAB: 12360-ES), FELIPE OSORIO DOS SANTOS (OAB: 6381-ES)

**RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
EM FACE DO PARECER PRÉVIO
0106/2017 – CONHECER – NEGAR
PROVIMENTO – ARQUIVAR.**

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Versam os autos sobre **Recurso de Reconsideração interposto** pelo Ministério Público de Contas do Estado do Espírito Santo, em face do **Parecer Prévio TC-106/2017-6 – Segunda Câmara**, proferido nos autos TC-2795/2014-5, nos seguintes termos

1. PARECER PRÉVIO:

Vistos, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

Assinado digitalmente
MARCIA JACCOUD FREITAS
30/11/2018 14:42

Assinado digitalmente
SERGIO MANOEL NADER
BOARGES
30/11/2018 15:20

Assinado digitalmente
DOMINGOS AUGUSTO
TRUFNER
30/11/2018 17:47

Assinado digitalmente
RODRIGO COELHO DO
CARMO
03/12/2018 13:39

Assinado digitalmente
LUCIANO VIEIRA
03/12/2018 15:03

Assinado digitalmente
RODRIGO FLAVIO FREIRE
FARIAS CHAMOUN
03/12/2018 19:15

Assinado digitalmente
ODILSON SOUZA BARBOSA
JUNIOR
14/12/2018 19:31

1.1 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal, com fulcro no artigo 76, "caput", da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, referente ao exercício de 2013, de responsabilidade do Senhor **Paulo Fernando Mignone**, na forma do art. 132, II, do Regimento Interno deste Tribunal.

1.2 **Determinar** ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/00.

1.3 **Dar ciência** aos interessados;

1.4 Após o trânsito em julgado, **arquivem-se** os autos.

2. Por maioria, nos termos do voto do Relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner. Vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti, que votou pela emissão de parecer prévio pela rejeição acompanhando o entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas.

3. Data da Sessão: 04/10/2017 - 34ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros presentes: Sérgio Manoel Nader Borges (Presidente), e Domingos Augusto Taufner (Relator).

4.2. Conselheiro-substituto presente: João Luiz Cotta Lovatti (em substituição).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO
DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

Lido na sessão do dia: 29/11/2017

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões

Verificou-se por meio da Decisão Monocrática 00356/2018-8 (fl. 25), pela **notificação do senhor Paulo Fernando Mignone** para que no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis apresentasse a esta Corte suas contrarrazões, nos termos do art. 160, da Lei Complementar nº 621/2012.

Em atendimento a notificação, o gestor responsável protocolou sob o nº TC 04442/2018-6, de 06/04/2018, as contrarrazões ao Recurso de Reconsideração (fls.33/48), as quais foram devidamente analisadas pelo Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, que elaborou a **Instrução Técnica de Recurso 0020/2018-9** (fls. 52/78), concluindo nos seguintes termos:

III – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante as razões expostas, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

Quanto ao mérito, após análise do conteúdo dos autos TC 1778/2018, considerando-se as argumentações apresentadas, opina-se pelo **PROVIMENTO** quanto à reforma do **Parecer Prévio TC-108/2017-Segunda Câmara**, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire (TC 3628/2015), relativo ao exercício de 2013, face à inexistência nos autos de elementos suficientes para elidir a ocorrência da irregularidade de realização de despesas com pessoal em excesso ao Limite Constitucional (item 7.1.1 do RT 165/2016 e II.1 da ICC 244/2015).

Por oportuno, diante das normas regimentais, sugere-se a formação de autos apartados, nos termos do arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, tendo em vista o apontamento descrito nos itens 7.1.1 do RT 165/2015 e II.1 da ICC 244/2015.

Consoante relatado no item 2 desta Instrução Técnica e com fulcro no art. 485, inciso V do NCPC c/c art. 70 da LC 621/2012, opina-se, também, pela extinção do processo TC 2040/2018 sem julgamento de mérito.

Dando prosseguimento ao feito, os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação (Parecer Ministerial 03313/2018-5), o procurador Luciano Vieira manifestou-se no mesmo sentido do NRC.

II FUNDAMENTOS

Examinando os autos, verifico que o mesmo se encontra devidamente instruído, portanto, apto à apreciação de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Passo a fundamentar o conceito de parecer prévio e a inclusão do relatório técnico, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio, que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito pelo Poder Legislativo municipal.

II.1 PARECER PRÉVIO - CONCEITO

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 dispõe no art. 31, §1º, que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei; e que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos tribunais de contas dos estados ou do município ou dos conselhos ou tribunais de contas dos municípios, onde houver.

O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. O ordenamento jurídico brasileiro conferiu admirável importância ao parecer prévio sobre as contas anuais de prefeito, pois o quórum de dois terços é superior ao de três quintos exigidos para a aprovação de emendas à Constituição, concedendo um elevado *status* constitucional à emissão de tais pareceres. (ANDRADA, Antônio Carlos Doogal de; BARROS, Laura Correa de. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Belo Horizonte: v. 77, nº 4, ano XXVIII, 2010. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/442>>).

Essa regra constitucional é cristalina ao determinar que não há o julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sem antes haver a opinião especializada do respectivo Tribunal de Contas por meio da emissão do parecer prévio. Na esteira desse entendimento, o Supremo Tribunal Federal – STF analisou a matéria através da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 3.077 e asseverou que o parecer é prévio e indispensável ao julgamento. (Ministra relatora: Cármen Lúcia, julgada em 16 de novembro de 2016, informativo 847):

O Tribunal julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada em face de dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe que dispõem sobre as competências do Tribunal de Contas estadual [...]. Relativamente à expressão contida na parte final do inciso XII do art. 68, que permite que as Câmaras Legislativas apreciem as contas anuais prestadas pelos prefeitos, independentemente do parecer do Tribunal de

Contas do Estado, caso este não o ofereça em 180 dias a contar do respectivo recebimento, o Colegiado vislumbrou ofensa ao art. 31, §2º, da Constituição Federal. Asseverou, no ponto, que **o parecer prévio a ser emitido pela Corte de Contas seria imprescindível, somente deixando de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.** (g.n.)

Segundo José de Ribamar Caldas Furtado, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. (FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de Governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Ano 35, nº 109. Brasília: 2007, p. 63).

Nesse caso, o prefeito age em nome próprio, e não em nome do município. É uma obrigação personalíssima que só o devedor pode efetivar, e a omissão é tão grave que, quando as contas não forem prestadas devidamente, na forma da lei, poderá ensejar intervenção do estado em seus municípios, conforme art. 35, II da CF/1988.

Além disso, o art. 1º, VI, §§1º e 2º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 diz que são crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, deixar de prestar contas anuais da administração financeira do município à Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos.

No mesmo preceito, o crime de não prestar contas é punido com a pena de detenção de três meses a três anos, e a condenação definitiva acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação.

Nessa ótica também, deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, conforme art. 11, VI, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Os arts. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 prescrevem que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, dentre outros, a ampla divulgação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, os quais ficarão

disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Como se extrai dos exemplos acima, o ordenamento jurídico brasileiro fornece uma relevante estatura ao ato de prestar contas do Chefe do Executivo. Então o que de fato seria a prestação anual de Contas de Governo?

A primeira distinção – entre a emissão do parecer prévio pelos tribunais de contas e o julgamento dos responsáveis por recursos públicos – foi matéria analisada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 849 MT (Ministro relator: Sepúlveda Pertence, julgada em 11 de fevereiro de 1999 e publicada em 23 de abril de 1999). Segue sua ementa.

[...]

É clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir Parecer Prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de Parecer Prévio do Tribunal de Contas: **cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária:**

Na mesma linha, decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ no Recurso Ordinário de Mandado de Segurança – ROMS nº 11.060 GO (Ministra relatora: Laurita Vaz, julgado em 25 de junho de 2002):

[...]

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, estados, DF e municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, 1º c/c. 49, IX da CF/88). (g.n.)

Outra valiosa contribuição sobre o tema é fornecida por Caldas Furtado quando sugere alguns parâmetros para o exame das contas de Governo feitos pelos tribunais de contas e julgamento exercido pelos vereadores (FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de Governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 35, nº 109. Brasília: 2007, p.70):

Tratando-se de exame de contas de Governo **o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente**, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. **Aqui perdem importância as formalidades legais** em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. (g.n.)

Nesse dever constitucional, o prefeito não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária. Portanto, tais contas devem ser examinadas pelos tribunais de contas com foco na conduta do Chefe do Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção do PPA, da LDO e da LOA.

Na mesma linha interpretativa seguiu o TCEES quando editou a Instrução Normativa TC Nº 43, de 5 de dezembro de 2017. A referida instrução define em seu art. 3º, "c", III, as Contas de Governo como um conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para **avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo** e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo.

O parecer prévio, portanto, deve avaliar o cumprimento do orçamento, dos planos de Governo, dos programas governamentais, dos limites impostos aos níveis de endividamento, aos gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde,

educação e gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos balanços gerais, definidos na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Alinhando-se à CF/1988, o art. 29 da Constituição do Estado do Espírito Santo, de 5 de outubro de 1989 dispõe que a fiscalização financeira e orçamentária do município será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

A Constituição estadual estabelece, ainda, no art. 71, II, que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

O art. 1º, III da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 determina que ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do estado e dos municípios, compete apreciar as contas prestadas anualmente pelos prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento.

A Lei Orgânica 621/2012, dispõe, ainda, em seu art. 80, I, II e III, que o parecer prévio sobre as contas de Governo poderá ser pela: **aprovação das contas**; **aprovação das contas com ressalva**, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal; ou pela **rejeição** das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

II.2 DO RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL 00165/2015-7

A Prestação de Contas Anual reflete a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei

Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito, pelo Poder Legislativo municipal.

Considerando o resultado da análise do processo sob apreciação, tem-se a evidenciar o que segue:

2 FORMALIZAÇÃO

2.1 CUMPRIMENTO DE PRAZO

A Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal por meio do ofício OF/PMMF/GP/Nº 119/2014, em 31/03/2014, nos termos do artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, portanto, dentro do prazo regimental.

Em 25 de fevereiro de 2015, a 4ª Secretaria de Controle Externo procedeu à análise dos arquivos digitais encaminhados, referentes às peças e documentos especificados no Anexo 02 da Instrução Normativa (IN) TC 028/2013, concluindo que os mesmos atendiam as especificações técnicas mínimas aceitas, encontrando-se o processo apto para análise e instrução técnica na forma regimental.

Considerando os documentos encaminhados para análise, com vistas ao cumprimento do disposto no artigo 122 do Regimento Interno deste Tribunal, o prazo para emissão do Parecer Prévio sobre as contas objeto de apreciação nos presentes autos encerra-se em 31/03/2016.

2.2 ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Constata-se que os arquivos encaminhados foram assinados eletronicamente pelo Prefeito Municipal e pelo Contabilista Responsável.

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei 2276/2012, elaborada nos termos do § 2º, do artigo 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do município de Muniz Freire, para o exercício de 2013, dispôs sobre a elaboração da lei orçamentária anual, definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, a movimentação de créditos orçamentários.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual – LOA do município de Muniz Freire – Lei 2278/2012 – estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2013 em **R\$ 48.500.000,00** (quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais), admitido a abertura de créditos adicionais suplementares, limitados a 10% (dez pontos percentuais) do valor total do orçamento, conforme artigo 6º, §

3º, o que equivale a **R\$ 4.850.000,00** (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil reais).

4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que tange às receitas, verifica-se que houve uma previsão original de **R\$ 48.500.000,00** (quarenta e oito milhões e quinhentos mil reais), e uma arrecadação de **R\$ 46.345.548,00** (quarenta e seis milhões, trezentos e quarenta e cinco mil, quinhentos e quarenta e oito reais), equivalendo a 95,56% (noventa e cinco vírgula cinquenta e seis pontos percentuais) da receita prevista.

Tabela 01: Execução orçamentária da receita Em R\$ 1,00

Unidades gestoras	Previsão	Arrecadação	%
Prefeitura Municipal	43.604.000,00	40.873.819,02	93,74
Fundo Municipal de Saúde	4.207.000,00	4.388.545,62	104,32
Fundo Municipal de Assistência Social	672.000,00	1.083.748,58	161,27
Fundo Municipal dos Dir. da Criança e do Adolescente	17.000,00	234,78	1,38
Totais	48.500.000,00	46.345.548,00	95,56

Fonte: Processos TC 2795/2014, TC 2874/2014, TC 2903/2014 e TC 2907/2014 - Prestação de Contas Anual/2013 da Prefeitura, do Fundo Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal dos Dir. da Criança e do Adolescente, respectivamente.

A execução orçamentária consolidada das despesas, composta pelas unidades gestoras integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social do município de Muniz Freire, apresenta-se no Balanço Orçamentário evidenciando um montante de **R\$ 49.330.655,25** (quarenta e nove milhões, trezentos e trinta mil, seiscentos e cinquenta e cinco reais e vinte e cinco centavos), cujo resultado representa **94,18%** (noventa e quatro vírgula dezoito pontos percentuais) em relação às despesas autorizadas, conforme evidenciamos na tabela a seguir:

Tabela 02: Execução orçamentária da despesa Em R\$ 1,00

Unidades gestoras	Autorização	Execução	%
Prefeitura Municipal	34.984.692,65	32.700.725,25	93,47
Câmara Municipal	2.158.000,00	1.769.804,86	82,01
Fundo Municipal de Saúde	12.191.335,00	11.923.263,43	97,80
Fundo Municipal de Assistência Social	2.866.822,88	2.806.999,51	97,91
Fundo Municipal dos Dir. da Criança e do Adolescente	176.000,00	129.922,20	73,82
Totais	52.376.850,53	49.330.655,25	94,18

Fonte: Processos TC 2795/2014, TC 2737/2014, TC 2874/2014, TC 2903/2014 e TC 2907/2014 - Prestação de Contas Anual/2013 da Prefeitura, da Câmara Municipal, do Fundo Municipal de Saúde, do Fundo Municipal de Assistência Social e Fundo Municipal dos Dir. da Criança e do Adolescente, respectivamente.

O resultado da execução orçamentária evidencia um **déficit orçamentário** de **R\$ 2.985.107,25** (dois milhões, novecentos e oitenta e cinco mil, cento e sete reais e vinte e cinco centavos), conforme demonstrado a seguir:

Tabela 03: Resultado da execução orçamentária Em R\$ 1,00

Receita total arrecadada	46.345.548,00
Despesa total executada (empenhada)	(49.330.655,25)
Resultado da execução orçamentária - Déficit	(2.985.107,25)

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Todavia, no exercício anterior, constatou-se a apuração de **Superávit Financeiro** para fazer face ao **Déficit Orçamentário** apurado no exercício em análise, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 04: Resultado financeiro considerando o Superávit Financeiro Em R\$ 1,00

Superávit Financeiro 2012 - RIC 373/2014 - Proc. TC 2613/2013 (A)	3.577.508,47
Déficit Orçamentário em 2013 apurado na Tabela 3 (B)	2.985.107,25
Sobra de recursos (C) = (A) - (B)	592.401,22

Fonte: Processo TC 2613/2013 - Prestação de Contas Anual/2012.

No decorrer da execução orçamentária de 2013, ocorreram aberturas de créditos adicionais suplementares e especiais, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 05: Créditos adicionais abertos no exercício **Em R\$ 1,00**

Lei	Créditos adicionais suplementares	Créditos adicionais especiais
2278/2012	7.238.298,82	0,00
2311/2013	2.800.414,71	0,00
2313/2013	1.804.708,00	0,00
Totais	11.843.421,53	0,00

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Considerando a dotação inicial e as movimentações de créditos orçamentários, constata-se que houve uma elevação na autorização das despesas no montante de **R\$ 3.876.850,53** (três milhões, oitocentos e setenta e seis mil, oitocentos e cinquenta reais e cinquenta e três centavos) resultando numa despesa total fixada de **R\$ 52.376.850,53** (cinquenta e dois milhões, trezentos e setenta e seis mil, oitocentos e cinquenta reais e cinquenta e três centavos), conforme segue:

Tabela 06: Despesa total fixada **Em R\$ 1,00**

Dotação inicial - LOA	48.500.000,00
Créditos adicionais suplementares	11.843.421,53
Créditos adicionais especiais	0,00
Anulação de dotações	(7.966.571,00)
Despesa total fixada atualizada	52.376.850,53

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

4.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS NO EXERCÍCIO EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL

Base Normativa: Artigos 5º e 6º da Lei Municipal 2278/2012 e Artigo 42 da Lei Federal 4320/64.

Tomando-se por base a Tabela 06 deste RTC, observou-se que foram abertos créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 11.843.421,53 (onze milhões, oitocentos e quarenta e três mil, quatrocentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos).

Segundo disposto na Lei Orçamentária Anual do Município, em seu artigo 5º, o limite para abertura de créditos adicionais suplementares ficou limitado ao percentual de 10% (dez por cento) sobre o total das despesas fixadas no Orçamento, ou seja, R\$ 4.850.000,00 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil reais).

Registra-se que o artigo 6º do Orçamento Municipal estabeleceu que não oneram o mencionado limite as seguintes suplementações:

- I – as suplementações utilizadas para a cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais insuficientemente dotadas, independentemente da natureza e fonte de recursos, limitada a 40% (quarenta por cento) do valor total previsto para pessoal e encargos sociais;
- II – as suplementações ou remanejamentos efetuados utilizando como fonte de recursos os convênios firmados, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028/2004;
- III – as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o excesso de arrecadação, conforme previsto no art. 43, § 1º, inciso II e § 3º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;

IV – as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no art. 43, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;

V – as suplementações destinadas a suprir insuficiências nas dotações referentes à amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais.

Apurou-se com base nas informações encaminhadas o seguinte:

Tabela 07: Créditos Adicionais abertos para cobertura de Desp com Pessoal Em R\$ 1,00

Leis	Decretos	Rubrica Contábil	Créditos Abertos
2276/12	6015/6061	319011	1.076.001,97
2311/13	6072/6129	319011	487.436,16
2313/13	6088/6109/6126/6128/6139	319011	1.263.733,00
Total			2.827.171,13

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Tabela 08: Abertura de Créditos por Finalidade e/ou Fontes de Recursos Em R\$ 1,00

Finalidade de Suplementação e/ou Fonte de Recursos	Créditos Abertos
Cobertura de Desp. com Pessoal/Encargos Sociais (Tabela 07)	2.827.171,13
Convênios Firmados	1.511.817,67
Excesso de Arrecadação	0,00
Superávit Financeiro*	2.365.032,86
Amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais**	-
Total	6.704.021,66

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

* Dado informado com reserva de exatidão, conforme item 4.1 deste RTC

** Informação não identificada na listagem

Levando-se em consideração as informações apresentadas na listagem de créditos adicionais, bem como o disposto no art. 6º da Lei Orçamentária Anual supramencionada, o montante de R\$ 6.704.021,66 (seis milhões, setecentos e quatro mil, vinte e um reais e seis centavos) não onera o limite de abertura de créditos adicionais suplementares. Sendo assim, foram efetivamente abertos créditos suplementares, nos termos do art. 5º, no montante de R\$ 5.139.399,87 (cinco milhões, cento e trinta e nove mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos), montante este que extrapola o autorizado na Lei Orçamentária Anual, qual seja, R\$ 4.850.000,00 (quatro milhões, oitocentos e cinquenta mil reais), conforme detalhamento a seguir:

Tabela 09: Créditos Adicionais abertos para cobertura de Desp com Pessoal Em R\$ 1,00

	Créditos Abertos
Créditos Suplementares Abertos (Tabela 04) (A)	11.843.421,53
Créditos Abertos com amparo no Art. 6º LOA (Tabela 08) (B)	6.704.021,66
Abertura de Créditos para fins de apuração do Limite (C) = (A)-(B)	5.139.399,87
Limite para abertura de créditos adicionais conforme LOA (D)	4.850.000,00
Créditos Suplementares em excesso ao Limite disposto na LOA (E) = (C)-(D)	289.399,87

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013

Verifica-se, com base nas tabelas anteriores, que a limitação para abertura de créditos adicionais suplementares foi ultrapassada em R\$ 289.399,87 (duzentos e oitenta e nove mil, trezentos e noventa e nove reais e oitenta e sete centavos), havendo necessidade de que o Responsável apresente os esclarecimentos que julgar necessários, bem como o detalhamento das suplementações efetuadas sob amparo do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual.

4.2 DIVERGÊNCIA ENTRE OS TOTAIS DE SUPLEMENTAÇÕES E DE ANULAÇÕES DE DOTAÇÕES ORÇAMENTÁRIAS, NO BALANCETE DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA, COMPARATIVAMENTE AO DEMONSTRATIVO DE CRÉDITOS ADICIONAIS.

Base Normativa: artigos 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

Tomando-se por base o Demonstrativo de Créditos Adicionais, encaminhado na presente Prestação de Contas Anual, verifica-se que as suplementações de dotações orçamentárias atingiram o montante de R\$ 11.843.421,53 (onze milhões, oitocentos e quarenta e três mil, quatrocentos e vinte e um reais e cinquenta e três centavos), enquanto as anulações de dotações orçamentárias totalizaram R\$ 7.966.571,00 (sete milhões, novecentos e sessenta e seis mil, quinhentos e setenta e um reais), conforme demonstrado na Tabela 05 deste Relatório.

Todavia, levando-se em consideração o Balancete de Execução Orçamentária do exercício de 2013, os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias mostraram-se divergentes daqueles apurados no Demonstrativo de Créditos Adicionais, conforme a seguir demonstrado:

Tabela 10: Síntese da Abertura de Créditos Adicionais **Em R\$ 1,00**

	Demonstrativo de Créditos Adicionais (A)	Balancete de Execução Orçamentária (B)	Divergência (C) = (A) - (B)
Total de Suplementações (D)	11.843.421,53	17.770.199,57	5.296.778,04
Total de Anulações (E)	7.966.571,00	13.893.349,04	5.296.778,04
Total da elevação nas autorizações de Despesas (F) = (D) - (E)	3.876.850,53	3.876.850,53	0,00

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

As divergências apontadas, de fato, não refletiram no montante de créditos adicionais abertos no exercício de 2013, uma vez que os valores foram compensados entre si (suplementações menos anulações), contudo, face à divergência entre os demonstrativos, os quais devem apresentar-se consonantes, faz-se necessário o esclarecimento do fato pelo responsável.

5 EXECUÇÃO FINANCEIRA

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro, compreende a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como, os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultará no saldo para o exercício seguinte.

Na tabela a seguir, sintetizamos o Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual consolidada do município de Muniz Freire, relativa ao exercício de 2013:

Tabela 11: Síntese do Balanço Financeiro **Em R\$ 1,00**

Saldo em espécie do exercício anterior	5.117.759,35
Receitas orçamentárias	46.345.548,00
Transferências financeiras recebidas	10.476.542,89
Recebimentos extraorçamentários	9.489.971,75
Despesas orçamentárias	49.330.655,25
Transferências financeiras concedidas	10.476.542,89
Pagamentos extraorçamentários	6.329.780,39
Saldo em espécie para o exercício seguinte	5.292.843,46

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

De acordo com o Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual sob análise, o resultado financeiro do exercício, representado pela diferença entre o somatório dos ingressos orçamentários com os extraorçamentários e dos dispêndios orçamentários e extraorçamentários, foi superavitário em R\$ 175.084,11 (cento e setenta e cinco mil, oitenta e quatro reais e onze centavos).

Cumprido destacar que esse resultado não deve ser entendido como superávit ou déficit financeiro do exercício, cuja apuração é obtida por

meio do Balanço Patrimonial, utilizado como fonte para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

6 EXECUÇÃO PATRIMONIAL

As alterações quantitativas, decorrentes de transações que aumentam ou diminuem o patrimônio público, provocam alterações nos elementos patrimoniais, refletindo em resultados aumentativos ou diminutivos no patrimônio líquido.

A Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP consolidada, que integra a prestação de contas, evidencia um resultado patrimonial positivo, consubstanciado em um superávit patrimonial no valor de **R\$ 762.559,12** (setecentos e sessenta e dois mil, quinhentos e cinquenta e nove reais e doze centavos).

Na tabela a seguir, evidenciamos sinteticamente as variações quantitativas ocorridas no patrimônio do município durante o exercício referência da prestação de contas:

Tabela 12: Síntese da DVP **Em R\$ 1,00**

Variações patrimoniais aumentativas	62.099.406,88
Variações patrimoniais diminutivas	(61.336.847,76)
Resultado patrimonial do período	762.559,12

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

O resultado das variações patrimoniais quantitativas refletiu positivamente no patrimônio do município de Muniz Freire.

Não significa dizer que o resultado dessas variações patrimoniais representa um lucro para o poder público. Esse resultado indica apenas o quanto que os serviços públicos ofertados promoveram alterações quantitativas nos elementos patrimoniais do município.

A situação patrimonial do município, qualitativa e quantitativamente, é evidenciada por meio do Balanço Patrimonial.

Essa demonstração contábil permite o conhecimento da situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação.

Apresentamos na tabela a seguir a situação patrimonial consolidada do município, demonstrada por meio do Balanço Patrimonial consolidado, integrante da prestação de contas anual, evidenciando os saldos das contas patrimoniais no encerramento do exercício de 2013:

Tabela 13: Síntese do Balanço Patrimonial **Em R\$ 1,00**

Especificação	2013
Ativo Circulante	5.925.660,02
Ativo Não Circulante	33.721.391,06
Passivo Circulante	4.272.966,43
Passivo Não Circulante	2.354.591,69
Patrimônio Líquido	33.019.462,96

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

O superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial constitui-se como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

Dessa forma, demonstramos no quadro a seguir, o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício de 2013:

Tabela 14: Resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial		Em R\$ 1,00
Ativo Financeiro (A)		5.386.341,44
Passivo Financeiro (B)		4.801.750,06
Superávit Financeiro (C) = (A) - (B)		584.591,38

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

O superávit financeiro apurado, representado pela diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro poderá ser utilizado no exercício seguinte para abertura de créditos adicionais desde que observadas as correspondentes fontes de recursos, na forma do artigo 43, da Lei 4.320/1964.

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

6.1 SUPERÁVIT FINANCEIRO DEMONSTRADO, POR VÍNCULO DE RECURSO, DIVERGE DAQUELE CONSTANTE DO SALDO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL.

Base Normativo: artigos 85 e 89 da Lei Federal 4.320/1964.

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado, apurou-se o seguinte superávit financeiro do exercício:

ATIVO FINANCEIRO (A)	R\$ 5.386.341,44
PASSIVO FINANCEIRO (B)	R\$ 4.801.750,06
SUPERÁVIT FINANCEIRO (C) = (A) - (B)	R\$ 584.591,38

Todavia, ao evidenciar o Superávit Financeiro acima, por fonte de recurso, o gestor apresentou o seguinte saldo no demonstrativo consolidado encaminhado (arquivo digital BALPAT02):

RECURSOS NÃO VINCULADOS (D)	R\$ (6.762.145,58)
RECURSOS VINCULADOS (E)	R\$ 5.715.634,55
TOTAL (F) = (D) + (E)	R\$ (1.046.511,03)

Portanto, em vez de evidenciar Superávit Financeiro, ficou evidenciado na peça contábil encaminhada um Déficit Financeiro de R\$ 1.046.511,03 (um milhão, quarenta e seis mil, quinhentos e onze reais e três centavos).

Assim, existe uma diferença entre os saldos apresentados (saldos "C" e "F" supramencionados), da ordem de **R\$ 1.631.102,41** (um milhão, seiscentos e trinta e um mil, cento e dois reais e quarenta e um centavos), cabendo ao gestor esclarecer tal divergência.

Cumpre-nos alertar que esta divergência é passível de devolução ao erário municipal, se não comprovada a sua inexistência.

7 GESTÃO FISCAL

7.1 DESPESAS COM PESSOAL

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000) ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal disciplinou, em seus artigos 18 a 23, sobre a limitação das despesas com pessoal pelos Poderes e Entes da Federação.

Conforme conceituado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

O limite referencial para as despesas com pessoal é aplicado em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, que por sua vez, segundo definição da Secretaria do Tesouro Nacional:

É o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

7.1.1 Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF

Base Normativa: Artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea “b” e 22, Parágrafo Único, da lei Complementar 101/2000.

Apuramos a RCL do município de Muniz Freire, no exercício de 2013, que, conforme **APÊNDICE A**, atingiu o total de **R\$ 44.646.581,09** (quarenta e quatro milhões, seiscentos e quarenta e seis mil, quinhentos e oitenta e um reais e nove centavos).

Constatamos, com base na documentação que integra a prestação de contas do município de Muniz Freire, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram **59,58%** (cinquenta e nove vírgula cinquenta e oito pontos percentuais) da Receita Corrente Líquida, conforme demonstrado no **APÊNDICE B** e sintetizado na tabela a seguir:

Tabela 15: Despesas com pessoal – Poder Executivo

Descrição	Em R\$ 1,00 Valor
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09
Despesas totais com pessoal	26.599.822,95
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	59,58

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Da análise do quadro anterior depreende-se que o **Poder Executivo do município de Muniz Freire descumpriu os limites Legal e Prudencial previstos respectivamente nos artigos 20, inciso III, alínea “b” e 22, Parágrafo Único, da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).**

Verificou-se, ainda, que foram emitidos, por esta Corte de Contas, diversos pareceres de alerta ao Chefe daquele Poder retratando tal situação, conforme se depreende do quadro seguinte:

PROCESSO TC Nº	QUADRIMESTRE	INSTRUÇÃO INICIAL (II) Nº	TOTAL DAS DESPESAS COM PESSOAL NO PERÍODO
5100/2013	1º/2013	497/2013	58,49%
8089/2013	2º/2013	886/2013	58,18%
1234/2014	3º/2013	159/2014	59,57%

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo com o Poder Legislativo, constatamos que essas despesas atingiram **62,88%** (sessenta e dois vírgula oitenta e oito pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida, conforme demonstrado no **APÊNDICE C** deste relatório e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Descrição	Em R\$ 1,00	
	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
Despesas totais com pessoal	28.074.930,02	
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	62,88	

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Da análise do quadro anterior depreende-se que o **Município de Muniz Freire descumpriu os limites previstos respectivamente nos artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea “b” e 22, Parágrafo Único, da LRF (Lei de Responsabilidade Fiscal).**

Diante do exposto, cabe ao responsável apresentar as justificativas que julgar necessárias, assim como, documentos que comprovem as suas alegações.

7.2 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

A Constituição Federal de 1988 disciplinou, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado, sobre os municípios.

Em seu artigo 29-A, ao dispor sobre as despesas do Poder Legislativo, estabeleceu, dentre outras condições, o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores.

Com base na documentação que integra a prestação de contas sob análise, apuramos os valores transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a título de duodécimo (**APÊNDICE D**), no decorrer do exercício de 2013, conforme demonstramos sinteticamente na tabela a seguir:

Descrição	Em R\$ 1,00	
	Valor	
Receita Tributária e Transf. de Impostos – exercício anterior (Art. 29-A CF/88)	26.240.261,26	
% máximo para o município	7%	
Valor máximo permitido para transferência	1.837.378,29	
Valor efetivamente transferido	1.816.186,19	

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

No que se refere aos valores transferidos à Câmara Municipal, segundo os dados apontados na Tabela 17 e no Balanço Financeiro, encaminhado digitalmente a esta Corte de Contas, a Prefeitura Municipal repassou o montante de **R\$ 1.816.186,19** (um milhão, oitocentos e dezesseis mil, cento e oitenta e seis reais e dezenove centavos), no período de janeiro a dezembro de 2013, **cumprindo o limite máximo de R\$ 1.837.378,29** (um milhão, oitocentos e trinta e sete mil, trezentos e setenta e oito reais e vinte e nove centavos), estabelecido pela Constituição da República Federativa do Brasil.

7.3 DÍVIDA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Resolução 40/2001 do Senado Federal, a **dívida consolidada ou fundada**, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas: a) pela realização de operações de crédito com a emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (dívida mobiliária); b) pela realização de operações de crédito em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses; c) com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio

de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; e, d) pela realização de operações de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses, que tenham constado como receitas no orçamento.

A **dívida consolidada líquida**, por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros).

No uso de suas competências constitucionais (Artigo 52 da CF/88), o Senado Federal editou a Resolução 40/2001, disciplinado em seu artigo 3º que ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação daquela resolução, a dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder, respectivamente, 2 e 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida do ente da federação.

Disciplinou ainda, no artigo 4º, quais as condições a serem adotadas no período compreendido entre a publicação da Resolução e o prazo limite de 15 anos para o enquadramento da dívida dentro do valor estabelecido.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do município de Muniz Freire, ao final do exercício de 2013 a dívida consolidada líquida do município representou **-9,72%** (nove vírgula setenta e dois pontos percentuais negativos) da Receita Corrente Líquida, conforme demonstramos na tabela a seguir:

Tabela 18: Dívida consolidada líquida

Descrição	Em R\$ 1,00
	Valor
Dívida consolidada	1.645.940,64
Deduções	(5.987.377,88)
Dívida consolidada líquida	(4.341.437,24)
Receita Corrente Líquida - RCL	44.646.581,09
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	-9,72%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Considerando que a Resolução do Senado Federal 40/2001 estabeleceu em **120%** (cento e vinte pontos percentuais) da RCL o limite para endividamento dos municípios, observa-se que o município de Muniz Freire não extrapolou o referido comando.

7.4 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Segundo o inciso III, do artigo 29, da Lei de Responsabilidade Fiscal, operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

As operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, por sua vez, são definidas pela LRF como operações de crédito destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

A Constituição Federal outorgou a competência ao Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal (Artigo 52).

Em 2001, o Senado Federal editou a Resolução 43/2001, dispondo, dentre outras condições, sobre os limites para a contratação das operações de

crédito pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

O artigo 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal disciplinou os limites e condições para a realização das operações de crédito.

Para os municípios restou definido que as operações de crédito interno e externo devem limitar-se a:

- 16% (dezesesseis por cento) da Receita Corrente Líquida para o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro;
- 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da Receita Corrente Líquida para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

Quanto à concessão de garantias, o Senado Federal estabeleceu como limite para o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, o montante equivalente ao máximo de 22% (vinte e dois por cento) da Receita Corrente Líquida, conforme artigo 9º da Resolução 43/2001. Como exceção, permitiu que esse montante possa ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da Receita Corrente Líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

- Não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;
- Esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;
- Esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
- Esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997.

Quanto às Operações de Crédito por Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, o Senado Federal definiu, conforme artigo 10 da Resolução 43/2001, que o saldo devedor dessas operações não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete pontos percentuais) da Receita Corrente Líquida, observando-se ainda, dentre outras condições, as disposições contidas nos artigos 14 e 15 daquela resolução.

Apresentamos nas tabelas a seguir, com base nas demonstrações contábeis que integram a prestação de contas, os montantes e limites de operações de crédito contratadas pelo município de Muniz Freire, apurados ao final do exercício de 2013:

Tabela 19: Operações de crédito **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida - RCL	44.646.581,09
Montante global das operações de crédito	0,00
% do montante global das operações de crédito sobre a RCL	0,00%
Amortização, juros e demais encargos da dívida	0,00
% do comprometimento anual com amortização, juros e encargos da dívida sobre a RCL	0,00%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Constata-se, com base na tabela 19, que não foram realizadas operações de crédito no período compreendido nesta análise.

Tabela 20: Garantias concedidas **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida - RCL	44.646.581,09
Montante global das garantias concedidas	0,00
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL	0,00%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Constata-se, com base na tabela 20, que não foram concedidas garantias e contragarantias no período compreendido nesta análise.

Tabela 21: Operações de crédito - ARO **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita Corrente Líquida - RCL	44.646.581,09
Montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias	0,00
% do montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias sobre a RCL	0,00%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Constata-se, com base na tabela 21, que não foram realizadas operações de crédito por antecipação de receita orçamentária no período compreendido nesta análise.

7.5 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Por determinação da Constituição Federal, os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e devem destinar, ainda, não menos do que 60% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Avaliamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município de Muniz Freire, no exercício de 2013, aplicou **28,56%** (vinte e oito vírgula cinquenta e seis pontos percentuais) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do Ensino (**APÊNDICE E**), resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 22: Aplicação na manutenção e desenvolvimento Ensino **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01
Receitas provenientes de transferências constitucionais e legais	23.744.825,66
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	26.336.580,67
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	7.522.036,64
% de aplicação	28,56%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Quanto à destinação de recursos para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, constatamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município destinou **103,12%** (cento e três vírgula doze pontos percentuais)

das receitas provenientes do FUNDEB, conforme demonstrado no **APÊNDICE E**, e apresentado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 23: Destinação de recursos do FUNDEB profissionais Magistério **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	8.587.803,00
Pagamento de profissionais do magistério - educação básica	2.038.382,63
Pagamento de profissionais do magistério - ensino fundamental	6.817.383,76
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	8.855.766,39
% de aplicação	103,12%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Com base nas apurações efetuadas, verificou-se que o gestor cumpriu o mínimo constitucional na aplicação de recursos com a educação e com a remuneração dos profissionais do magistério.

7.6 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

A Emenda Constitucional 29/2000, que alterou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal, e acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de Saúde, estabeleceu, dentre outras condições, a obrigatoriedade de aplicação mínima, pelos entes da federação, de recursos provenientes de impostos e transferências, em ações e serviços públicos de Saúde.

Definiu, no § 3º no artigo 198 da CF/88, que lei complementar estabeleceria:

- Os percentuais mínimos das receitas de impostos e transferências a serem aplicados, anualmente, pela União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;
- As normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; e
- As normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

Em 13 de janeiro de 2012 foi editada a Lei Complementar 141, regulamentando o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, estabelecendo, dentre outras providências, os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; e a transparência, visibilidade, fiscalização, avaliação e controle da aplicação dos recursos destinados à saúde.

Em relação à aplicação mínima de recursos, restou estabelecido, pelo artigo 7º, que os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, **15%** (quinze pontos percentuais) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Avaliamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município de Muniz Freire, no exercício de 2013, aplicou **23,97%** (vinte e três vírgula noventa e sete pontos percentuais) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de Saúde, conforme demonstrado na planilha de apuração (**APÊNDICE F**) e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 24: Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde

Destinação de recursos	Em R\$ 1,00
Valor	
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01
Receitas provenientes de transferências	23.744.825,66
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	26.336.580,67
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	6.312.795,07
% de aplicação	23,97%

Fonte: Processo TC 2795/2014 - Prestação de Contas Anual/2013.

Com base nas apurações efetuadas, verificou-se que o gestor cumpriu o mínimo constitucional na aplicação de recursos com a Saúde.

7.7 AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

A Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, ao dispor sobre o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos do FUNDEB (distribuídos, transferidos e aplicados pelos entes da federação), atribuiu aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB a competência fiscalizatória sobre esses recursos.

Esses conselhos, no âmbito dos municípios, são colegiados compostos por, no mínimo, nove membros, sendo:

- 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um deles indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

O portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE resumiu as funções dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB conforme segue³:

A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao chefe do Poder Executivo para que este, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de conselheiros.

A atividade dos conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle exercido pelos conselhos do FUNDEB representa a atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, estão:

- acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB;
- supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;
- supervisionar a realização do censo escolar anual;
- instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal; e
- acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Comprovamos o encaminhamento do parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, integrante da prestação de contas anual do município de Muniz Freire e emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2013, constatando que o referido Conselho manifestou-se favoravelmente sobre o acompanhamento dos recursos provindos do FUNDEB.

7.8 AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE

A Lei Complementar 141/2012, que, conforme dissemos anteriormente, regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, atribuiu aos Conselhos de Saúde a competência para avaliar, a cada quadrimestre, o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução daquela Lei Complementar nas condições de saúde e na

qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas, encaminhando ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias. (LC 141/2012, art. 41)

Estabeleceu ainda, a LC 141, que o gestor do SUS em cada ente da Federação deve elaborar relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, contendo, no mínimo, as informações apresentadas a seguir:

- Montante e fonte dos recursos aplicados no período;
- Auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;
- Oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

No § 1º do artigo 36, determinou aos entes da Federação, a obrigatoriedade de comprovação de elaboração do relatório detalhado referido anteriormente, mediante o envio de Relatório de Gestão ao respectivo Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar.

A Instrução Normativa TC 28/2013, ao dispor sobre o rol de documentos que os Chefes do Poder Executivo Municipais devem encaminhar ao Tribunal de Contas a título de prestação de contas anual, disciplinou, em seu Anexo II, item 21, a obrigatoriedade de envio do Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, na forma dos artigos 34 a 37 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Comprovamos o encaminhamento do parecer do Conselho Municipal de Saúde, integrante da prestação de contas anual do município de Muniz Freire e emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2013, constatando que o referido Conselho aprovou as contas do 1º, 2º e 3º quadrimestres daquele exercício financeiro.

7.9 RENÚNCIA DE RECEITA

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dispor sobre a renúncia de receita, estabeleceu que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e, a **pelo menos uma**, das seguintes condições:

- Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- Estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

000061

O artigo 4º LRF, estabelece que deve integrar o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter, dentre outros demonstrativos, o demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Esse demonstrativo, além de condicionar a concessão da renúncia de receita, tem por objetivo tornar transparentes os requisitos exigidos para a concessão ou ampliação dos benefícios de natureza tributária.

Avaliamos a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município de Muniz Freire, aprovadas para o exercício de 2013, e constatamos que não houve previsão de renúncia de receitas de competência arrecadatória do Município.

8 QUADRO RESUMIDO DOS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS

A seguir, demonstramos resumidamente os resultados da execução orçamentária, financeira, patrimonial e da gestão fiscal ao final do exercício de 2013:

Resultado da execução orçamentária		Em R\$ 1,00
Receita total arrecadada		46.345.548,00
Despesa total executada (empenhada)		(49.330.655,25)
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)		(2.985.107,25)

Resultado da execução financeira		Em R\$ 1,00
Saldo em espécie do exercício anterior		5.117.759,35
Receitas orçamentárias		46.345.548,00
Transferências financeiras recebidas		10.476.542,89
Recebimentos extraorçamentários		9.489.971,75
Despesas orçamentárias		49.330.655,25
Transferências financeiras concedidas		10.476.542,89
Pagamentos extraorçamentários		6.329.780,39
Saldo em espécie para o exercício seguinte		5.292.843,46

Resultado das variações patrimoniais		Em R\$ 1,00
Variações patrimoniais aumentativas		62.099.406,88
Variações patrimoniais diminutivas		(61.336.847,76)
Resultado patrimonial do período		762.559,12

Situação patrimonial		Em R\$ 1,00
	2013	
Ativo Circulante		5.925.660,02
Ativo Não Circulante		33.721.391,06
Passivo Circulante		4.272.966,43
Passivo Não Circulante		2.354.591,69
Patrimônio Líquido		33.019.462,96

Despesas com pessoal – Poder Executivo		Em R\$ 1,00
	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL		44.646.581,09
Despesas totais com pessoal		26.599.822,95
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL		59,58

Despesas com pessoal consolidadas (Executivo e Legislativo)		Em R\$ 1,00
	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL		44.646.581,09
Despesas totais com pessoal		28.074.930,02
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL		62,88

Transferências para o Poder Legislativo		Em R\$ 1,00
	Valor	
Receita tributária e transferências – exercício anterior (Art. 29-A CF/88)		26.248.261,26
% máximo para o município		7%
Valor máximo permitido para transferência		1.837.376,29
Valor efetivamente transferido		1.816.186,19

Divida consolidada líquida		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Divida consolidada	1.645.940,64	
Deduções	(5.987.377,88)	
Divida consolidada líquida	(4.341.437,24)	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
% da divida consolidada líquida sobre a RCL		-9,72%

Operações de crédito		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
Montante global das operações de crédito	0,00	
% do montante global das operações de crédito sobre a RCL		0,00%
Amortização, juros e demais encargos da divida	0,00	
% do comprometimento anual com amortização, juros e encargos da divida sobre a RCL		0,00%

Garantias concedidas		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
Montante global das garantias concedidas	0,00	
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL		0,00%

Operações de crédito por antecipação de receita orçamentária		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita Corrente Líquida – RCL	44.646.581,09	
Montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias	0,00	
% do montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias sobre a RCL		0,00%

Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01	
Receitas provenientes de transferências	23.744.825,66	
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	26.336.580,67	
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	7.522.036,64	
% de aplicação		28,56%

Destinação de recursos do FUNDEB profissionais magistério		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	8.587.803,00	
Pagamento de profissionais do magistério – educação básica	2.038.382,83	
Pagamento de profissionais do magistério – ensino fundamental	6.817.383,76	
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	8.855.766,39	
% de aplicação		103,12%

Aplicação de recursos em ações e serviços públicos saúde		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas provenientes de impostos	2.591.755,01	
Receitas provenientes de transferências	23.744.825,66	
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	26.336.580,67	
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	6.312.795,07	
% de aplicação		23,97%

9 CONCLUSÃO

As contas anuais ora avaliadas refletiram a conduta do senhor Paulo Fernando Mignone, Chefe do Poder Executivo, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município de Muniz Freire, no exercício de 2013.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, a análise consignada neste Relatório Técnico Contábil teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 28/2013.

Sob o aspecto técnico-contábil, opina-se pelo chamamento do responsável para apresentação de justificativas quanto aos achados detectados, conforme proposta de encaminhamento sugerida a seguir.

9.1 SÍNTESE DOS ACHADOS E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
Abertura de Créditos Adicionais no exercício em montante superior ao autorizado na Lei Orçamentária Anual (Item 4.1)	Paulo Fernando Mignone	CITAÇÃO
Divergência entre os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias, no Balancete de Execução Orçamentária, comparativamente ao demonstrativo de créditos adicionais (Item 4.2)		

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
Superávit Financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial (Item 6.1)	Paulo Fernando Mignone	CITAÇÃO
Realização de despesas com pessoal acima dos limites legais da LRF (Item 7.1.1)		

II.3 ADMISSIBILIDADE RECURSAL

No caso dos autos, constata-se que o pleito atende às hipóteses de cabimento – uma vez que interposto em face de decisão definitiva proferida em Prestação de Contas –, tempestividade – já que observado o prazo de 60 (sessenta) dias – e legitimidade – pois formulado pelo Ministério Público de Contas.

Além disso, a petição inicial contém o nome e a qualificação do recorrente, os fundamentos de fato e de direito e traz conclusão compatível com a narrativa dos fatos, além de estar suficientemente instruída, cumprindo, por isso, os pressupostos recursais.

Assim, estando satisfeitas as exigências legais e regulamentares para que seja admitido, conheço o presente recurso de reconsideração

II.4 DAS IRREGULARIDADES AFASTADAS

Insta salientar que as irregularidades apontadas no Relatório Técnico descritas abaixo foram afastadas na primeira decisão (Parecer Prévio 00106/2017-6):

II.4.1 Abertura de Créditos Adicionais no exercício em montante superior ao autorizado na Lei Orçamentária Anual (Item 4.1 do RT 165/2015);

II.4.2 Divergência entre os totais de suplementações e de anulações de dotações orçamentárias, no Balancete de Execução Orçamentária, comparativamente ao

demonstrativo de créditos adicionais (Item 4.2 do RT 165/2015);

II.4.3 Superávit Financeiro demonstrado, por vínculo de recurso, diverge daquele constante do saldo apurado no Balanço Patrimonial (Item 6.1).

Quanto à irregularidade remanescente, atacada neste recurso de reconsideração, passo a expor as razões que formaram meu convencimento.

II.5 DO MÉRITO RECURSAL

II.5.1. Realização de despesas com pessoal acima dos limites legais da LRF

Base Legal: artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea "b" e 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000.

O indicativo de irregularidade em tela diz respeito a realização de despesas com pessoal e encargos sociais no montante de R\$ 26.599.822,95, que resultou na aplicação de 59,58% da Receita Corrente Líquida – RCL, ensejando o descumprimento do limite legal previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal (54%).

Passo a expor as razões fáticas e jurídicas expostas na Petição de Recurso 00069/2018-7, interposto pelo Ministério Público de Contas:

O v. Parecer Prévio recorrido, em total dissonância com os ditames da LC n. 621/2012, emoldurou a irregularidade conservada – 2.4.1 – Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF – dentre aquela que conduz à **aprovação das contas com ressalva**, por evidenciar cabível no caso o princípio da razoabilidade (art. 80, inciso II, da LC n. 621/12).

Contudo, restou patente a prática de grave infração à norma de Finanças Públicas não devendo, deste modo, prosperar a aprovação das contas com ressalva, em razão da violação expressa ao art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Deste modo, restando explícita a ocorrência da hipótese legal supramencionada, não poderia a Corte de Contas trazer entendimento completamente destoante da sua própria Lei Orgânica.

[...]

De início, é oportuno transcrever o conteúdo do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, 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.

A norma citada é expressa em afirmar que ultrapassado os limites de gastos com despesa com pessoal deve o gestor adotar as medidas necessárias para reconduzi-los aos parâmetros legais nos **dois quadrimestres seguintes.**

[...]

Assevera-se que o entendimento desse egrégio Tribunal de Contas, conforme precedentes dos processos TC-2810/2014, TC-4008/2013, TC - 2295/2012 e TC- 2685/2014, é no sentido de, em havendo extrapolação dos limites de despesa com pessoal e sendo omissos os responsáveis em adotar as medidas legais para o seu retorno aos parâmetros legais, **rejeitar a prestação de contas, bem como de abrir autos apartados para responsabilizar pessoalmente o prefeito municipal pela infração administrativa prevista no art. 5º da Lei n. 10.028/2000.**

[...]

Ademais, verifica-se que as contas do **exercício de 2014 (TC-3628/2015) e de 2015 (TC-3821/2016) foram rejeitadas,** bem como houve a determinação para formação de autos apartados, justamente pelo fato de que o gestor descumpriu o limite de pessoal.

Dessa forma, diante da clarividente infração a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, não há como aplicar, no caso em voga, o princípio da razoabilidade pelo simples fato de que foi o primeiro ano da gestão de Paulo Fernando Mignone e encontrava o município em forte desequilíbrio fiscal, eis que nos anos seguintes da gestão do prefeito o município permaneceu descumprindo os limites de gasto com pessoal, demonstrando em verdade descontrole da gestão.

Ressalta-se que limites, na verdade, são verdadeiras proibições que regulam e norteiam a atividade humana (e jurídica). Quando ultrapassadas exigem a aplicação de sanções concretas e efetivas, justamente para evitar que se repitam. Flexibilizá-las representa conduta insensata, perigosa à segurança jurídica, que inculpe nos administradores e administrados sentimento de impunidade.

Cabe ressaltar que o julgamento pela irregularidade das contas ou a emissão de parecer prévio pela rejeição não possui caráter tão somente sancionatório. Muito pelo contrário: quando o Tribunal reconhece a existência de irregularidades que, por consequência, culminam com a aplicação de penalidades, age mais em caráter pedagógico do que sancionador.

A missão institucional do Tribunal de Contas é "orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade", ou seja, o foco do controle externo exercido deve privilegiar a sociedade, nunca o gestor irresponsável. Deixar de penalizá-lo, mesmo diante de irregularidades, é favorecê-lo em detrimento do povo, e isso é inadmissível.

Essa Corte deve ser justa e fiel aos princípios que a regem, que são pautados na atuação de "forma técnica, competente, responsável, imparcial, coerente, objetiva e comprometida com a missão institucional".

Assim, não julgar irregular a hipótese em exame é inculpir no ordenador sentimento de impunidade, não compatível com a função institucional do Tribunal de Contas.

Deste modo, deve ser recomendada a **rejeição das contas**, haja vista a

explícita **prática de grave infração à norma constitucional**, consistente na omissão do chefe do executivo municipal em adotar as medidas para reconduzir as despesas de pessoal ao limite (54%) e no prazo estipulados na LC n. 101/2000, sendo indispensável a formação de autos apartados, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento ao disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00.

Devidamente notificado, por meio da Decisão Monocrática 00356/2018-8, o recorrido apresentou as contrarrazões ao Recurso de Reconsideração corroborando com os argumentos apresentados no Parecer Prévio 106/2017, que considerou o indicativo de irregularidade passível de ressalva.

Deste modo, reforçou a tese que por ser seu primeiro ano de gestão e ter se deparado com situação de irregularidade da gestão anterior, que encerrou o exercício com o percentual de 56,14% de despesa com pessoal, a medida mais razoável e proporcional seria a recomendação pela aprovação com ressalvas e não a rejeição das contas.

Por sua vez, a área técnica, através da Instrução Técnica de Recurso 202/2018 ratificou o posicionamento exarado pelo Ministério Público, opinando pelo provimento do presente Recurso de Reconsideração.

Pois bem.

A Lei de Responsabilidade Fiscal trata de um dos mais importantes diplomas legais destinados a aprimorar a Administração Pública, visando atender as necessidades e os objetivos dos cidadãos ao criar o conceito de responsabilidade na gestão fiscal.

Nesta mesma esteira, com a finalidade de responsabilizar pessoalmente o gestor que agir com descontrole fiscal, a Lei 10.028/2000, intitulada Lei de Crimes Fiscais, alterou o Decreto-Lei 2.848/1940 – Código Penal, a Lei 1.079/1950 e o Decreto Lei 201/1967, com o objetivo de coibir a má gestão financeira, prevendo sanções penais e administrativas mais severas.

Quanto às despesas com pessoal, o arcabouço legal brasileiro deu bastante importância, e não poderia ser diferente, pois o impacto que esses gastos têm no equilíbrio das contas públicas está cabalmente demonstrado. O caput do art. 169

da CF/88 determina que “a despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios não poderá exceder os limites estabelecidos na lei complementar”.

Nesse âmbito a CF/88, a LRF e a Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal possuem poderosas salvaguardas para impedir que as despesas com pessoal saiam dos trilhos. Essas salvaguardas preveem que: (i) o aumento das despesas com pessoal só pode ser feito mediante o rigoroso cumprimento das regras estabelecidas; (ii) são nulos os atos que provocam aumentos sem observar tais regras; (iii) uma vez ultrapassados os limites legais, abre-se o prazo para o seu retorno; e (iv) o descumprimento do previsto nos três itens anteriores impõe sanções institucionais e pessoais.

Paralelamente, o art. 169, § 1º, I e II, da CF/88 prescreve que a concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, só poderão ser feitas se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes.

A relevância dada pelo ordenamento jurídico quanto às despesas com pessoal fica ainda mais clara quando vemos que **o descumprimento dos limites em questão e a não adoção das medidas corretivas imperativamente ordenadas pela CF/88 e pela LRF são condutas graves que ensejam a aplicação de sanções administrativas** (multa de 30% dos vencimentos anuais) **e penais** (reclusão de até 4 anos) previstas nos artigos 359-D e 359-G Código Penal e artigo 5º, IV, da Lei nº 10.0288/2000.

No caso concreto, é imperioso destacar o artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal:

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.

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos.

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária.

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I – receber transferências voluntárias;

II – obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III – contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20.

Assim, conforme disposto no artigo supramencionado, a lei é expressa e clara ao dizer que o **percentual excedente deverá ser eliminado nos dois quadrimestres seguintes**, adotando as seguintes providências, conforme artigo 169, § 3º da Constituição Federal: i) redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; ii) exoneração dos servidores não estáveis (LEI Nº 9.801, DE 14 DE JUNHO DE 1999. Dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e dá outras providências)

Em um segundo estágio, o parágrafo 4º do mesmo diploma legal, complementa dizendo que em caso das medidas citadas acima não serem suficientes para assegurar o cumprimento do limite imposto pela LRF, as medidas poderão atingir, até mesmo, a demissão de servidores estáveis.

Neste sentido, verifiquei a trajetória de gastos com pessoal do município de Muniz Freire, que segue:

Período	Despesa com Pessoal (%)
2º Quad/2013	58,18%
3º Quad/2013	59,58%
1º Quad/2014	59,85%
2º Quad/2014	60,24%
3º Quad/2014	60,59%
1º Quad/2015	68,14%
2º Quad/2015	62,56%
3º Quad/2015	63,20%
1º Quad/2016	63,90%
2º Quad/2016	62,22%
3º Quad/2016	61,50%
1º Quad/2017	59,56%
2º Quad/2017	59,81%

Deste modo, está claro a infração a Lei de Responsabilidade Fiscal e não há como aplicar no caso concreto o Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade pelo simples fato de que foi o primeiro mandato do gestor, que se deparou com o município em forte desequilíbrio fiscal, pois, na verdade, os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal são proibições expressas que quando ultrapassadas exigem aplicação de sanções.

Outrossim, inobstante ao fato de ser o primeiro ano mandato do gestor, ficou demonstrado que nos anos seguintes da gestão do Sr. Paulo Fernando Mignone, o município permaneceu descumprindo os limites de gasto com pessoal, caracterizando um descontrole na gestão.

Diante do exposto, **acompanho o posicionamento vertido pelo Ministério Público de Contas**, tendo em vista a explícita prática de grave infração à Lei de Responsabilidade Fiscal, razão pela qual **concluo pelo provimento do presente Recurso de Reconsideração**.

II.6 QUADRO RESUMIDO DO RESULTADO GOVERNAMENTAL

No Brasil, as finanças públicas estão disciplinadas principalmente na Lei Federal 4.320/64, determinando que, ao final de cada exercício, os resultados gerais da

Administração Pública sejam demonstrados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

A contabilidade pública no Brasil vem passando por significativas transformações, que ao longo do tempo aperfeiçoou o regime de disciplina fiscal, tendo como marcos históricos os seguintes eventos: (i) a edição da Lei no 4.320/64; (ii) da LRF e da Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal; (iii) o início do processo de convergência das práticas de contabilidade ao setor público brasileiro às normas internacionais de contabilidade; e (iv) a edição da Lei da Transparência.

No tocante ao controle externo, embora a Constituição Federal de 1988 tenha destacado como primeira competência atribuída aos tribunais de contas a apreciação das contas prestadas anualmente pelos chefes do Executivo mediante parecer prévio, foi a partir da LRF que ele ganhou contornos operacionais para garantir o cumprimento da responsabilidade da gestão fiscal, cujas disposições criam obrigações por meio de instrumentos como o Anexo de Riscos Fiscais, Anexos de Metas Fiscais, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Outras importantes iniciativas foram o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP elaborados pela STN.

A LRF disciplinou normas ligadas às finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Com objetivo de promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas, instituiu condições e limites para despesas obrigatórias de caráter continuado, despesas com pessoal, despesas com seguridade social, dívida pública, operações de crédito, garantias, restos a pagar e preservação do patrimônio público.

Nesse passo, desta Prestação de Contas Anual, podem-se extrair os seguintes dados:

Tabela1 – Resultado Governamental

	Dispositivo Legal	Item RT	R\$	Limite	Executado
Resultado Orçamentário	Art. 102 e Anexo XII da 4.320/1964	4	-2.985.107,25		
Resultado Financeiro	Art. 103 e Anexo XIII da 4.320/1964	5	175.084,11		
Resultado Patrimonial	Art. 105 e Anexo XIV da 4.320/1964	6	762.559,12		
Superávit Financeiro p abertura de Créditos Orçamentários	Art. 43, §2º da 4.320/1964	6	584.591,38		
Receita Corrente Líquida (RCL)					
Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 2, IV, "c" da LRF	7.1	44.646.581,09		
Despesa Poder Executivo	Art. 20, III, "b" da LRF	7.1	26.599.822,95	máx. 54%	59,58%
Despesa Consolidada (Exec/Legis)	Art. 19, III da LRF	7.1	28.074.930,02	máx. 60%	62,88%
Dívida Consolidada Líquida	Art. 3, II da Res. 40/2001	7.3	4.341.437,24	máx. 120%	9,72%
Contratação de Operação de Crédito	Art. 7, I da Res. 43/2001	7.4	0,00	máx. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	Art. 10 da Res. 43/2001	7.4	0,00	máx. 7%	0,00%
Garantias concedidas	Art. 9 da Res. 43/2001	7.4	0,00	máx. 22%	0,00%
Receita Bruta de impostos					
Receita Bruta de impostos			26.336.580,67		
Manutenção do Ensino	Art. 212, caput, da CF/88	7.5	7.522.036,64	min. 25%	28,56%
Receita Cota parte FUNDEB			6.817.383,76		
Remuneração Magistério	Art. 60, XII do ADCT da CF/88	7.5	8.855.766,39	min. 60%	103,12%
Receitas Impostos e Transferências					
Receitas Impostos e Transferências			26.336.580,67		
Despesas com Saúde	Art. 77, III do ADCT da CF/88	7.6	6.312.795,07	min. 15%	23,97%
Receita Tributária e Transferências do Exercício Anterior					
Receita Tributária e Transferências do Exercício Anterior			26.248.261,26		
Repasso duodécimo ao legislativo	Art. 29-A da CF/88	7.2	1.816.186,19	máx. 7%	6,91%

Os dados acima demonstram que o município obteve resultado positivo na execução na gestão patrimonial, inclusive com superávit financeiro para abertura de créditos orçamentários no exercício subsequente.

Quanto ao resultado negativo na execução orçamentária, as despesas empenhadas suplantaram as receitas arrecadadas no exercício de 2013, apresentando um déficit orçamentário de R\$ 2.985.107,25, que foi absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior.

Demonstra ainda, que a municipalidade atendeu majoritariamente os limites de constitucionais e legais, pois não realizou operações de crédito e antecipação de receita orçamentária, gastou acima do limite mínimo com ensino, Fundeb, saúde e passou o duodécimo ao legislativo dentro do máximo permitido.

Todavia, ultrapassou os limites de despesas com pessoal.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo exposto, **acompanhando** do entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que este Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

III.1 **CONHECER** o presente recurso de reconsideração apresentado, por atender aos pressupostos de admissibilidade.

III.2 **DAR PROVIMENTO** ao presente recurso de reconsideração, conforme fundamentação disposta no voto.

III.3 **REFORMAR** o Parecer Prévio 00106/2017-6.

III.4 **EMITIR Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura de Muniz Freire**, no **exercício de 2013**, sob a responsabilidade do senhor **Paulo Fernando Mignone**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012.

III.5 **Formar autos apartados**, nos termos dos artigos 134, inciso III, § 2º c/c art. 281 do RITCEES, com a finalidade de responsabilizar pessoalmente o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei nº 10.028/2000.

III.6 **Recomendar** ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do artigo 48 da LRF.

III.7 **ARQUIVAR** os autos após os trâmites legais.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Conselheiro relator

VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Trata o presente processo de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Procurador de Contas Dr. Luciano Vieira, em face do **Parecer Prévio TC 106/2017**, emitido nos autos do processo TC 2795/2014, no qual a Segunda Câmara deste Tribunal recomenda ao legislativo municipal a **aprovação com ressalvas** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, no exercício de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Fernando Mignone .

O senhor Paulo Fernando Mignone foi devidamente notificado, conforme Decisão Monocrática 00356/2018-8 (fl. 25), para apresentar suas contrarrazões, o que fez dentro do prazo estabelecido, conforme protocolo TC 04442/2018-6 (fls.33/48).

O Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, após análise das razões e contrarrazões, elaborou a Instrução Técnica de Recurso 0020/2018-9 (fls. 52/78), concluindo pelo conhecimento e provimento do presente recurso, apresentando a seguinte proposta de encaminhamento:

III–CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante as razões expostas, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração. Quanto ao mérito, após análise do conteúdo dos autos TC 1778/2018, considerando-se as argumentações apresentadas, opina-se pelo **PROVIMENTO** quanto à reforma do **Parecer Prévio TC-108/2017-Segunda Câmara**, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire (TC 3628/2015), relativo ao exercício de 2013, face à inexistência nos autos de elementos suficientes para elidir a ocorrência da irregularidade de realização de despesas com pessoal em excesso ao Limite Constitucional (item 7.1.1 do RT 165/2016 e II.1 da ICC 244/2015).

Por oportuno, diante das normas regimentais, sugere-se a formação de autos apartados, nos termos do arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, tendo em vista o apontamento descrito nos itens 7.1.1 do RT 165/2015 e II.1 da ICC 244/2015.

Consoante relatado no item 2 desta Instrução Técnica e com fulcro no art. 485, inciso V do NCPC c/c art. 70 da LC 621/2012, opina-se, também, pela extinção do processo TC 2040/2018 sem julgamento de mérito

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em parecer da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira (Parecer 03313/2018-5), anuiu com o posicionamento constante da Instrução Técnica de Recurso 020/2018-9.

Na 27ª Sessão Ordinária do Plenário, no dia 14 de agosto de 2018, a parte Recorrida, através de seu patrono, realizou sustentação oral, conforme notas taquigráficas constantes às fls. 125/129.

Nessa mesma sessão o Conselheiro Relator Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, proferiu seu voto, acompanhando integralmente o entendimento da Instrução Técnica de Recurso 020/2018-9 e do Ministério Público de Contas, conhecendo e dando provimento ao recurso.

Ato sequente, solicitei vista para melhor conhecer o voto do eminente relator.

É o relatório. Passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

Considerando que os pressupostos de admissibilidade já foram objeto de análise e conhecimento do recurso na decisão proferida pelo Relator, passo à análise de mérito do presente Recurso de Reconsideração.

O Recorrente busca pelo presente Recurso de Reconsideração, a reforma do Parecer Prévio TC 106/2017, que recomendou a aprovação com ressalvas da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, no exercício de 2013.

O referido Parecer Prévio, cujo voto foi de minha relatoria, analisou a irregularidade **“Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF”**, entendendo que no caso concreto, a irregularidade deveria ser mantida, mas no campo da ressalva, vez que se tratava do primeiro ano do mandato de um novo gestor, que encontrou o município com forte desequilíbrio fiscal, inclusive já descumprindo o limite de despesa com pessoal. A situação era agravada pela municipalização das escolas estaduais, sendo grande parte da despesa com pessoal proveniente da educação e numa situação assim, as medidas para redução das despesas com pessoal da educação em um tempo tão curto, praticada de forma descomedida apenas para alcançar o limite legal de despesa com pessoal, poderiam resultar naquele ano em solução desprovida de planejamento adequado,

impactando negativamente a educação pública, com redução do número de professores e conseqüentemente da qualidade do ensino público.

O Ministério Público em suas razões recursais, que foram acolhidas pela equipe técnica, sustenta que restou patente a prática de grave infração à norma de Finanças Públicas não havendo como aplicar, no caso em voga, o princípio da razoabilidade pelo simples fato de que foi o primeiro ano da gestão, eis que nos anos seguintes da gestão do mesmo prefeito o município permaneceu descumprindo os limites de gasto com pessoal.

O Relator, em seu voto, acompanha integralmente os fundamentos do Recorrente, entendendo que está claro a infração a Lei de Responsabilidade Fiscal e não há como aplicar no caso concreto o Princípio da Razoabilidade e Proporcionalidade pelo fato de que foi o primeiro mandato do gestor, que se deparou com o município em forte desequilíbrio fiscal, pois os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal são proibições expressas que quando ultrapassadas exigem aplicação de sanções. Fundamenta, ainda, que ficou demonstrado que nos anos seguintes da gestão do Sr. Paulo Fernando Mignone, o município permaneceu descumprindo os limites de gastos com pessoal, caracterizando um descontrole na gestão.

Em pesem os argumentos apresentados pelo Ministério Público de Contas e pelo Relator, com a devida *vénia*, mantenho o entendimento externado no parecer prévio ora recorrido, expondo as razões que motivam o meu convencimento.

Insta esclarecer, primeiramente, que a motivação por traz da análise do caso concreto que me leva a pensar com razoabilidade e proporcionalidade, não é apenas o simples fato de ser o primeiro ano de mandato do gestor, mas há todo um contexto fático concernente a municipalização das escolas públicas e suas conseqüências no aspecto orçamentário e financeiro, que torna a questão complexa para ser resolvida a curto prazo, colocando em risco um bem maior, que seria a educação pública, um direito de todos e dever do Estado, conforme estabelece a Constituição Federal, tal ponto será melhor exaurido mais adiante.

Registro, também, que não estou relevando a irregularidade concernente a descumprimento do limite de gasto com pessoal, muito menos mitigando a importância desse regramento, que se revela essencial tanto na prevenção, para que a situação não chegue a esse ponto, como também nas medidas de solução do problema, vez que lei determina parâmetros para que se reduza as despesas com pessoal e reconduza o limite para o percentual adequado. Não apenas isso, mas podemos dizer que as penalidades decorrentes dessa irregularidade, como as previstas na esfera penal, ressaltam ainda mais a sua relevância no ordenamento jurídico.

Com essas premissas, temos no caso concreto, conforme apuração da equipe técnica, que houve extrapolação do limite de despesa com pessoal, por esta razão não cabe afastar a irregularidade, mas também não se pode fechar os olhos para os fatores que ocasionou essa extrapolação e quais as medidas que realmente poderiam ser tomadas pelo Gestor, levando em conta os impactos dessas medidas.

Como já mencionado, deve-se reconhecer que se trata de uma irregularidade de natureza grave, mas também devemos levar em conta os obstáculos e as dificuldades reais do gestor, sem desconsiderar as exigências das políticas públicas a seu cargo e também os direitos dos administrados, assim como preconiza o art. 22 da LINDB.

Essas situações evidenciam que a municipalização das escolas estaduais no Espírito Santo não foi realizada com o planejamento adequado, pois ao que se parece não levou em consideração todos os efeitos práticos que impactariam as contas públicas dos municípios. Nesse contexto, essa Corte de Contas analisa as situações específicas para que o desequilíbrio ocasionado pela municipalização escolar não leve a ações por parte dos gestores que afetem o funcionamento do serviço público, especialmente os essenciais como a educação.

Na situação em tela o município teve 07 escolas públicas estaduais municipalizadas, que caso fossem retomadas para o Estados, excluindo-se assim a receita e despesa correspondente, o executivo municipal de Muniz Freire teria gasto com pessoal no ano de 2013 o percentual de 53,23% da RCL, atendendo, portanto, o limite legal.

Nota-se, ainda, que o gestor tomou diversas medidas para solucionar a questão sem ocasionar prejuízo a área da educação, inclusive firmando aditivo ao convênio para a retomada das escolas ao Estado, mas que foi posteriormente cancelado pela gestão estadual que assumiu em 2015, não sendo, portanto, concretizado, o que levou inclusive a questão para a via judicial. Também restou demonstrado no processo, que no exercício de 2013 a gestão de Muniz Freire tomou as medidas de austeridade necessárias para redução das despesas e especificamente com pessoal, reduzindo os cargos comissionado de 52 para apenas 36 servidores. E de 40 funções gratificadas, restaram apenas 13 sendo exercidas.

Essa situação evidencia o estado crítico que o Prefeito enfrentava, restando como única medida realmente efetiva para a redução das despesas com pessoal, diminuir o pessoal da educação, o que levaria ao fechamento das escolas públicas deixando várias crianças sem acesso à educação básica.

A meu sentir, não há como exigir do gestor, numa situação assim, conduta diversa da adotada, pois as consequências advindas da redução de profissionais da educação, de certo representaria uma grande perda para a população daquele município, pois resultaria em fechamento de escolas públicas no curso de um ano letivo, prejudicando a educação e restringindo aqueles cidadãos de um direito que lhes é constitucionalmente garantido e dever do Estado prover.

Há também uma outra peculiaridade no presente caso, que me chama a atenção, pois é uma situação que se assemelha ao que ocorre com determinados Programas da União, os quais os municípios firmam convênios, especialmente na área da saúde, e impactam fortemente a despesa com pessoal, e que veem sendo debatido em diversos tribunais de contas do país. Vejamos.

As receitas provenientes de arrecadação própria e de transferências constitucionais, não são, em regra, destinadas em sua totalidade a despesas vinculadas, o que permite maior governabilidade no momento de se definir a aplicação do recurso, de forma que se equilibre receita e despesa dentro dos limites de gastos impostos pela LRF. O mesmo não ocorre com as receitas vinculadas, cujo produto da arrecadação destina-se exclusivamente ao atendimento de finalidades específicas na forma da

legislação pertinente. Nessa situação, a proporção da receita vinculada para a respectiva despesa é de 100%.

Quando se trata de despesa com pessoal, é uma questão de matemática, onde se tem valores que não são aplicados de forma proporcional para compor a receita e respectiva despesa, embora exista em muitos casos a vinculação do recurso a despesa.

Isso porque a parcela que compõe a base de cálculo (Receita Corrente Líquida - RCL) entra no cômputo 100%, mas deve sair apenas 54% (Limite de Despesa com Pessoal). O grande problema é que não há como aplicar nessa situação apenas 54% da receita recebida, pois ela possui uma destinação vinculada integralmente a despesa com pessoal, ou seja, 100% deve ser usado com despesa de pessoal para aquele programa específico.

Exemplificando. Um determinado município tem a RCL durante o ano de 100 milhões, com uma despesa de pessoal de 48 milhões, que representa 48% da RCL. Esse município está numa situação regular, dentro do limite legal de despesa com pessoal.

Mas supondo que nesse mesmo período o citado município recebesse 15 milhões oriundos de um programa federal na área da saúde, cujo valor deveria ser todo destinado para pagar pessoal e o município como contrapartida o restante da despesa. A RCL iria crescer 15 milhões e a Despesa com pessoal também.

Nessa situação hipotética, passaria a RCL ser de 115 milhões, contudo, a Despesa com pessoal aumentaria para 63 milhões, representando 54,78% da RCL, ficando acima do limite legal estabelecido para essa despesa.

Nota-se que o simples fato de aceitar o programa coloca o município, nesse exemplo, em situação de descumprimento do limite estabelecido pela LRF, para despesa com pessoal.

Essa situação já foi inclusive objeto de Consulta, perante esta Corte, no processo TC 216/2014. O Tribunal ficou sensível a questão, mas não podemos mudar a LRF nem as regulamentações exaradas pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por isso foi definido que receita proveniente daqueles programas do Governo Federal deveria

ser computada como Receita Corrente Líquida, bem como as despesas com pessoal computadas para fins de limites da LRF.

Por essa razão não há como criar normativos para solucionar a questão, mas podemos analisar as situações conforme cada caso concreto, considerando as circunstâncias envolvidas.

O que observo é que a municipalização escolar também gerou entrada de recursos com destinação específica, mas não com a mesma proporção de entrada e saída, assim como no exemplo anteriormente citado. Isso porque a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o máximo a ser gasto com pessoal seja o montante correspondente a 54,00% da RCL. Seguindo essa lógica, deveria ser gasto apenas 54% da receita proveniente da municipalização das escolas com despesa de pessoal, já que tal receita compõe integralmente a RCL, que é a base de cálculo. Contudo, por imposição da destinação do referido recurso, ele é aplicado integralmente, 100% na remuneração de servidores, impactando de forma desproporcional a despesa com pessoal.

Essa situação tornou ainda mais complexa a solução do problema, pois a gestão que se iniciava já havia herdado um quantitativo de despesa com pessoal, em maior parte da área da educação, que já estava extrapolando o limite legal. Esse fator somando a desproporcionalidade ocasionada em relação a receita e respectiva despesa vinculada, mencionada anteriormente, exigiria medidas de redução de despesa com pessoal em outras áreas, o que na situação concreta, já não era mais possível, pois muito já se tinha reduzido, restando como única solução a redução de pessoal da educação.

Todos esses fatores me levam a decidir, nesse caso concreto, que a despesa com pessoal acima do limite, embora seja um descumprimento legal, não pode ser analisada de forma isolada, desconsiderando as circunstâncias particulares para avaliar a conduta do gestor. Nesse contexto, manter a rejeição, apenas em razão dessa irregularidade, desconsiderando as exculpantes evidenciadas nos autos, seria desproporcional e desarrazoada.

Por fim, ressalto que esta é uma decisão que se restringe unicamente para este caso concreto, por todos os motivos que o tornam peculiar e já expostos no voto,

não sendo meu entendimento para o ano posterior desta gestão, que inclusive já foi analisado e teve as contas rejeitadas por voto de minha relatoria, exatamente por ter sido mantida, dentre outras, a irregularidade “Descumprimento do limite de gasto com pessoal”.

Nesse tocante, como externado pelo Relator e pelo Ministério Público de Contas, o gestor não conseguiu reduzir as despesas no exercício seguinte, nos termos determinados pela LRF. **Esse fato não reflete na minha análise nesse momento processual, pois já foi examinado e devidamente penalizado no processo de Prestação de Contas, exercício de 2014, que foram rejeitadas.**

Ante todo o exposto, divergindo do entendimento da Área Técnica, Ministério Público de Contas e do Relator, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas, em:

1. **Conhecer** do presente Recurso de Reconsideração, com fulcro no artigo 162, 2º da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 397, IV do Regimento Interno desta Corte;
2. No mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, a fim de **manter incólume o Parecer Prévio 00106/2017- 6, Segunda Câmara (TC 2795/2014)**, sob os fundamentos constantes neste voto;
3. **Dar ciência** aos interessados;
4. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
Conselheiro

VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO:**RELATÓRIO**

Trata o presente processo de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo Procurador de Contas Dr. Luciano Vieira, em face do **Parecer Prévio TC 106/2017**, emitido nos autos do processo TC 2795/2014, no qual a Segunda Câmara deste Tribunal recomenda ao Legislativo Municipal a **aprovação com ressalvas** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, no exercício de 2013, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Fernando Mignone .

O senhor Paulo Fernando Mignone foi devidamente notificado, conforme Decisão Monocrática 00356/2018-8 (fl. 25), para apresentar suas contrarrazões, o que fez dentro do prazo estabelecido, conforme protocolo TC 04442/2018-6 (fls.33/48).

O Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC, após análise das razões e contrarrazões, elaborou a Instrução Técnica de Recurso 0020/2018-9 (fls. 52/78), concluindo pelo conhecimento e provimento do presente recurso, apresentando a seguinte proposta de encaminhamento:

III-CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante as razões expostas, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração. Quanto ao mérito, após análise do conteúdo dos autos TC 1778/2018, considerando-se as argumentações apresentadas, opina-se pelo **PROVIMENTO** quanto à reforma do **Parecer Prévio TC-108/2017-Segunda Câmara**, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire (TC 3628/2015), relativo ao exercício de 2013, face à inexistência nos autos de elementos suficientes para elidir a ocorrência da irregularidade de realização de despesas com pessoal em excesso ao Limite Constitucional (item 7.1.1 do RT 165/2016 e II.1 da ICC 244/2015).

Por oportuno, diante das normas regimentais, sugere-se a formação de autos apartados, nos termos do arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, tendo em vista o apontamento descrito nos itens 7.1.1 do RT 165/2015 e II.1 da ICC 244/2015.

Consoante relatado no item 2 desta Instrução Técnica e com fulcro no art. 485, inciso V do NCPD c/c art. 70 da LC 621/2012, opina-se, também, pela extinção do processo TC 2040/2018 sem julgamento de mérito

O Ministério Público de Contas, por sua vez, em parecer da lavra do Procurador Dr. Luciano Vieira (Parecer 03313/2018-5), anuiu com o posicionamento constante da Instrução Técnica de Recurso 020/2018-9.

Na 27ª Sessão Ordinária do Plenário, no dia 14 de agosto de 2018, a parte recorrida, através de seu patrono, realizou sustentação oral, conforme notas taquigráficas constantes às fls. 125/129.

Nessa mesma sessão o Conselheiro Relator Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, proferiu seu voto, acompanhando integralmente o entendimento da Instrução Técnica de Recurso 020/2018-9 e do Ministério Público de Contas, conhecendo e dando provimento ao recurso.

Ato contínuo, na 27ª Sessão Ordinária do Plenário, o Conselheiro Domingos Augusto Taufner solicitou vistas a estes autos e emitiu o Voto Vista TC 00204/2018-8, nos seguintes termos:

Todos esses fatores me levam a decidir, nesse caso concreto, que a despesa com pessoal acima do limite, embora seja um descumprimento legal, não pode ser analisada de forma isolada, desconsiderando as circunstâncias particulares para avaliar a conduta do gestor. Nesse contexto, manter a rejeição, apenas em razão dessa irregularidade, desconsiderando as exculpantes evidenciadas nos autos, seria desproporcional e desarrazoada.

Por fim, ressalto que esta é uma decisão que se restringe unicamente para este caso concreto, por todos os motivos que o tornam peculiar e já expostos no voto, não sendo meu entendimento para o ano posterior desta gestão, que inclusive já foi analisado e teve as contas rejeitadas por voto de minha relatoria, exatamente por ter sido mantida, dentre outras, a irregularidade "Descumprimento do limite de gasto com pessoal".

Nesse tocante, como externado pelo Relator e pelo Ministério Público de Contas, o gestor não conseguiu reduzir as despesas no exercício seguinte, nos termos determinados pela LRF. **Esse fato não reflete na minha análise nesse momento processual, pois já foi examinado e devidamente penalizado no processo de Prestação de Contas, exercício de 2014, que foram rejeitadas.**

Ante todo o exposto, divergindo do entendimento da Área Técnica, Ministério Público de Contas e do Relator, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
Conselheiro

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas, em:

5. **Conhecer** do presente Recurso de Reconsideração, com fulcro no artigo 162, 2º da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 397, IV do Regimento Interno desta Corte;
6. No mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, a fim de **manter incólume o Parecer Prévio 00106/2017- 6, Segunda Câmara (TC 2795/2014)**, sob os fundamentos constantes neste voto;
7. **Dar ciência** aos interessados;
8. Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

Na 29ª Sessão Ordinária do Plenário, solicitei vistas para melhor conhecer o voto do eminente relator.

É o relatório. Passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

Nesta fase processual não cabe mais a análise da admissibilidade e conhecimento do recurso por já estarem pacificadas, cabendo apenas manifestação acerca do mérito do presente Recurso de Reconsideração que almeja a reforma do Parecer Prévio TC 106/2017, que recomendou a aprovação com ressalvas da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, no exercício de 2013.

A única irregularidade que, após as competentes análises restou no referido parecer prévio relatado pelo Conselheiro Domingos Augusto Taufner foi a **“Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF”**, que culminou na aprovação das Contas com Ressalva considerando que 2013, exercício em análise, foi o primeiro do mandato, que não só a irregularidade já ocorria desde o exercício anterior, mas também o desequilíbrio fiscal. Atina também para o fato da municipalização de sete escolas estaduais ter disparado o descontrole do limite de despesa e impedindo o efeito célere das medidas adotadas para a redução das despesas.

O Ministério Público e a área técnica refutaram este raciocínio, repisando a existência da grave infração à lei sem o cabimento da aplicação do princípio da razoabilidade, uma vez que nos anos seguintes da gestão do mesmo prefeito o município permaneceu descumprindo os limites de gasto com pessoal.

Entretanto em seu Voto Vista 204/2018-8 o relator original dos autos, reafirma sua posição da manutenção da aprovação com ressalva pelos seguintes motivos:

A reversão do quadro no exercício de 2013 ou até o segundo quadrimestre seguinte, através das medidas legais, exigiria uma intervenção na execução orçamentária e financeira que colocaria em risco o funcionamento da educação municipal e

remeteria ao descumprimento de um direito de todos e dever do Estado, conforme estabelece a Constituição Federal, tal ponto será melhor exaurido mais adiante.

A ausência de planejamento do processo de municipalização das escolas estaduais, fato alheio à vontade do gestor, impactou nas contas públicas dos municípios, em especial, nos serviços essenciais como a educação.

Caso a desvinculação das escolas municipalizadas ocorressem, o Executivo municipal gastaria somente 53,23% da RCL com pessoal, portanto dentro do limite legal. Isso mostra que, se a devolução das escolas ao Estado não tivesse sido revertida em 2015, a redução dos cargos comissionados de 52 para apenas 36 servidores e das funções gratificadas de 40 para 13, a situação não perduraria.

Embora a municipalização das escolas tenha gerado entrada de recursos com destinação específica, mas não com a mesma proporção de entrada e saída, pois, à medida que a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece que o máximo a ser gasto com pessoal seja o montante correspondente a 54,00% da RCL há, por imposição da destinação do referido recurso a aplicação integral na remuneração de servidores, impactando de forma desproporcional a despesa com pessoal.

O relator ressalta ainda que manter a rejeição, apenas em razão dessa irregularidade, desconsiderando as exculpantes evidenciadas nos autos, seria desproporcional e desarrazoada e que, essa posição só tem valor unicamente para este caso concreto, por todos os motivos que o tornam peculiar e já expostos no voto, não cabendo estender o entendimento para o ano posterior desta gestão, que inclusive já foi analisado e teve as contas rejeitadas por voto de minha relatoria, exatamente por ter sido mantida, dentre outras, a irregularidade "Descumprimento do limite de gasto com pessoal".

Ampliando a análise, trago à luz outras constatações:

Os dados de pessoal disponíveis no Portal da Transparência do site municipal revelam que os quantitativos de servidores da Secretaria Municipal de Educação, cultura, desporto e turismo no período de 2013 a 2017 são os seguintes:

**NÚMERO SERVIDORES DA SECRETARIA EDUCAÇÃO, CULTURA,
DESPORTO E TURISMO**

Ano	2013	2014	2015	2016	2017
Nº servidores	336	334	331	299	272

Infelizmente, não há dados disponíveis referentes ao exercício de 2012. Observa-se que permaneceram quase que os mesmo entre os exercícios de 2013 e 2015, reduzindo apenas em 9,96% entre 2015 e 2016 e em 9,03% de 2015 a 2016.

O número de alunos por escola aumentou em 100%, entre 2007 e 2014, conforme dados da Secretaria Estadual de Educação, e, segundo a Unicef, Fundo das Nações Unidas para a Infância, com base nos dados de 2010 da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, disponíveis em <http://www.foradaescolanaopode.org.br/exclusao-escolar-por-municipio>, havia no município de Muniz Freire, naquele ano, 595 crianças fora da escola, das quais 3,4%, ou seja, cerca de 20 crianças entre 6 e 10 anos e 3,2%, cerca de 19 crianças entre 11 e 14 anos, faixas etárias correspondentes à educação infantil e fundamental. Isso demonstra um bom nível de cobertura e deixa a descoberto, em média, apenas 3,3% do público alvo da educação infantil e fundamental, que são de competência do ente municipal.

Conforme dados do INEP - Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC), O IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - dos alunos da rede municipal, no período de 2005 a 2015, aumentou de 3,8 a 5,3 para os alunos da 4ª série (5º ano) e de 4,3 para 4,7 para os alunos da 8ª série (9º ano) sendo que estes últimos ficaram sem nota nas duas últimas avaliações. Tal evolução ainda permanece inferior à média nacional de 5,5, em 2015.

Na mesma fonte de dados educacionais brasileiros, buscamos conhecer a média de alunos por turma na rede municipal do município de Muniz Freire. No ensino infantil variou de 16,65 para 17,95 entre 2010 e 2017, enquanto no mesmo período, no ensino fundamental, a variação foi de 18,3 para 17,95 alunos por estabelecimento de ensino. Constata-se que a partir de 2012 houve, de fato, o aumento da média de

000074

alunos por turmas em escolas estaduais no município e que somente em 2016 houve uma queda.

No que pese as informações aqui trazidas revelarem alguns avanços ocorridos, pequena foi a contribuição dos mesmos para mitigar a situação caótica instalada na educação municipal. Nessa via de entendimento, é inegável que qualquer medida mais severa que o gestor tomasse agravaria acentuadamente a precariedade da qualidade dos serviços disponibilizados aos munícipes.

Ainda é oportuno dizer que na fiscalização realizada por este Tribunal em parceria com o Instituto Rui Barbosa, na modalidade levantamento, para a criação do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM), a educação foi um dos sete índices temáticos à qual foi também atribuído o Índice Municipal da Educação que mediu o resultado das ações da gestão pública municipal nesta área por meio de uma série de quesitos específicos relativos à educação infantil e Ensino Fundamental, com foco em aspectos relacionados à infraestrutura escolar e reunindo informações sobre avaliação escolar, planejamento de vagas, atuação do Conselho Municipal de Educação, problemas de infraestrutura, merenda escolar, situação e qualificação de professores, quantitativo de vagas, material e uniforme escolares.

A mensuração atribuída aos serviços públicos e da efetividade das políticas públicas do município de Muniz Freire nos dois exercícios analisados foram C⁺, enquanto o índice temático da educação municipal ficou avaliado com C e C⁺. O resultado desse levantamento foi demonstrado através de faixas de efetividade representadas pelas notas (A, B+, B, C+ e C) onde a nota C indica “baixo nível de adequação” e a nota C+ “em fase de adequação”.

Tais informações adicionais ratificam o entendimento já exarado pelo Conselheiro Domingos Augusto Taufner no Parecer Prévio TC 106/2017 e no Voto Vista 204/2018-8 de que a despesa com pessoal acima do limite, embora seja um descumprimento legal, não pode ser analisada de forma isolada, desconsiderando as circunstâncias particulares para avaliar a conduta do gestor. Cabe, então, considerar os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, uma vez que, apesar

do desequilíbrio fiscal vivenciado pelo município desde a gestão anterior, não houve alteração significativa no nível da qualidade de educação que já vinha sendo praticada no município.

A relevância disso não está em comedir a gravidade da irregularidade em tela, mas em acentuar a importância de considerar que as circunstâncias que a envolveram (o desequilíbrio fiscal já em curso, a impossibilidade de solucionar o problema no prazo legal sem provocar a estagnação da prestação do serviço de educação, o fato da permanência das escolas estadualizadas, fato gerador do aumento da despesa de pessoal, ser alheia à vontade do gestor são suficientes para transpor os ditames da lei neste julgamento.

Por derradeiro, considerando que as análises das últimas prestações de contas anuais do Município de Muniz Freire analisadas por esta Corte de Contas, desde o exercício de 2012, demonstraram irregularidades na educação que, inclusive levaram à rejeição, faz-se necessário propor, com base no Art. 29, IX c/c Art. 198, §3º do Regimento Interno desta Casa, Resolução TC Nº 261, de 4 de junho de 2013, ao Plenário desta Casa a aprovação de realização de fiscalização, através do instrumento auditoria, nos moldes do Art. 189 do referido Regimento, para examinar e avaliar os atos de gestão dos responsáveis bem como os desempenhos das políticas educacionais, como previsto no art. 173, V e VI do Regimento.

Como previsto em nosso Regimento Interno, a fiscalização na modalidade levantamento, além de conhecer a organização e o funcionamento da entidade, também deve subsidiar o planejamento de futuras fiscalizações. Portanto, faz-se mister que a auditoria ora proposta tenha seu escopo baseado também nas informações coletadas na elaboração do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEGM) da educação do município de Muniz Freire.

Ante o exposto, divergindo do entendimento da Área Técnica, Ministério Público de Contas e do Relator do presente Recurso, acompanho o Voto Vista 204/2018-8 e **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas, em:

1. **Conhecer** do presente Recurso de Reconsideração, com fulcro no artigo 162, 2º da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 397, IV do Regimento Interno desta Corte;
2. No mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, a fim de manter incólume o **Parecer Prévio 00106/2017- 6, Segunda Câmara (TC 2795/2014)**, sob os fundamentos constantes neste voto;
3. **Determinar**, com fulcro no art. 9º, XVI a realização de fiscalização na modalidade auditoria, referente ao período de 2012 a 2017, nos moldes do Art. 189 do Regimento Interno desta Corte;
4. **Dar ciência** aos interessados;
5. Após os trâmites regimentais, **arquivar os autos.**

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro

NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA DISCUSSÃO PROCESSUAL

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN – *“Houve o voto do conselheiro Domingos, que acompanhei, contrariando a minha posição inicial, meu voto inicial. Vossa excelência sugeriu o mesmo desfecho do voto do conselheiro Domingos, apenas acrescentou a necessidade de uma auditoria em todo o período. Eu estou sugerindo que, ao invés da auditoria, utilizamos o 191 do Regimento, que é o levantamento. (leitura) Então, sugiro que no parecer prévio votamos da forma que vossa excelência propôs. Formar autos apartados; encaminhar a necessidade do levantamento à área técnica, até para opinar, considerando critérios de materialidade, risco e relevância dos manuais de auditoria.*

Como e quando? A ideia de vossa excelência, pelo o que entendi, ficou claro, é que precisamos ter um retrato da situação de pessoal de Muniz Freire. Que, desde 2012, passando por todos os exercícios, até 2017, infringiu gasto com pessoal. Estamos aplicando multa e todos os instrumentos e nada, a princípio, adiantou para retomar os gastos aos limites impostos pela LRF. É como voto.”

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – *“Eu também, na condição de proferir o voto-vista, anulo as suas proposições feitas posteriormente. Continua em discussão.”*

O SR. CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO – *“Também quero anuir a sugestão do conselheiro Rodrigo Chamoun, dizendo que, não só aferirmos à situação de pessoal, e relativizar com a oferta dos serviços, não é? Porque o apontamento que meu voto trouxe foi do atendimento naquele ato imediato poderia precarizar o que já era precário no município. Então, a sugestão de vossa excelência atende perfeitamente aquilo que imagino ser o ideal para aquele município. Então, de antemão, já antecipo meu voto acompanhando o conselheiro Rodrigo Chamoun.”*

O SR. VICE-PRESIDENTE NO EXERCÍCIO DA PRESIDÊNCIA, CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER – *“E, de qualquer maneira, completando aqui, isso será importante porque numa prestação de contas anual, você analisa mais a parte contábil, não consegue se aprofundar na realidade do município. Nesses autos apartados, de acordo com o que a área técnica definir também, da maneira que será feita, será possível analisar, de maneira mais intrínseca, com mais detalhes, de maneira analítica, para saber realmente quais são as causas desse aumento de gastos com pessoal, que é possível racionalizar na educação. Porque, também, se isso não foi feito, nas condições atuais, qualquer prefeito que assumir o município, já entra com irregularidade. Então, isso, acredito que vai sanear essa dúvida. E ver quais são as medidas que realmente... Aí não cabe ao Tribunal tomar; cabe ao município tomar. Mas o Tribunal tem que fazer, nesse caso, um diagnóstico. Encerrada a discussão. Em votação.”*

1. PARECER PRÉVIO TC-104/2018

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1 Conhecer do presente Recurso de Reconsideração, com fulcro no artigo 162, 2º da Lei Orgânica deste Tribunal c/c artigo 397, IV do Regimento Interno desta Corte;

1.2 No mérito, **NEGAR PROVIMENTO** ao Recurso, a fim de **manter incólume o Parecer Prévio 00106/2017- 6, Segunda Câmara (TC 2795/2014)**, sob os fundamentos constantes neste voto;

1.3 Dar ciência aos interessados;

1.4 Após os trâmites regimentais, **arquivar** os autos.

2. Unânime. Nos termos do voto-vista do conselheiro Domingos Augusto Tauner, encampado pelo relator.

3. Data da Sessão: 25/09/2018 - 33ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Domingos Augusto Taufner (vice-presidente no exercício da presidência), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sérgio Manoel Nader Borges, Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheira em substituição: Márcia Jaccoud Freitas.

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Vice-Presidente no exercício da Presidência

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGIO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

000077

1/1
Assinado digitalmente
LUCIANO VIEIRA
16/07/2018 17:29

2ª Procuradoria de Contas

Parecer do Ministério Público de Contas 03313/2018-5

Processos: 01778/2018-2, 02040/2018-8, 02795/2014-5

Classificação: Recurso de Reconsideração

Criação: 16/07/2018 16:11

Origem: GAPC - Luciano Vieira - Gabinete do Procurador Luciano Vieira

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, com fulcro no art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos contidos na Instrução Técnica de Recurso **00203/2018-9**[1], manifesta-se pelo **CONHECIMENTO** do recurso, nos termos dos arts. 152, inciso I, e 164 da LC n. 621/12, e, no mérito, seja totalmente **PROVIDO**, para se reformar o v. Parecer Prévio TC-106/2017-SEGUNDA CÂMARA[2], no sentido de se recomendar ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal, referentes ao exercício de 2013, sob responsabilidade de PAULO FERNANDO MIGNONE, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Reserva-se, ainda, este Parquet ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento, na forma do inciso III[3] do art. 41 da Lei n. 8.625/93, bem como no parágrafo único[4] do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12.

Vitória, 16 de julho de 2018.

LUCIANO VIEIRA
Procurador-Geral
Ministério Público de Contas

[1] Fls. 52/78.

[2] Processo TC-2795/2014-5.

[3] Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato;**

[4] Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído. Parágrafo único. O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, **observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**

Instrução Técnica de Recurso 00202/2018-9

000078

Processos: 01778/2018-2, 02040/2018-8, 02795/2014-5

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Interessado: PAULO FERNANDO MIGNONE [FELIPE OSORIO DOS SANTOS (OAB: 6381-ES), AMERICO SOARES MIGNONE (OAB: 12360-ES), THIAGO LOPES PIEROTE (OAB: 14845-ES)]

Recorrente: Membros do Ministério Público de Contas (LUCIANO VIEIRA)

Procedência:	Prefeitura Municipal de Muniz Freire
Recorrente:	Ministério Público de Contas
Assunto:	Recurso de Reconsideração
Conselheiro Relator:	Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas, por intermédio de seu Excelentíssimo Procurador-Geral, Sr. Luciano Vieira, em face do **Parecer Prévio TC-106/2017- Segunda Câmara**, prolatado nos autos do Proc. TC- 2795/2014, cujos termos são os seguintes:

"Vistos, relatados e discutidos estes autos, DECIDEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal, com fulcro no artigo 76^[1], "caput", da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, referente ao exercício de 2013, de responsabilidade do Senhor **Paulo Fernando Mignone**, na forma do art. 132, II ^[2], do Regimento Interno deste Tribunal.

^[1] Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

^[2] Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal poderá ser:

1.2 Determinar ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/00.

1.3 Dar ciência aos interessados;

1.4 Após o trânsito em julgado, **arquivem-se** os autos”.

O feito foi submetido ao Relator, que por meio da Decisão Monocrática 356/2018, fls. 25 dos presentes autos, determinou a notificação do responsável, para, querendo, apresentar contrarrazões ao Recurso no prazo de 30 dias.

Devidamente notificado, o senhor Paulo Fernando Mignone apresentou tempestivas contrarrazões às fls. 33/47.

Assim vieram os autos a este Núcleo para análise e manifestação.

2. DO PROCESSO TC 2040/2018 (APENSO)

Apenso aos presentes autos encontra-se o processo TC 2040/2018, relativo a Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas.

Compulsando os autos TC 2040/2018, constatou-se que a peça recursal é idêntica àquela constante do recurso ora em análise.

Desta forma, tem-se configurada a litispendência, nos termos dos §§ 1º e 2º do art. 337 do NCPD, aplicado subsidiariamente aos processos desta Corte de Contas conforme estabelece o art. 70 da LC 621/2012.

A litispendência se caracteriza através do ajuizamento de duas ações que possuam as mesmas partes, a mesma causa de pedir e o mesmo pedido.

(...)

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal;

Assim, com fulcro no art. 485, V do NCPC c/c art. 70 da LC 621/2012, opina-se pela extinção do processo 2040/2018 sem julgamento de mérito.

3 ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE - DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Em sede de admissibilidade, verifica-se que a parte é capaz e possui interesse e legitimidade processual.

Quanto ao **cabimento**, o Recurso de Reconsideração é cabível contra decisões definitivas em processos de prestação ou tomada de contas, nos termos do art. 164 da Lei Complementar nº 621/2012¹.

No caso, o presente Recurso de Reconsideração foi interposto contra o Parecer Prévio 103/2017, que recomendou ao Legislativo Municipal a APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, referente ao exercício de 2013, de responsabilidade do Senhor Paulo Fernando Mignone, sendo, assim, perfeitamente cabível.

Quanto à **tempestividade**, verifica-se que a entrega dos autos com vista ao Ministério Público de Contas para ciência do Parecer Prévio TC 106/2017, prolatado nos autos do Processo TC 2795/2014, ocorreu em 25/01/2018.

Desta forma, considerando que o recurso foi interposto na data de 22/02/2018, nos termos do art. 405, §2º do Regimento Interno desta Corte de Contas e art. 157 da LC 621/2012 tem-se o mesmo como TEMPESTIVO.

Assim, opina-se pelo CONHECIMENTO do presente recurso.

¹ Art. 164. De decisão definitiva em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pela parte, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar. https://www.tce.es.gov.br/wp-content/uploads/2017/08/621_2012.pdf. Acesso em 13/03/2018.

II. DO MÉRITO

II.1 CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

Da análise dos autos TC 1778/2018 (Recurso de Reconsideração) em tela, observou-se que o recorrente expressou sua irrisignação com os termos assentados no Parecer Prévio TC 106/2017 – Segunda Câmara, relativamente à única irregularidade mantida naquele instrumento decisório, qual seja: a realização de despesas com pessoal acima dos limites legais da LRF (item II.1 da Instrução Contábil Conclusiva ICC 244/2015 – Fls. 158/179 do Processo TC 2795/2014).

Cabe registrar que os conselheiros da Segunda Câmara desta Corte de Contas, por maioria, acompanhando o Voto fundamentado do Relator (Fls. 412/433 – TC 2795/2014), divergiram do entendimento da Área Técnica e do Ministério Público e decidiram pela recomendação ao Legislativo Municipal de Muniz Freire de **aprovação com ressalva** da Prestação de Contas Anual em comento, relativa ao exercício de 2013.

Para subsidiar as decisões das demais instâncias competentes, considerando-se as argumentações apresentadas por ambas as partes (recorrente e recorrido), entende-se como necessária a análise da forma que se faz a seguir:

IRREGULARIDADE APONTADA:

II.1.1 Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF (Item 7.1.1 do RT 165/2015 e II.1 da ICC 244/2015).

Base Legal: Artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea “b” e 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000.

JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:

“(…)

III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O v. Parecer Prévio recorrido, em total dissonância com os ditames da LC n. 621/2012, emoldurou a irregularidade conservada – 2.4.1 – Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF – dentre aquela que

conduz à **aprovação das contas com ressalva**, por evidenciar cabível no caso o princípio da razoabilidade (art. 80, inciso II, da LC n. 621/12).

Contudo, restou patente a prática de grave infração à norma de Finanças Públicas não devendo, deste modo, prosperar a aprovação das contas com ressalva, em razão da violação expressa ao art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Deste modo, restando explícita a ocorrência da hipótese legal supramencionada, não poderia a Corte de Contas trazer entendimento completamente destoante da sua própria Lei Orgânica.

Assim, imprescindível demonstrar que os embasamentos do v. Parecer Prévio recorrido encontram-se esvaziados de fundamentação fática e jurídica, conforme passa-se a expor.

Prevaleceu no v. Parecer Prévio, no que tange ao item 2.4.1 – Realização de Despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF, o seguinte entendimento:

[...]

Quanto ao argumento apresentado pelo responsável de que à em relação despesa com pessoal integrante do PACS e PSF há divergências de entendimentos, existentes entre alguns Tribunais de Contas, relativo ao cômputo dessa despesa como gasto com pessoal ou não e também na apuração da Receita Corrente Líquida, não merece acolhida. A suposta divergência levantada foi dirimida nesta Corte através do Processo TC 0216/2014, referente consulta formulada pela Prefeitura de Venda Nova do Imigrante, consubstanciado na Decisão TC 002/2016, onde foi esclarecido que e as despesas com remunerações dos servidores do PACS e do PSF se encaixam adequadamente no conceito legal de despesa total com pessoal e que não se enquadram em nenhuma das exceções previstas na lei.

Também foi consignado na referida Consulta o conceito de Receita Corrente Líquida (RCL) dado pela LRF, representa o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes. Assim, sendo as transferências relativas às ações de governo PACS e PSF transferências correntes, devem ser incluídas no cômputo da RCL.

No que concerne ao argumento de se desconsiderar as despesas com as escolas estaduais municipalizadas, também não deve prosperar.

De fato, não há como excluir tal despesa, uma vez que o convênio prevê repasses por parte do Estado que ingressam no orçamento municipal, ainda que não sejam suficientes a arcar com todo o acréscimo ocorrido, como mencionado pelo responsável. Ademais, a municipalização de escolas estaduais não foi fato isolado a este município, tendo também ocorrido em diversos outros municípios que, apesar das mesmas dificuldades, conseguiram manter as despesas dentro do limite legal.

No que se refere à justificativa apresentada em sede de sustentação oral/memorials, de que o ano de 2013 foi o primeiro ano de gestão do Sr. Paulo Fernando Mignone e que se deparou com situação de irregularidade da gestão anterior, que encerrou o exercício com o percentual de 56,14% de despesa com pessoal, tenho que assiste razão.

O princípio da Legalidade é firmado como um princípio administrativo e constitucional, previsto no artigo 37, insere, portanto, aos agentes públicos, em toda sua desenvoltura na atividade da administração pública, o dever de somente realizar o que está disposto em lei em sentido amplo, ou seja, desde a lei ordinária até a constituição. No entanto, foram incorporados ao nosso ordenamento jurídico, outros princípios gerais da Administração.

Deveras, não há como negar que estamos diante de uma situação peculiar ao que costumeiramente se analisa em casos semelhantes, o que me leva a ponderar a questão com maior cautela, a fim de garantir a legalidade, sem mitigar outros princípios relevantes como a razoabilidade, eficiência e proporcionalidade.

Como já mencionado, o exercício financeiro de 2013 foi o primeiro ano de uma nova gestão que encontrou o município com forte desequilíbrio fiscal e financeiro que, de certo, compromete a execução do planejamento estabelecido. É notório que um planejamento, especialmente na administração pública, é imprescindível para que se tenha uma visão sistêmica e possa alcançar os objetivos na gestão pública, para tanto, é necessária integração e alinhamento estratégico, o que foi prejudicado em razão das irregularidades praticadas no exercício anterior.

Verifica-se da análise técnica deste Tribunal, que foram apontadas quatro irregularidades, no entanto, após a citação e defesa do responsável, apenas uma se permaneceu, o descumprimento do limite legal para despesa com pessoal estabelecido na LRF.

A respeito do **princípio da razoabilidade**, válido transcrever as palavras de Hely Lopes Meirelles:

"Sem dúvida, pode ser chamado de princípio da proibição de excesso, que, em última análise, objetiva aferir a compatibilidade entre os meios e os fins, de modo a evitar restrições desnecessárias ou abusivas por parte da Administração pública (...)" 1.

Partindo dessa premissa, é que vislumbro ser plausível o argumento apresentado pela Responsável, para justificar a despesa com pessoal acima do limite legal no exercício de 2013. Entretanto, destaco que a plausibilidade da justificativa não é suficiente a sanar a irregularidade, mas tão somente de atenuar o ato praticado, o que me leva a convicção de que é possível que seja recomendada aprovação das contas com ressalva, sendo esta a medida mais razoável para o presente caso e não a sua rejeição. (grifo nosso)

Ademais, no caso em voga, nota-se que a gestão, de um modo geral, cumpriu os ditames da LRF e da Constituição, conforme análise do Corpo Técnico, que apurou o total das despesas próprias com saúde atingiu o montante correspondente a 23,97% do total das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, o total da despesa realizada com Remuneração dos Profissionais do Magistério da Educação Básica atingiu o montante correspondente a 103,12% dos Recursos do FUNDEB e as despesas totais realizadas com Educação atingiram o montante correspondente a 28,56% das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, sendo, portanto, a despesa com pessoal acima do limite a única irregularidade que prevaleceria.

Importante registrar também que grande parte da despesa com pessoal, no presente caso, é proveniente da Educação, especificamente e razão da municipalização das escolas estaduais. Assim, as medidas para redução das despesas com pessoal da educação em um tempo tão curto, praticadas de forma descomedida, poderiam resultar naquele ano em solução desprovida de planejamento adequado, impactando negativamente a educação pública, com redução do número de professores e qualidade do ensino.

Por óbvio não se pretende estabelecer um dogma de que é aceitável o gasto com pessoal acima do limite máximo estabelecido, evidentemente não. Contudo, diante da peculiaridade do caso concreto, considerando as justificativas já explanadas e sob uma análise pautada pela razoabilidade, entendo que, tão somente nesse exercício, por ser o primeiro ano de mandato de um novo gestor, agravada pela

municipalização das escolas estaduais, esta irregularidade pode ser mantida no campo da ressalva.

Friso, contudo, que este entendimento se restringe unicamente para este caso concreto, que trata do primeiro ano do mandato de um novo gestor, não devendo ser aplicado anos posteriores desta gestão, pois deverá ser julgado se foi ou não tomadas às providências necessárias para o equilíbrio fiscal, considerando o lapso temporal maior que possibilitará a execução de tais medidas de modo planejado.

Por fim, registro que a recomendação de rejeição das contas seria medida demasiada, ferindo o princípio da proporcionalidade, pois apesar da natureza jurídica ser de parecer e não de sanção, não se pode olvidar que as consequências sociais são de punição, podendo, inclusive, se for o caso, resultar em inelegibilidade, a ser declarada pela Justiça Eleitoral.

São por essas razões, que, excepcionalmente, divirjo da Área Técnica e do Ministério Público de Contas, e insiro a irregularidade – descumprimento do limite legal para despesa com pessoal estabelecido na LRF –, no campo da regularidade com ressalvas, bem como deixo de determinar a formação de autos apartados para apuração de responsabilidade pessoalmente. (grifo nosso)

De início, é oportuno transcrever o conteúdo do art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *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.

A norma citada é expressa em afirmar que ultrapassado os limites de gastos com despesa com pessoal deve o gestor adotar as medidas necessárias para reconduzi-los aos parâmetros legais nos **dois quadrimestres seguintes**.

Conforme se denota dos quadros abaixo, nos quadrimestres que se seguiram, até o 2º quadrimestre de 2017, os gastos com despesa com pessoal permaneceram acima do limite legal (54%): (...)

Assevera-se que o entendimento desse egrégio Tribunal de Contas, conforme precedentes dos processos TC-2810/2014, TC-4008/2013, TC - 2295/2012 e TC- 2685/2014, é no sentido de, em havendo extrapolação dos limites de despesa com pessoal e sendo omissivo o responsável em adotar as medidas legais para o seu retorno aos parâmetros legais, **rejeitar a prestação de contas, bem como de abrir autos apartados para responsabilizar pessoalmente o prefeito municipal pela infração administrativa prevista no art. 5º da Lei n. 10.028/2000**, senão vejamos: (...)

Dessa forma, diante da clarividente infração a Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, não há como aplicar, no caso em voga, o princípio da razoabilidade pelo simples fato de que foi o primeiro ano da gestão de Paulo Fernando Mignone e encontrava o município em forte desequilíbrio fiscal, eis que nos anos seguintes da gestão do prefeito o município permaneceu descumprindo os limites de gasto com pessoal, demonstrando em verdade descontrolado da gestão.

Ressalta-se que limites, na verdade, são verdadeiras proibições que regulam e norteiam a atividade humana (e jurídica). Quando ultrapassadas exigem a aplicação de sanções concretas e efetivas, justamente para evitar que se repitam. Flexibilizá-las representa conduta insensata, perigosa à segurança jurídica, que inculpe nos administradores e administrados sentimento de impunidade.

Cabe ressaltar que o julgamento pela irregularidade das contas ou a emissão de parecer prévio pela rejeição não possui caráter tão somente sancionatório. Muito pelo contrário: quando o Tribunal reconhece a existência de irregularidades que, por consequência, culminam com a aplicação de penalidades, age mais em caráter pedagógico do que sancionador.

A missão institucional do Tribunal de Contas é "orientar e controlar a gestão dos recursos públicos em benefício da sociedade", ou seja, o foco do controle externo exercido deve privilegiar a sociedade, nunca o gestor irresponsável. Deixar de penalizá-lo, mesmo diante de irregularidades, é favorecê-lo em detrimento do povo, e isso é inadmissível.

Essa Corte deve ser justa e fiel aos princípios que a regem, que são pautados na atuação de "forma técnica, competente, responsável, imparcial, coerente, objetiva e comprometida com a missão institucional".

Assim, não julgar irregular a hipótese em exame é inculpir no ordenador sentimento de impunidade, não compatível com a função institucional do Tribunal de Contas.

Deste modo, deve ser recomendada a **rejeição das contas**, haja vista a explícita **prática de grave infração à norma constitucional**, consistente na omissão do chefe do executivo municipal em adotar as medidas para reconduzir as despesas de pessoal ao limite (54%) e no prazo estipulados na LC n. 101/2000, sendo indispensável a formação de autos apartados, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento ao disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00. (...).

JUSTIFICATIVAS DO RECORRIDO:

"(...)

1. DOS FATOS

No bojo do Processo TC 2795/2014, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo realizou a análise das contas do Município de Muniz Freire relativas ao exercício de 2013, sob a responsabilidade do Recorrido, Prefeito Municipal em seu primeiro ano de gestão, sendo que após e minuciosa análise do caso proferiu o Parecer Prévio TC 106/2017, recomendando à Câmara de Vereadores a aprovação daquelas contas do Gestor Municipal, com ressalvas.

O Parecer Prévio em questão, confeccionado de forma amplamente fundamenta, a partir de diretrizes contidas nos autos, na legislação e nos princípios que sustentam o direito brasileiro, identificou a boa conduta do Gestor, reconhecendo que uma única irregularidade confirmada não foi promovida por ato ou omissão sua, pelo contrário, derivou de circunstâncias administrativas alheias ao seu controle ou ação, de modo que o caso recomenda o reconhecimento da regularidade da gestão, com ressalvas, sob pena de se desvirtuar o procedimento de controle e aplicar penalidade injusta e desproporcional.

Pois bem. Contra tal entendimento o Ministério Público de Contas apresentou o Recurso de Reconsideração em análise, pugnando pela reforma do Parecer Prévio TC 106/2017 -Segunda Câmara, para o fim de que se recomende ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do ora Recorrido, pretensão que desde registramos não ter lastro nem nos autos nem no ordenamento jurídico, como passamos a demonstrar.

2. DO ACERTO DO PARECER PRÉVIO TC 106/2017; E DA IMPROCEDÊNCIA DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO DO MPC.

A simples leitura do Parecer Prévio TC 106/2017 não deixa dúvida de que tal Julgado simboliza o comportamento equilibrado, justo, austero e eficiente empreendido pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, especialmente nos últimos anos. Isto porque, o Julgado em questão cumpre com a aplicação da lei, harmonizando-a com os demais componentes do ordenamento jurídico e com a realidade do caso concreto e dos autos processuais, de modo a exercer o dever de controle da legalidade, a partir do viés principal da orientação, sem aplicação de penalidades injustas e desproporcionais.

No caso em tela, o Parecer Prévio identificou as principais nuances jurídicas e fáticas atinentes ao processo, quais sejam, o fato de que o Recorrido não praticou ações que levassem o Município de Muniz Freire da regularidade fiscal para o desequilíbrio de suas contas (quando assumiu a gestão o Município já estava acima do limite legal e em franco desequilíbrio fiscal), bem como de que não era possível ao Gestor realizar, já no seu primeiro ano de governo, ações capazes de reverter a situação administrativa por ele encontrada, e ainda pelo fato de que, mesmo assim, o Recorrido praticou adequadamente os atos de gestão que lhe eram exigíveis, tanto que todos os demais pontos de avaliação de suas contas foram tidos como regulares, inclusive pela área técnica desse Tribunal e pelo Ministério Público de Contas.

Nesse contexto, o que fez o Parecer Prévio 106/2017, de modo adequado e Diverso do que pretende o Ministério Público de Contas, foi, ao invés de aplicar ao caso a letra fria da Lei, buscar o seu enquadramento na conjugação harmoniosa do ordenamento jurídico, fazendo incidir sobre ele as regras de gestão fiscal esculpidas na LRF, conjugadas com os princípios basilares estabelecidos na Constituição Federal brasileira, dentre os quais o da legalidade, da razoabilidade e da proporcionalidade.

Vale demonstrar a lucidez e consistência do Parecer Prévio 106/2017 Segunda Câmara, transcrevendo alguns de seus trechos que confirmam de modo inquestionável a sua adequação: (...)

Como se vê, o Parecer questionado indevidamente pelo Ministério Público não comete nenhum desacerto, longe disso, cumpre com o papel primordial dos Tribunais de Contas de controle pela orientação, agindo de modo fundamentado, equilibrado e justo.

Volta-se a dizer, no caso concreto o gestor Recorrido não contribuiu para que seu Município violasse o limite legal de gasto com pessoal, pelo contrário, quando assumiu o cargo de Prefeito em 2013 já encontrou Muniz Freire com a despesa de pessoal acima do permitido e em grave desequilíbrio fiscal, situação essa que foi inclusive reconhecida pelo TCEES, não só no Parecer Prévio em análise mas também no Parecer Prévio TC026/2013, que posicionou-se, à unanimidade de votos, pela rejeição das contas do gestor anterior de Muniz Freire, Ezanilton Delson de Oliveira, referente ao exercício de 2012 (último ano de mandato), por realizar despesa com pessoal acima no limite legal e contrair despesas sem a necessária existência de recursos em caixa, ferindo frontalmente a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em todas as manifestações alusivas ao Parecer Prévio TC 026/2013, a Área Técnica do TCEES, o Ministério Público de Contas, o Conselheiro Relator e o Conselheiro que solicitou vistas dos autos se manifestaram expressamente no sentido de que as condutas do gestor anterior no seu último ano de mandato significavam imputar prejuízo à gestão seguinte, que assumiria o município já com os gastos com pessoal acima do limite legal e despesas contraídas sem dinheiro em caixa para o pagamento.

Veja-se, o Prefeito Paulo Fernando Mignone não saiu de uma situação de regularidade para um desequilíbrio fiscal, não há conduta do mesmo que tenha levado o Município de Muniz Freire ao desrespeito à Lei de Responsabilidade Fiscal.

A verdade é que quando chegou à Prefeitura encontrou o Município em violação do limite legal de gasto com pessoal e ainda endividado, tudo por ações realizadas pela gestão anterior.

A situação de desrespeito ao limite de gastos com pessoal que se está se julgando não foi praticada pelo Prefeito Paulo Mignone, já existia e se agravou no ano de 2013, dentro outros fatores econômicos, pelas dívidas também herdadas da gestão anterior sem a respectiva cobertura financeira, que tiveram que ser honradas pela municipalidade no mandato 2013/2016.

Ademais, o ano de 2013 (exercício que se está julgando), foi marcado pela brusca queda de arrecadação nos municípios, o que seria apenas o início de uma grave crise que se instalaria em todo país. Desde então estamos enfrentando a maior crise econômica, financeira, política e governamental já vivida pelo Brasil, que assola, principalmente, os municípios de pequeno porte que dependem quase que exclusivamente de repasses e incentivos por parte dos governos federal e estadual.

A maior prova disso é que o déficit de arrecadação de Muniz Freire referente ao exercício de 2013 foi de R\$ 2.154.452,00 (dois milhões, cento e cinquenta e quatro mil e quatrocentos e cinquenta e dois centavos), e que após apenas 02 (dois) anos, ou seja, no exercício de 2015, o déficit de arrecadação chegou a R\$11.534.650,12 (onze milhões quinhentos e trinta e quatro mil seiscentos e cinquenta reais e doze centavos).

Esse contexto, que afeta imensamente mais os municípios pelo amplo número de obrigações que lhe são acrescentadas dia após dia e pela complexa e crescente dificuldade de obtenção de receitas que vivenciam em razão da má estruturação do sistema federativo brasileiro, não pode ser ignorado por essa justa Corte de Contas em julgamento como este, e foi justamente nesse sentido que atuou com brilhantismo o Parecer Prévio 106/2017, não merecendo qualquer reparo.

Tudo que fez o Prefeito Paulo Fernando Mignone ao longo de seu Governo foi tentar por todos os modos possíveis, promover o reequilíbrio fiscal e a readequação legal do Município de Muniz Freire.

Aliás, vale repetir algumas das medidas adotadas pelo gestor Recorrido ao longo de sua gestão, na tentativa de promover o reequilíbrio fiscal do Município de Muniz Freire. Vale destacar as seguintes:

➤ Decretos no 5.862/2013 e Decreto no 6.045/2013:

- Determinação para que todos os Secretários Municipais realizem cortes e reduções de gastos internos e externos;
- Limitação de horário para abastecimento dos veículos da Municipalidade;
- Proibição de realização de ligações telefônicas de interesse particular, proibição de uso de computadores e impressoras para fins particulares, bem como proibição de uso de material de consumo e/ou correlatos para fins particulares;
- Proibição de desperdício de energia e de água;
- Proibição para realização de cursos, eventos, seminários e demais festejos custeados pelo Município;
- Proibição para participação de cursos, eventos, seminários, congressos e afins que geram qualquer natureza de despesas ao Município;
- Limitação para concessão de diárias;

- Autorização para que a Secretaria Municipal de Administração reduza os valores contratados para o exercício de 2013, no percentual permitido em lei, ou seja, 25% dos contratos de prestação de serviço, fornecimentos e locação;
- Proibição de realização de hora extra;
- Determinação para que a Secretaria Municipal de Finanças promova a implantação de mecanismos facilitadores, de modo a permitir o recebimento da dívida ativa do Município, bem como intensifique a fiscalização, com o objetivo de aumentar a arrecadação;
- Determinação de contingenciamento do orçamento municipal no valor de R\$ 3.500.000,00, o equivalente a 7,22%;
- Determinação para que a Secretaria Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Transporte promova a normatização do uso dos veículos que compõe a frota municipal;

➤ Decretos no 6.371/2014, 6.416/2014, 6.647/2015:

- Contingenciamento de 30% da despesa orçada;
- Proibição de uso de veículos e máquinas pertencentes à Secretaria Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Transporte e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, nos dias de sábado, domingo, feriados, santificados, e durante a semana após o horário de 18h;
- Suspensão das extensões de carga horária dos servidores públicos municipais, com exceção dos professores, médicos e enfermeiros que atuam no Programa de Saúde da Família;
- Cancelamento das festas dos distritos;
- Cancelamento da festa de Réveillon;
- Cancelamento da festa de Carnaval;
- Proibição para qualquer natureza de aquisições e contratações sem prévio parecer da Secretaria Municipal de Finanças e autorização do Prefeito.

Não bastasse, vale destacar as ações do Prefeito Paulo Mignone no que diz respeito diretamente à redução do gasto com pessoal.

Dos 52 cargos comissionados existentes na estrutura do Município 16 foram exonerados, e das 40 funções gratificadas antes concedidas 27 foram encerradas. Permaneceram nomeados apenas os cargos indispensáveis para a continuidade da prestação de serviços essenciais à população.

Além das reduções referentes aos cargos comissionados e funções gratificadas, **o gestor Paulo Fernando Mignone determinou a cassação do pagamento da Função Gratificada - FF-PSF de 30% sobre o piso salarial de todos os profissionais que atuam na Estratégia de Saúde da Família.**

Essas ações de redução dos gastos com a remuneração do pessoal de Muniz Freire significaram uma economia mensal de **R\$ 82.990,42 (oitenta e dois mil novecentos e noventa reais e quarenta e dois centavos), sendo que anualmente (12 meses e 13º salário) perfazem um valor de R\$ 1.078.875,46 (um milhão setenta e oito mil oitocentos e setenta e cinco reais e quarenta e seis centavos) em economia para os cofres municipais.**

Dito isso, precisam ser destacadas ainda duas ações concretas do Prefeito Paulo Mignone para adequação dos gastos do Município de Muniz Freire com pessoal, que entretanto não se realizaram por fatores externos à sua vontade. A primeira diz respeito à tentativa de devolução ao Estado das escolas estaduais municipalizadas pela gestão anterior do Município.

A municipalização das escolas contribuiu para elevar o índice de gasto com os profissionais do magistério de 81,92% em 2010, para 112,04% em 2013, comprometendo totalmente os recursos recebidos do FUNDES com o pagamento dos profissionais do magistério, sendo necessária ainda a complementação com recursos do MDE.

Para que se tenha uma ideia, a devolução das escolas municipalizadas ao Estado significaria uma diminuição de R\$ 5.125.764,18 (cinco milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e sessenta e quatro reais e dezoito centavos) no gasto do Município com pessoal, significando independentemente das outras ações de contenção realizadas, a imediata adequação de Muniz Freire à LRF.

Ciente dessa realidade, no final de 2014 o Governo do Estado, atendendo requerimento administrativo apresentado pelo Prefeito Paulo Mignone desde o início de sua gestão, e reconhecendo a situação de colapso financeira já incidente sobre o município desde sua gestão anterior, lavrou o 13º Termo Aditivo do Convênio de Municipalização nº 177/2005, retornando as Escolas Estaduais à administração do Estado, resolvendo assim as dificuldades fiscais de Muniz Freire e possibilitando seu enquadramento dentro dos índices estabelecidos pela LRF.

Ocorre que a atual gestão do Governo Estadual, tão logo iniciou seu mandato em janeiro de 2015, promoveu a anulação do aditivo de retomada das escolas, fixando novamente sobre o Município obrigações que originalmente não são suas (administração e manutenção de escolas estaduais), retornando Muniz Freire à situação involuntária de comportamento fiscal irregular.

Ciente de sua responsabilidade e no exercício do poder de gestão, o Prefeito Paulo Fernando Mignone ajuizou a Ação Judicial nº 0002342-88.2015.8.08.0024 em face do Estado do Espírito Santo, obtendo por duas vezes decisões liminares determinando ao Governo Estadual a retomada imediata da administração das Escolas Estaduais.

Infelizmente o Estado ignorou as decisões judiciais e alguns meses depois conseguiu revertê-las.

Resultados judiciais a parte, o que precisa ser grifado é que o Prefeito Paulo Fernando Mignone tomou todas as providências possíveis para retomada das escolas estaduais pelo Estado do Espírito Santo e a consequente adequação dos gastos com pessoal do Município de Muniz Freire à LRF.

Foi o único dos 78 prefeitos capixabas a tomar tal providência extrema para observância das normas fiscais.

A segunda ação adotada pelo Prefeito Paulo Mignone para redução do gasto com pessoal, que não se realizou por circunstâncias externas, diz respeito à criação do cargo efetivo de Cuidador para substituição de professores que atuam em extensão de carga horária com valor elevado, bem superior ao que teria a contratação do profissional cuidador.

A economia anual com a implementação da medida seria de R\$884.309,20 (oitocentos e oitenta e quatro mil trezentos e nove reais e vinte centavos).

Com essa intenção, o Prefeito Paulo Mignone encaminhou por duas vezes à Câmara de Vereadores Projeto de Lei visando a criação do cargo efetivo de Cuidador na estrutura da Administração Municipal, porém o Legislativo, em ambas ocasiões, rejeitou a proposição, tirando do município a oportunidade de finalmente adequar o seu índice de despesa com pessoal à LRF.

Por todo o exposto resta claro que o comportamento do gestor Paulo Fernando Mignone foi norteado pelos princípios basilares da Administração Pública, em especial o da legalidade, da supremacia do interesse público, da eficiência, da economicidade, uma vez que se esforçou ao máximo para promover a manutenção do equilíbrio financeiro das despesas em geral em virtude da severa queda da receita.

O objetivo da Lei complementar nº 101/2000 foi não permitir a atuação irresponsável do gestor; foi exigir dele comportamento austero e probó; foi estabelecer que o gestor adotasse as medidas que estavam ao seu alcance para compatibilizar a gestão dos recursos públicos, o funcionamento

adequado da máquina administrativa e o atendimento das necessidades e interesses da população, e tudo isso foi fielmente praticado pelo Prefeito Paulo Fernando Mignone, como exaustivamente demonstrado nesta peça.

Diante de tudo, como bem posto pelo Parecer Prévio 106/2017, a reprovação das contas do recorrido relativas a 2013 não se harmoniza com os postulados de direito que devem guarnecer qualquer julgamento, a saber a razoabilidade da decisão e a proporcionalidade de eventual punição.

Prosseguindo, a fundamentação feita até aqui não só justifica o acerto do Parecer Prévio 106/2017, como também, e conseqüentemente, comprova a improcedência do Recurso de Reconsideração do Ministério Público de Contas em seu desfavor.

Com o respeito necessário, a peça recursal não traz aos autos qualquer inovação que justifique mudança no Parecer Prévio 106/2017, pelo contrário, o recurso ao repisar o contexto processual abordado pelo Parecer, reforça que a rejeição das contas do primeiro ano de gestão do Recorrido seria medida desproporcional, sem lastro de ação ou omissão que a justifique, manejada no campo da condenação perpetrada unicamente para crescimento das estatísticas e valorização da atuação institucional, o que não corresponde ao comportamento equilibrado e austero comum a esse Tribunal, e muito menos àquilo que é objetivado e admitido pelo ordenamento jurídico brasileiro.

Fora isso, fica claro que o Recurso de Reconsideração que ora contrarrazoamos tenta confundir esse Tribunal, apelando para sentimentos sociais (o que não se pode admitir), e buscando induzir a erro sob o inverídico argumento de que o Parecer Prévio TC 106/2017 representaria uma autorização para o descumprimento da LRF. Nada mais descabido e apelativo.

Pela simples leitura do Parecer, na parte impugnada pelo MPC, fica claro que o julgado foi minucioso e cuidadoso ao asseverar expressamente ao longo de toda sua exposição que aquele juízo se aplica somente ao processo em julgamento e ao primeiro ano de mandato do Recorrido, fundamentando de modo amplamente compreensível que se trata de entendimento excepcional, autorizado e recomendado pelas normas e princípios de direito aplicáveis ao caso, e pelo comportamento de gestão do Recorrido, os quais se constituem espaços de realização do processo, que não podem ser ignorados como sugere o Ministério Público.

Fora isso, é preciso destacar que as "jurisprudências" colacionadas no corpo do Recurso de Reconsideração não correspondem ou guardam relação ou semelhança com o presente caso. Nos julgados relacionados pelo MP não houve a confirmação de ato da gestão anterior que tenha causado prejuízo irreversível para o governo subsequente, assim como não houve confirmação de ações do gestor no sentido de manter ou recuperar a regularidade fiscal do Município, o que ficou demasiadamente comprovado neste processo (Prova disso é que o Recorrido foi o único dos 78 prefeitos do Espírito Santo a tomar a medida drástica de ingressar em juízo pelo encerramento da municipalização das escolas estaduais, na tentativa de promover o reequilíbrio fiscal de seu Município).

Aliás, é sabido que o TCEES, justamente por compreender a grave crise financeira que assola a federação brasileira, exercendo seu papel orientador e aplicando aos julgamentos não só a LRF, de modo isolado, mas o conjunto do ordenamento jurídico brasileiro de forma harmonizada (princípios da legalidade, razoabilidade, proporcionalidade etc.), manifestando-se em diversas oportunidades pela não responsabilização do gestor em seu primeiro ano de mandato, quando comprovado a anterioridade da irregularidade, a realização de todas as medidas de reversão que estavam ao seu alcance e a impossibilidade de adequação naquele período de tempo.

Indo mais, ao contrário do que justifica o MPC na defesa da aplicação isolada da LRF, os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade não itens acessórios ou decorativos do direito brasileiro. Tais princípios tem base constitucional, são fontes e pilares fundamentais do nosso ordenamento jurídico impondo-se sempre, de forma absoluta ou ponderada, em todos os níveis de jurisdição, seja em processos de natureza administrativa, no que se inclui o controle de contas, ou judicial.

Nesse sentido, a aplicação da LRF exige interpretação de acordo com contexto sobre qual irá ela incidir.

O objetivo da Lei complementar nº 101/2000, foi não permitir a atuação irresponsável do gestor, foi exigir dele comportamento austero e probo, foi estabelecer que o gestor adotasse as medidas que estavam ao seu alcance para compatibilizar a gestão dos recursos públicos, o funcionamento adequado da máquina administrativa e o atendimento das necessidades e interesses da população.

Tudo isso foi fielmente praticado pelo Prefeito Paulo Fernando Mignone como exaustivamente demonstrado nesta peça.

Não se pode, sob pena de se legitimar a injustiça (algo incompatível com o comportamento desse sempre equilibrado Tribunal de Contas), aplicar a letra fria da Lei ao caso concreto, julgando sem refletir sobre as ações do que se defende e o contexto em que foram praticadas, ignorando os princípios constitucional da presunção de inocência, da razoabilidade e da proporcionalidade, penalizando por penalizar.

Encerrando, não se pode aceitar o clima de normalidade na gestão do Recorrido que tenta apresentar o Ministério Público de Contas. Os fatos julgados neste processo, além de refletir os prejuízos de irregularidades perpetradas pela gestão anterior do município de Muniz Freire, ocorreram durante a maior crise econômica, financeira, social, política, administrativa, já vivenciada por este país, a qual não foi até o momento superada.

Nesse contexto, diferente do que diz o MPC em seu Recurso de Reconsideração, a aprovação com ressalvas das contas do gestor Recorrido não é ato que premia a irresponsabilidade ou a incompetência, pelo contrário, reflete a adequação do comportamento de um Tribunal, no caso o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que não está alheio à realidade da sociedade na qual se insere e nem do ambiente em que administram os gestores a que julga; um Tribunal que cumpre com suas atribuições constitucionais e com sua missão institucional, que apura os fins sociais da legislação pertinente caso e aplica o extrato harmônico do ordenamento jurídico ao processo que está sob seu julgamento.

Por tudo isso, está comprovado a adequação e o acerto do Parecer Prévio TC 106/2017, proferido pela Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, pelo que deve ser mantido na íntegra, sem qualquer reparo ou alteração. (...)

ANÁLISE:

Consoante as alegações trazidas aos presentes autos pelo Recorrente, em se tratando de realização de despesas com pessoal acima dos limites legais da LRF, não seria cabível, em seu entendimento, a aprovação das presentes contas com ressalva,

uma vez que a ocorrência se caracteriza como grave infração segundo o disposto no art. 80, inciso III da Lei Complementar 621/2012.

Dando prosseguimento às suas alegações, o Recorrente apresentou às Fls. 8/14 destes autos diversos quadros demonstrativos, constituídos pelos dados relativos aos Relatórios da Gestão Fiscal dos exercícios de 2014 a 2017, encaminhados a este Tribunal pelo Município de Muniz Freire, via Sistema LRFWeb. Nos quadros encaminhados, apurou-se que nos exercícios seguintes ao exercício sob análise, até o segundo quadrimestre do exercício de 2017, as despesas com pessoal permaneceram acima do Limite Legal estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal (54% da Receita Corrente Líquida do Município). Desta forma, depreende-se que mesmo adotadas medidas de contenção pela Administração Municipal de Muniz Freire, não houve o efetivo retorno dos gastos aos parâmetros legais até aquele período.

Insta registrar que o Recorrente mencionou a existência de alguns precedentes nesta Corte de Contas, relativos aos processos TC-2810/2014, TC-4008/2013, TC - 2295/2012 e TC- 2685/2014, no sentido de que em situações idênticas ao presente caso, em havendo omissão do responsável em adotar as medidas legais para o retorno das despesas aos parâmetros legais, houve a rejeição da prestação de contas, bem como a sugestão de abertura de autos apartados para responsabilizar pessoalmente os prefeitos municipais pela infração administrativa prevista no art. 5º da Lei Federal 10.028/2000.

As argumentações trazidas pelo recorrido quanto ao presente item constituíram-se, em síntese, na apresentação de elementos que reforçaram sua convicção de que a decisão da Segunda Câmara prolatada nos autos TC 2795/2014 não deveria ser impactada pela instrução e pelo enfoque contidos no Processo TC 1778/2018 (Recurso de Reconsideração), pois, em seu entendimento, “o julgado foi minucioso e cuidadoso ao asseverar expressamente ao longo de toda sua exposição que aquele juízo se aplica somente ao processo em julgamento e ao primeiro ano de mandato do Recorrido”. Além disso, afirmou o Recorrido que a adoção de

posicionamento diverso do apresentado no *Decisum* causaria a aplicação de “penalidade injusta e desproporcional”.

Relativamente à argumentação trazida aos presentes autos pelo Recorrido identificou-se que estas estiveram focadas em quatro pontos principais, a seguir destacados:

1) A crise econômica nacional, a queda de arrecadação municipal e a realidade encontrada pelo Gestor no início de seu mandato, uma vez que no exercício de 2012 (último ano de mandato do gestor anterior) constatou-se a realização de despesas com pessoal acima do limite legal. O Recorrente afirmou:

“(…) a situação de desrespeito a limite de gastos com pessoal que se está julgando não foi praticada pelo recorrente Paulo Mignone, já existia e se agravou no ano de 2013, dentre outros fatores econômicos, pelas dívidas também herdadas da gestão anterior sem a respectiva cobertura financeira, que tiveram que ser honradas pela municipalidade no mandato 2013/2016. Ademais, o ano de 2013 (exercício que se está julgando), foi marcado pela brusca queda de arrecadação nos municípios, o que seria apenas o início de uma grave crise que se instalaria em todo país. Desde então estamos enfrentando a maior crise econômica, financeira, política e governamental já vivida pelo Brasil, que assola, principalmente, os municípios de pequeno porte que dependem quase que exclusivamente de repasses e incentivos por parte dos governos federal e estadual. (…)”

2) A municipalização de escolas anteriormente mantidas pelo Governo Estadual a qual comprometeu totalmente os recursos recebidos do FUNDEB, além de exigir a complementação por meio de recursos do MDE:

“(…) A municipalização das escolas contribuiu para elevar o índice de gasto com os profissionais do magistério de 81,92% em 2010, para 112,04% em 2013, comprometendo totalmente os recursos recebidos do FUNDES com o pagamento dos profissionais do magistério, sendo necessária ainda a complementação com recursos do MDE. Para que se tenha uma ideia, a devolução das escolas municipalizadas ao Estado significaria uma diminuição de R\$ 5.125.764,18 (cinco milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e sessenta e quatro reais e dezoito centavos) no gasto do Município com pessoal, significando independentemente das outras ações de contenção realizadas, a imediata adequação de Muniz Freire à LRF. Ciente dessa realidade, no final de 2014 o Governo do Estado, atendendo requerimento administrativo apresentado pelo Prefeito Paulo Mignone desde o início de sua gestão, e reconhecendo a situação de colapso financeira já incidente sobre o município desde sua gestão anterior, lavrou o 13º Termo Aditivo do Convênio de Municipalização nº 177/2005, retornando as Escolas Estaduais à administração do Estado, resolvendo assim as dificuldades fiscais de Muniz Freire e possibilitando seu enquadramento dentro dos índices estabelecidos pela LRF. Ocorre que a atual gestão do Governo Estadual, tão logo iniciou seu mandato em janeiro de 2015, promoveu a anulação do aditivo de retomada das escolas, fixando novamente sobre o Município obrigações que originalmente não são suas (administração e manutenção de escolas estaduais), retornando Muniz Freire à situação involuntária de comportamento fiscal irregular. Ciente de sua responsabilidade e no exercício

do poder de gestão, o Prefeito Paulo Fernando Mignone ajuizou a Ação Judicial nº 0002342-88.2015.8.08.0024 em face do Estado do Espírito Santo, obtendo por duas vezes decisões liminares determinando ao Governo Estadual a retomada imediata da administração das Escolas Estaduais. Infelizmente o Estado ignorou as decisões judiciais e alguns meses depois conseguiu revertê-las. (...)"

Com relação às justificativas apresentadas se faz necessário, primeiramente, esclarecer alguns pontos da apuração do percentual da Despesa Líquida com Pessoal sobre a Receita Corrente Líquida do Município, realizada por esta Corte de Contas, assim como tentar elucidar alguns argumentos trazidos aos autos.

Inicialmente, é importante que se transcrevam os dispositivos da Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) que tratam da matéria, especificamente os relacionados aos argumentos do defendente (artigos 18 e 19 da LRF):

Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência.

§ 1º Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como "Outras Despesas de Pessoal".

§ 2º A despesa total com pessoal será apurada somando-se a realizada no mês em referência com as dos onze imediatamente anteriores, adotando-se o regime de competência.

Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

- I - União: 50% (cinquenta por cento);
- II - Estados: 60% (sessenta por cento);
- III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

§ 1º Na verificação do atendimento dos limites definidos neste artigo, não serão computadas as despesas:

- I - de indenização por demissão de servidores ou empregados;
- II - relativas a incentivos à demissão voluntária;
- III - derivadas da aplicação do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição;
- IV - decorrentes de decisão judicial e da competência de período anterior ao da apuração a que se refere o § 2º do art. 18;
- V - com pessoal, do Distrito Federal e dos Estados do Amapá e Roraima, custeadas com recursos transferidos pela União na forma dos

incisos XIII e XIV do art. 21 da Constituição e do art. 31 da Emenda Constitucional nº 19;

VI - com inativos, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas por recursos provenientes:

a) da arrecadação de contribuições dos segurados;

b) da compensação financeira de que trata o § 9º do art. 201 da Constituição;

c) das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (g.n.)

§ 2º Observado o disposto no inciso IV do § 1º, as despesas com pessoal decorrentes de sentenças judiciais serão incluídas no limite do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20". (g.n.)

É imprescindível destacar que esta Corte de Contas adotou em sua apuração o que dispõe a quinta edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, válido para o exercício de 2014 e aprovado pela Portaria nº 637 de 18 de outubro de 2012, quanto ao conceito de "Despesas com Pessoal" e ao que pode ser deduzido na base de cálculo do percentual da Despesa Líquida com Pessoal sobre a RCL (conforme a seguir transcrito), em observância, ainda, aos ditames explicitados pela Lei de Responsabilidade Fiscal:

"O conceito de despesa com pessoal não depende da natureza do vínculo empregatício. Assim, as despesas com servidores, independentemente do regime de trabalho a que estejam submetidos, integram a despesa total com pessoal e compõem o cálculo do limite de gasto com pessoal. Assim, consideram-se incluídos tanto servidores efetivos, como cargos em comissão, celetistas, empregados públicos e agentes políticos. Esse também é o caso dos agentes comunitários de saúde e dos agentes de combate às endemias, quer tenham sido contratados por meio de processo seletivo público ou não.

O conceito de despesa com pessoal também não depende de avaliação jurídica sobre a legalidade ou não da contratação. Assim, tanto as contratações por tempo determinado para atender necessidade temporária de excepcional interesse público como as que poderão vir a ser contestadas à luz do instituto constitucional do concurso público, por exemplo, deverão ser registradas na despesa com pessoal, independentemente da verificação da legalidade ou validade das contratações, bem como das eventuais cominações que possam advir.(...)

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas (despesa bruta com pessoal), deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF (despesas deduzidas), **não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.** (g.n.)

(...)

No demonstrativo em referência serão deduzidas (não computadas) apenas as seguintes despesas com pessoal, desde que tenham sido inicialmente consideradas: (g.n.)

- a) indenizações por Demissão e com Programas de Incentivos à Demissão Voluntária, elemento de despesa 94 – Indenizações Trabalhistas;
- b) decorrentes de decisão judicial da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 91 – Sentenças Judiciais;
- c) demais despesas da competência de período anterior ao da apuração, elemento de despesa 92 – Despesas de Exercícios Anteriores; e
- d) com inativos, considerando-se também os pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados, ou seja, provenientes da arrecadação de contribuições dos segurados e das demais receitas diretamente arrecadadas por fundo vinculado a tal finalidade, inclusive o produto da alienação de bens, direitos e ativos, bem como seu superávit financeiro. (...).”

Diante de todo o exposto, em que pese serem compreensíveis as alegações trazidas aos autos pelo Recorrido, de que a municipalização das escolas estaduais teria sido um dos fatores que contribuíram negativamente para a elevação do índice de gastos do Município, a glosa desses gastos na apuração do Limite de Despesas com Pessoal não encontra amparo legal. Sendo assim, tecnicamente não seria possível desconsiderá-los na apuração do cumprimento ao Limite Constitucional.

3) Projeto de Lei para a criação do cargo de Cuidador

Consoante as alegações do Recorrido, o Município de Muniz Freire estaria realizando a extensão da carga horária de professores para a execução de tarefas de auxílio aos professores da Educação Infantil, as quais teriam um custo elevado, sendo que a contratação de um profissional cuidador para as mesmas funções teria um custo bem menor.

O então Prefeito Municipal encaminhou por duas vezes à Câmara Municipal de Muniz Freire o Projeto de Lei 023/2015, visando a criação do mencionado cargo efetivo na estrutura da Administração Municipal, porém, conforme constatado em suas justificativas neste e em outros processos de prestações de contas a este Tribunal, as tentativas foram “sem sucesso, pois na primeira tentativa o projeto de lei não foi aprovado pela Câmara de Muniz Freire/ES, e na segunda o projeto de lei nem foi levado a plenário para votação”.

Conforme informado pelo Recorrido, a “economia anual com a implementação da medida seria de R\$ 884.309,20 (oitocentos e oitenta e quatro mil, trezentos e nove reais e vinte centavos)”.

O fato apresentado, portanto, do ponto de vista técnico-contábil, não se constitui em argumento suficiente para o afastamento da irregularidade apontada nos itens 7.1.1 do RT 165/2015 e II.1 da ICC 244/2015, uma vez que não concretizados .

4) Medidas de contenção de despesas e de redução das despesas com pessoal

O Recorrido apresentou as seguintes alegações:

“(…)

Tudo que fez o Prefeito Paulo Fernando Mignone ao longo de seu Governo foi tentar por todos os modos possíveis, promover o reequilíbrio fiscal e a readequação legal do Município de Muniz Freire.

Aliás, vale repetir algumas das medidas adotadas pelo gestor Recorrido ao longo de sua gestão, na tentativa de promover o reequilíbrio fiscal do Município de Muniz Freire. Vale destacar as seguintes:

➤ Decretos no 5.862/2013 e Decreto no 6.045/2013:

- Determinação para que todos os Secretários Municipais realizem cortes e reduções de gastos internos e externos;
 - Limitação de horário para abastecimento dos veículos da Municipalidade;
 - Proibição de realização de ligações telefônicas de interesse particular, proibição de uso de computadores e impressoras para fins particulares, bem como proibição de uso de material de consumo e/ou correlatos para fins particulares;
 - Proibição de desperdício de energia e de água;
 - Proibição para realização de cursos, eventos, seminários e demais festejos custeados pelo Município;
 - Proibição para participação de cursos, eventos, seminários, congressos e afins que gerem qualquer natureza de despesas ao Município;
 - Limitação para concessão de diárias;
 - Autorização para que a Secretaria Municipal de Administração reduza os valores contratados para o exercício de 2013, no percentual permitido em lei, ou seja, 25% dos contratos de prestação de serviço, fornecimentos e locação;
 - Proibição de realização de hora extra;
 - Determinação para que a Secretaria Municipal de Finanças promova a implantação de mecanismos facilitadores, de modo a permitir o recebimento da dívida ativa do Município, bem como intensifique a fiscalização, com o objetivo de aumentar a arrecadação;
 - Determinação de contingenciamento do orçamento municipal no valor de R\$ 3.500.000,00, o equivalente a 7,22%;
 - Determinação para que a Secretaria Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Transporte promova a normatização do uso dos veículos que compõe a frota municipal;
- Decretos no 6.371/2014, 6.416/2014, 6.647/2015:
- Contingenciamento de 30% da despesa orçada;
 - Proibição de uso de veículos e máquinas pertencentes à Secretaria Municipal de Obras, Serviços Urbanos e Transporte e à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Agropecuário, nos dias de sábado, domingo, feriados, santificados, e durante a semana após o horário de 18h;

- Suspensão das extensões de carga horária dos servidores públicos municipais, com exceção dos professores, médicos e enfermeiros que atuam no Programa de Saúde da Família;
 - Cancelamento das festas dos distritos;
 - Cancelamento da festa de Réveillon;
 - Cancelamento da festa de Carnaval;
 - Proibição para qualquer natureza de aquisições e contratações sem prévio parecer da Secretaria Municipal de Finanças e autorização do Prefeito.
- Não bastasse, vale destacar as ações do Prefeito Paulo Mignone no que diz respeito diretamente à redução do gasto com pessoal.

Dos 52 cargos comissionados existentes na estrutura do Município 16 foram exonerados, e das 40 funções gratificadas antes concedidas 27 foram encerradas. Permaneceram nomeados apenas os cargos indispensáveis para a continuidade da prestação de serviços essenciais à população.

Além das reduções referentes aos cargos comissionados e funções gratificadas, **o gestor Paulo Fernando Mignone determinou a cassação do pagamento da Função Gratificada - FF-PSF de 30% sobre o piso salarial de todos os profissionais que atuam na Estratégia de Saúde da Família.**

Essas ações de redução dos gastos com a remuneração do pessoal de Muniz Freire significaram uma economia mensal de **R\$ 82.990,42 (oitenta e dois mil novecentos e noventa reais e quarenta e dois centavos), sendo que anualmente (12 meses e 13º salário) perfazem um valor de R\$ 1.078.875,46 (um milhão setenta e oito mil oitocentos e setenta e cinco reais e quarenta e seis centavos) em economia para os cofres municipais. (...)**

Em que pesem as alegações de contenções de despesas supramencionadas e o indicativo de proatividade do Recorrido em tentar reduzir o montante de despesas com pessoal, fato que se constitui em louvável iniciativa, estas não surtiram os efeitos esperados sobre as despesas com pessoal, pois de acordo com consulta aos dados enviados ao Sistema LRFWeb, de responsabilidade da Administração Municipal, referentes ao 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2014, restou evidenciado o descumprimento ao disposto no Artigo 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal, haja vista que não ocorreu a eliminação nos dois quadrimestres seguintes (1º e 2º quadrimestres de 2014) do

percentual de despesas excedentes com pessoal, conforme demonstrativos seguintes:

Sistema SISAUD Web
sisaudweb.tce.es.gov.br

Salvar Relatório em PDF

TCE ES TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Relatório de Gestão Fiscal
Demonstrativo da Despesa com Pessoal
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Município: Muniz Freire
Poder: Executivo
Período: 1º Quadrimestre - 2014
LRF, art. 55, inciso I, alínea "a"

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA EXECUTADA (R\$) (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADADA	INSCRITA EM RP NÃO PROCESSADOS
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	27.822.987,67	0,00
Pessoal Ativo	26.224.585,98	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.598.401,69	0,00
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF)	0,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (Art. 19, §1º da LRF)	411.698,25	0,00
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	377.826,52	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	218,30	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	33.653,43	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESAS COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE	0,00	0,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	27.411.289,42	

APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL	VALOR
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	45.803.427,62
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP SOBRE A RCL	59,85
LIMITE MÁXIMO (54% da RCL)(Inciso III, alínea "b", Art. 20 da LRF)	24.733.850,91
LIMITE PRUDENCIAL (51,3% da RCL)(Parágrafo único, Art. 22-LRF)	23.497.158,37
LIMITE PARA ALERTA (48,6% da RCL)(Art. 59, § 1º, inciso II-LRF)	22.260.465,82

DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS (*)	VALORES TRANSFERIDOS POR CONTRATO DE RATEIO	LIQUIDADADA
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	0,00	
Pessoal Ativo	0,00	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF)	0,00	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (Art. 19, §1º da LRF)	0,00	
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	0,00	
(-) Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	
(-) Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	0,00	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	0,00	

Fonte: Consórcio(s)
O município não possui despesa com consórcio público.

(*) Caso o ente participe de mais de um Consórcio Público, deverá ser informado, nos valores transferidos e nas despesas acima listadas, o total das transferências e despesas de todos os Consórcios que executaram despesa com pessoal, do qual o ente participa como membro consorciado.

Salvar Relatório em PDF

Relatório de Gestão Fiscal
Demonstrativo da Despesa com Pessoal
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Município: Muniz Freixo

Poder: Executivo

Período: 2º Quadrimestre - 2014

LRF, art. 55, inciso I, alínea "a"

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA EXECUTADA (R\$) (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADADA	INSCRITA EM RP NÃO PROCESSADOS
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	28.298.043,29	0,00
Pessoal Ativo	26.687.812,18	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.610.231,11	0,00
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF)	0,00	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (Art. 19, §1º da LRF)	366.711,16	0,00
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	332.882,96	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	1.398,31	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	32.429,89	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESAS COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE	0,00	0,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	27.931.332,13	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
	VALOR	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	46.369.065,08	
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP SOBRE A RCL	60,24	
LIMITE MÁXIMO (54% da RCL)(Inciso III, alínea "b", Art. 20 da LRF)	25.039.295,14	
LIMITE PRUDENCIAL (51,3% da RCL)(Parágrafo único, Art. 22-LRF)	23.787.330,39	
LIMITE PARA ALERTA (48,6% da RCL)(Art. 59, § 1º, inciso II-LRF)	22.535.365,63	

DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS (*)	VALORES TRANSFERIDOS POR CONTRATO DE RATEIO	LIQUIDADADA
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	0,00	
Pessoal Ativo	0,00	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF)	0,00	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (Art. 19, §1º da LRF)	0,00	
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	0,00	
(-) Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	
(-) Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	0,00	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	0,00	

Fonte: Consórcio(s)
NADA A DECLARAR

(*) Caso o ente participe de mais de um Consórcio Público, deverá ser informado, nos valores transferidos a nas despesas acima listadas, o total das transferências e despesas de todos os Consórcios que executarem despesas com pessoal, do qual o ente participe como membro consorciado.



Relatório de Gestão Fiscal
Demonstrativo da Despesa com Pessoal
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Município: Muni: Freire

Poder: Executivo

Período: 3º Quadrimestre - 2014

LRF, art. 55, inciso I, alínea "a"

DESPESA COM PESSOAL	DESPESA EXECUTADA (R\$) (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADADA	INSCRITA EM RP NÃO PROCESSADOS
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	27.979.944,31	0,00
Pessoal Ativo		0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	26.353.895,39	0,00
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF)	1.616.048,92	0,00
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (Art. 19, §1º da LRF)	0,00	0,00
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	92.101,13	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	55.149,31	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	1.452,67	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	35.499,15	0,00
DESPESAS COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE	0,00	0,00
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	27.887.843,18	
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
	VALOR	
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	46.023.697,15	
% DA DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP SOBRE A RCL	60,59	
LIMITE MÁXIMO (54% da RCL)(Inciso III, alínea "b", Art. 20 da LRF)	24.852.796,46	
LIMITE PRUDENCIAL (51,3% da RCL)(Parágrafo único, Art. 22-LRF)	23.610.156,64	
LIMITE PARA ALERTA (48,6% da RCL)(Art. 59, § 1º, inciso II-LRF)	22.367.516,81	

DESPESA COM PESSOAL EXECUTADA EM CONSÓRCIOS PÚBLICOS (*)	VALORES TRANSFERIDOS POR CONTRATO DE RATEIO	LIQUIDADADA
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	0,00	
Pessoal Ativo	0,00	
Outras Despesas de Pessoal decorrentes de Contratos de Terceirização (Art. 18, §1º da LRF)	0,00	
DESPESAS NÃO COMPUTADAS (Art. 19, §1º da LRF)	0,00	
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	0,00	
(-) Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	
(-) Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	0,00	
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP	0,00	

Fonte: Consórcio(s)

(*) Caso o ente participe de mais de um Consórcio Público, deverá ser informado, nos valores transferidos e nas despesas acima listadas, o total das transferências e despesas de todos os Consórcios que executaram despesas com pessoal, do qual o ente participe como membro consorciado.

Vale ressaltar que não constaram informações nos autos quanto ao cumprimento pelo Executivo Municipal das vedações impostas pelo artigo 22 da LRF, bem como, especificamente, sobre a adoção de medidas para redução do percentual de despesas excedentes, conforme previsto no artigo 23 da LRF e nos §§ 3º e 4º do art. 169 da Constituição da República Federativa do Brasil, a seguir transcritos:

Art. 22. A verificação do cumprimento dos limites estabelecidos nos arts. 19 e 20 será realizada ao final de cada quadrimestre.

Parágrafo único. Se a despesa total com pessoal exceder a 95% (noventa e cinco por cento) do limite, **são vedados ao Poder ou órgão referido no art. 20 que houver incorrido no excesso:**

I - concessão de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial ou de determinação legal ou contratual, ressalvada a revisão prevista no inciso X do art. 37 da Constituição;

II - criação de cargo, emprego ou função;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - provimento de cargo público, admissão ou contratação de pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança;

V - contratação de hora extra, salvo no caso do disposto no inciso II do § 6º do art. 57 da Constituição e as situações previstas na lei de diretrizes orçamentárias. (g.n.)

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.**

§ 1º No caso do inciso I do § 3º do art. 169 da Constituição, o objetivo poderá ser alcançado tanto pela extinção de cargos e funções quanto pela redução dos valores a eles atribuídos. **(Vide ADIN 2.238-5)**

§ 2º É facultada a redução temporária da jornada de trabalho com adequação dos vencimentos à nova carga horária. **(Vide ADIN 2.238-5)**

§ 3º Não alcançada a redução no prazo estabelecido, e enquanto perdurar o excesso, o ente não poderá:

I - receber transferências voluntárias;

II - obter garantia, direta ou indireta, de outro ente;

III - contratar operações de crédito, ressalvadas as destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e as que visem à redução das despesas com pessoal.

§ 4º As restrições do § 3º aplicam-se imediatamente se a despesa total com pessoal exceder o limite no primeiro quadrimestre do último ano do mandato dos titulares de Poder ou órgão referidos no art. 20. **(g.n.)**

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

(...)

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

II - exoneração dos servidores não estáveis. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (g.n.)

Face a todo o apresentado, sob o ponto de vista técnico-contábil, depreende-se que os elementos apresentados nos autos TC 17778/2018 não elidem a ocorrência da irregularidade apontada nos itens 7.1.1 do RT 165/2015 e II.1 da ICC 244/2015.

III – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Ante as razões expostas, por estarem presentes os requisitos de admissibilidade, opina-se pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

Quanto ao mérito, após análise do conteúdo dos autos TC 1778/2018, considerando-se as argumentações apresentadas, opina-se pelo **PROVIMENTO** quanto à reforma do **Parecer Prévio TC-108/2017- Segunda Câmara**, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire (TC 3628/2015), relativo ao exercício de 2013, face à inexistência nos autos de elementos suficientes para elidir a ocorrência da irregularidade de realização de despesas com pessoal em excesso ao Limite Constitucional (item 7.1.1 do RT 165/2016 e II.1 da ICC 244/2015).

Por oportuno, diante das normas regimentais, sugere-se a formação de autos apartados, nos termos do arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso IV, §§

1º e 2º, da Lei 10.028/2000, tendo em vista o apontamento descrito nos itens 7.1.1 do RT 165/2015 e II.1 da ICC 244/2015.

Consoante relatado no item 2 desta Instrução Técnica e com fulcro no art. 485, inciso V do NCPD c/c art. 70 da LC 621/2012, opina-se, também, pela extinção do processo TC 2040/2018 sem julgamento de mérito.

Vitória, 12 de julho de 2018.

ROBERVAL MISQUITA MUOIO

Auditor de Controle Externo

Matrícula: 202.927

Contador

CRC MG – 060309/O-5 T-ES