


Ofício 00665/2019-3

PROTOCOLO

Nº: 0961/19
DATA: 12/03/19
HORÁRIO: 13:20 H
ASSINATURA: 
IDENTIFICAÇÃO:

ANDERSON BARTORE
TÉCNICO LEGISLATIVO

Processos: 05011/2018-7, 06544/2017-9, 03821/2016-2, 02409/2015-1, 02408/2015-6

Classificação: Embargos de Declaração

Descrição complementar: GEDELIAS DE SOUZA

Criação: 21/02/2019 14:46

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 057/2017 – Primeira Câmara**, do **Parecer Ministerial 02147/2017**, da **Instrução Técnica Conclusiva 01699/2017**, do **Relatório Técnico Contábil 00454/2016**, todos prolatados nos autos do **Processo TC 3821/2016**, que trata de **Prestação de Contas Anual de Prefeito, do exercício de 2015**, apresentado pelo Ilmo. Sr. **Paulo Fernando Mignone**, então Prefeito Municipal de Muniz Freire, ao qual foi **recomendado a rejeição de contas**.

Encaminhamos, ainda, cópia do **Parecer Prévio TC 023/2018 – Plenário**, do **Parecer Ministerial 00444/2018**, da **Instrução Técnica de Recurso 00003/2018** e da **Manifestação Contábil de Recurso 00004/2018**, todos prolatados no **Processo TC 6544/2017**, que trata de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo mencionado ex-Prefeito Municipal em desfavor do **Parecer Prévio 057/2017 – Primeira Câmara**, **o qual foi mantido incólume**.

Por fim, encaminhamos cópia do **Parecer Prévio TC 083/2018 – Plenário**, do **Parecer Ministerial 03260/2018**, da **Instrução Técnica de Recurso 00197/2018**, todos prolatados no **Processo TC 5011/2018**, que trata de **Embargos de Declaração**, que saneou omissão relativa ao fundamento, **sem, contudo, alterar a conclusão pela rejeição das contas**.

Após o julgamento das contas pelo Legislativo Municipal, solicitamos o encaminhamento ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 79 da Lei Complementar nº 621/2012, c/c art. 131 do Regimento Interno desta Corte, 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

000001

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

PARECER PRÉVIO TC-057/2017 - PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-3821/2016 (APENSOS: TC-2408/2015 E TC-2409/2015)
JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
INTERESSADO - CARLOS BRAHIM BAZZARELLA
RESPONSÁVEL - PAULO FERNANDO MIGNONE

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2015 –
REJEIÇÃO – FORMAR AUTOS APARTADOS PARA
APLICAÇÃO DE MULTA – DETERMINAÇÃO – ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire, referente ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do senhor Paulo Fernando Mignone - Prefeito Municipal.

A Secex Contas elaborou o **Relatório Técnico 454/2016** (fls. 06/49), no qual constatou indícios de irregularidades que foram apontados na **Instrução Técnica Inicial 1059/2016** (fls. 50/51), com sugestão de citação ao responsável, o que foi acolhido na **Decisão Monocrática 1616/2017** (fls. 53/55)

Devidamente citado, o responsável apresentou razões de defesa às fls. 60/99.

000002

Os autos retornaram à Secex Contas, a qual elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 1699/2017** (fls. 104/142), opinando pela rejeição das contas, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

2. INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

2.1 INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DO ART. 25 DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO (item 5.2.1 do RT 454/2016)

Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 23 da LDO.

2.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (item 5.3.1 do RT 454/2016)

Base Normativa: Artigos 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000.

2.3 DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FLUTUANTE E O SALDO DO PASSIVO FINANCEIRO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL (item 7.2 do RT 454/2016)

Base legal: art. 105 da lei 4.320/1964.

2.4 INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (item 7.3 do RT 454/2016)

Base normativa: art. 55 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

2.5 NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES (item 7.4 do RT 454/2016)

Base normativa: art. 195 da Constituição da República.

2.6 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (item 7.5 do RT 454/2016)

Base normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade.

2.7 DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL COM DESPESA DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO (item 8.1.1 do RT 454/2016)

Base Normativa: alínea b, inciso III, do Artigo 20, 22 e 23 da LC 101/2000

Tal entendimento foi corroborado pelo Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva (**Parecer do Ministério Público de Contas 2147/2017** - fl. 146).

Havendo pedido de sustentação oral, feito pregão em 21 de junho de 2017.

É o breve relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito encontra-se devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 1699/2017** (fls. 104/142), abaixo transcrita:

2. INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

2.1 INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DO ART. 25 DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO (item 5.2.1 do RT 454/2016)

Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 23 da LDO.

Observou-se que o município de Muniz Freire, em 2015, não atingiu as metas estabelecidas na LDO para resultado primário (tabela 04 do RT 454/2016, fl. 13).

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) determina que a possibilidade de não realização das metas de resultado primário e nominal estabelecidas na LDO requer do responsável a promoção, por ato próprio e nos montantes necessários, da limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO), conforme transcrição:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Por seu turno a LDO do município contém a previsão em seu art. 23 de quais são os critérios a serem observados para a limitação de empenhos e movimentação financeira, na hipótese do não atingimento das metas de resultado nominal e primário:

Art. 23- Nas hipóteses previstas nos art. 9º e 31, inciso II, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 101, a limitação de empenhos das dotações orçamentárias e da movimentação financeira será aplicada aos Poderes Executivo e Legislativo de forma proporcional à participação de seus orçamentos, excluídas as duplicidades, na Lei Orçamentária Anual, no conjunto de "Outras despesas correntes", "Investimentos" e "Inversões financeiras" de cada Poder do Município.

000003

Observou-se ainda que o município encerrou o exercício em análise com déficit orçamentário e financeiro, que o superávit financeiro proveniente de exercício anterior não é suficiente para cobrir o déficit orçamentário do exercício, como também recebeu pareceres de alerta deste TCEES pelo não cumprimento das metas e possui em sua LDO requisitos a serem observados diante de tal hipótese, sendo assim o responsável foi citados nos termos do art. 9º da LRF e 23 da LDO para justificar-se, trazendo aos autos os atos que implementaram a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 63-64):

A Lei de Diretrizes Orçamentária Anual de 2015 estabeleceu dentre outras metas fiscais, uma meta de arrecadação de R\$ 59.000.000,00 (cinquenta e nove milhões de reais).

Através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar.

Sem sombra de dúvidas de que um dos principais fatores que contribuíram para a frustração da meta de arrecadação do município está atrelada à crise econômica que vem assolando as finanças dos municípios brasileiros, bem como à queda ocorrida na arrecadação do ICMS-Fundap.

Isto posto, não poderíamos deixar de relatar que, após a constatação de que a receita prevista tenderia a não se concretizar, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire não mediu esforços no sentido de equacionar os dispêndios à realidade de arrecadação do município, expedindo o Decreto nº. 6.647/2015 que visasse justamente a contenção de despesas, conforme a seguir:

“Dispõe sobre ações de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo Municipal de Muniz Freire/ES, com a finalidade de equilibrar as contas públicas, e dá outras providências”.

Vale ressaltar que um dos fatores que vem contribuindo para a elevação dos gastos do município e inviabilidade de manutenção do índice de gasto com pessoal dentro do limite estabelecido na LRF, bem como o equilíbrio financeiro do município, está diretamente atrelado à municipalização de escolas que eram de manutenção e responsabilidade do Estado, que passaram para o município, o que veio a fazer com que o município aplicasse 100% dos recursos do FUNDEB com remuneração dos professores da educação básica e aplicasse ainda mais 14,40% dos recursos próprios da educação (MDE) com remuneração dos professores da educação básica.

Diante do exposto, no que se refere à adoção de medidas para a limitação de empenho, não restam dúvidas de que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire adotou todas as medidas necessárias para limitação de empenho, conforme Decreto Municipal n. 6.647/2015 (DOC. 001) e disposto no art. 9 da LRF, independentemente do objetivo ter sido ou não atingido.

ANÁLISE: A defesa apontou como um dos principais fatores para a frustração da meta de arrecadação do município, a crise econômica que vem assolando as finanças dos municípios brasileiros, bem como, a queda ocorrida na arrecadação do ICMS-Fundap, e ainda, a municipalização de escolas que eram de manutenção e responsabilidade do Estado e encaminhou cópia do decreto nº 6.647, de

29/09/2015 que disciplinou a contenção de gastos no município a partir de 1º/10/2015, com a finalidade de equilibrar as contas públicas.

Inicialmente, destaca-se o art.1º, §1º da Lei 101/2000 (LRF), onde estabelece que "a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas". (grifos da ITC)

Pode-se afirmar que foi criada a obrigação do gestor público de zelar pelo alcance do equilíbrio orçamentário e financeiro do ente público, em cada exercício; cabendo a ele, com base nas normas legais da administração dos recursos públicos, utilizar-se das ferramentas gerenciais para promover o equilíbrio das contas públicas, compatibilizando a realização dos gastos autorizados na lei orçamentária anual com a disponibilidade financeira.

Deve-se considerar que os casos fortuitos, como a crise financeira que caiu sobre a nação brasileira de modo geral, traz dificuldades para o gestor alcançar as metas estabelecidas originalmente na LDO e na LOA, especialmente para a arrecadação de receitas. Entretanto, o administrador público precisa utilizar-se das ferramentas legais para também reduzir a despesas, com a finalidade de atingir o equilíbrio entre receitas e despesas.

A LRF, por meio do art. 9º, direciona o caminho a ser seguido pelo gestor em caso de potencial possibilidade de não realização do resultado primário e nominal.

Art. 9º Se verificado, **ao final de um bimestre**, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, **nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias**. (grifos da ITC)

Além disso, a própria LDO do município, em seu art. 23, aponta os critérios a serem observados para a limitação de empenhos e movimentação financeira.

Conforme verifica-se no RT 454/2016 – fls. 13-14, o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação, referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, do Resultado nominal referente aos 2º e 4º bimestres/2015 e do Resultado Primário referente ao 4º bimestre/2015 (Processos TC nºs 5813, 6851, 9823 e 12881/2015). E a própria defesa afirmou que "..através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar".

No entanto, o município implementou medidas para contenção de gastos apenas a partir de 1º/10/2015; quando, de acordo com o art. 9º da LRF, tal limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já **nos trinta dias subsequentes ao não atingimento**, ou seja, a partir do segundo bimestre de 2015 já deveria ter-se iniciado as medidas de contenção de gastos pelo município em obediência ao art. 9º da LRF, segundo os critérios fixados pela LDO.

Dessa forma, constatam-se **insuficientes** as medidas adotadas através do decreto nº 6.647, de 29/09/2015 que disciplinou a contenção de gastos no município a partir de 1º/10/2015, apesar de o município apresentar desde o 1º bimestre/2015 tendência ao descumprimento da meta anual de arrecadação, não atingir as metas estabelecidas na LDO para resultado primário e encerrar o

exercício em análise com déficit orçamentário e financeiro, não sendo o superávit financeiro proveniente de exercício anterior suficiente para cobrir o déficit orçamentário do exercício.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

2.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (item 5.3.1 do RT 454/2016)

Base Normativa: Artigos 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000.

No confronto entre os totais da Receita Arrecadada e da Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Déficit Orçamentário no montante de R\$ 6.112.345,13, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 10: Resultado da execução orçamentária		Em R\$ 1,00
Receita total arrecadada		47.465.349,88
Despesa total executada (empenhada)		53.577.695,01
Resultado da execução orçamentária (déficit)		(6.112.345,13)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), apurou-se, ainda, o seguinte déficit financeiro no exercício:

Tabela 11: Resultado Financeiro apurado		Em R\$ 1,00
(A) Ativo Financeiro		7.410.487,86
(B) Passivo Financeiro		11.076.278,18
(A) - (B) = Resultado Financeiro		(3.665.840,32)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Cabe registrar que no exercício anterior (2014), conforme informações extraídas do Processo TC 3628/2015, o Município não obteve Superávit Financeiro que pudesse fazer face ao Déficit Orçamentário apurado no exercício em análise.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 64-65):

No que se refere ao déficit orçamentário apurado no exercício de 2015 de R\$ 6.112.345,13 (seis milhões, cento e doze mil, trezentos e quarenta e cinco reais e treze centavos), um dos principais fatores que contribuíram para que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire encerrasse o exercício financeiro de 2015 com o déficit em questão, deve-se ao fato da arrecadação realizada em 2015 ter sido de tão somente 80,45% da meta prevista, que associada ao excesso de gasto com pessoal gerado em decorrência da desastrosa medida de municipalização das escolas, fez com que encerrássemos o exercício financeiro de 2015 com o déficit em questão, déficit este que não pode ser integralmente acobertado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

No que se refere ao déficit financeiro, este ocorreu em virtude, principalmente, da ocorrência do déficit orçamentário apurado no exercício de 2015 ter sido maior do que o superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior.

Apesar da ocorrência de déficit orçamentário e financeiro no exercício financeiro de 2015, não podemos deixar de destacar que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire não mediu esforços no sentido de equacionar os gastos à realidade de arrecadação, conforme podemos constatar do Decreto nº. 6.647/2015 (DOC. 001) que estabelece ações de contenção de gastos.

Isto posto, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, uma vez que o déficit apurado, é decorrente, principalmente, do agravamento da crise econômica de 2015 e da desastrosa decisão de municipalizar escolas que eram do estado, o que fez com o município gerasse mais despesas do que efetivamente arrecadou.

ANÁLISE: Alega a defesa que o déficit orçamentário apurado no exercício de 2015 deve-se ao fato de a arrecadação realizada em 2015 ter sido tão somente 80,45% da meta prevista, associada ao excesso de gasto com pessoal gerado em decorrência da desastrosa medida de municipalização das escolas; e que o déficit financeiro ocorreu em virtude, principalmente, da ocorrência do déficit orçamentário apurado no exercício de 2015.

Conforme já comentado (item 2.1), o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, e, a própria defesa afirmou (justificativa do item 2.1) que “...através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar”.

De acordo com o art. 9º da LRF, se verificado, **ao final de um bimestre**, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já nos **trinta dias subsequentes ao não atingimento da meta fixada**, porém, as medidas para contenção de gastos no município foram implementadas apenas a partir de 1º/10/2015, quando **poderia tê-las tomado já a partir do segundo bimestre do exercício 2015**.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

2.3 DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FLUTUANTE E O SALDO DO PASSIVO FINANCEIRO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL (item 7.2 do RT 454/2016)

Base legal: art. 105 da lei 4.320/1964.

Da análise do balanço Patrimonial e do Demonstrativo da Dívida Flutuante, observa-se divergência no valor do Passivo Financeiro evidenciado, como segue:

Tabela 19: Passivo Financeiro	Em R\$ 1,00
Demonstrativo	Valor
Balanço Patrimonial	11.076.278,18
Demonstrativo da Dívida Flutuante	11.081.191,89
(=) Divergência (I - II)	(4.913,71)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

É importante destacar que, ao consolidar os saldos dos Passivos Financeiros das demais unidades gestoras chega-se ao resultado de R\$ 11.081.191,89, logo se conclui que o saldo evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante é o correto.

Sendo assim, o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial está incorreto, o que indica distorção no valor do superávit financeiro.

000005

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 65-68):

Antes de apresentarmos as alegações referentes à divergência constatada entre o saldo do passivo financeiro e o saldo da dívida fluante, relatamos:

Preliminarmente, o balanço patrimonial previsto no art. 105 da Lei Federal nº. 4.320/64 deve evidenciar o ativo e passivo financeiro do ente, 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 independentem de autorização orçamentária.

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

As contas representativas do ativo circulante e passivo circulante são diferenciadas umas das outras por meio de um atributo específico que permita atender o critério da Lei, permitindo 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 ativo e passivo circulante e não circulante, com base na nova estrutura dos demonstrativos contábeis estabelecida pela NBCASP – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Neste contexto, o grupo de contas do Passivo Circulante e Passivo não Circulante NÃO contemplam as despesas que ainda não passaram pelo estágio da liquidação, ou seja, os Restos a Pagar Não Processados, o que impossibilita a apuração do superávit financeira simplesmente através da análise das contas dos grupos 1 e 2 com atributo "F", fazendo-se necessário a inclusão no compute de apuração do superávit financeiro, as despesas empenhadas a liquidar, objetivando atender plenamente o disposto no art. 58 da Lei Federal 4.320/64, conforme a 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 constituíram 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".

Diante do exposto, não figuram no passivo circulante as despesas empenhadas e não liquidadas que podem ser identificadas através das contas contábeis nº. "622130100 – crédito empenhado a liquidar", a conta nº. "631100000 – RP não processados a liquidar" e a conta "631710000 – RP não processados a liquidar – inscrição no exercício, ou simplesmente através da conta de DDR – Disponibilidade por Destinação de Recursos nº. "821120000 – Disponibilidade por Destinação de Recursos comprometida por Empenho".

Desta forma, não procede a tentativa de se apurar o passivo financeiro com base simplesmente na análise das obrigações de curto prazo apresentadas no balanço patrimonial e os restos a pagar não processados, haja vista que tanto o ativo quanto o passivo circulante possuem contas com atributo "F" e atributo "P", além de não contemplar os restos a pagar não processados, ao passo que o Demonstrativo da Dívida Flutuante, contempla somente as contas do passivo de curto prazo com atributo "F".

Objetivando sanarmos os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão e comprovarmos de forma documental que o passivo financeiro evidenciado através do balanço patrimonial consolidado (contas com atributo "F") do município se encontra em conformidade com os valores apresentados no demonstrativo da dívida flutuante, estamos apresentando listagem de contas do passivo com atributo "F" (doc. 002) e o Demonstrativo da Dívida Flutuante (doc. 003), onde podemos constatar que inexistente divergência entre ambos os demonstrativos, conforme demonstrado a seguir:

Demonstrativo	Valor
Balanço Patrimonial – Contas com Atributo "F"	11.081.191,89
Demonstrativo da Dívida Flutuante	11.081.191,89
(=) Divergência (I-II)	0,00

ANÁLISE: As estruturas das demonstrações contábeis contidas nos anexos da Lei 4.320/1964 foram atualizadas pela Portaria STN 438/2012, em consonância com os novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), e, em função dessa atualização, somente são exigidos para fins de MCASP o Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

No entanto, a Lei 4.320/64 encontra-se ainda em vigor, e este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, através da Instrução Normativa 34/2015, que regulamenta a remessa dos dados da prestação de contas anual das entidades municipais da administração direta e indireta regidas pela Lei Federal 4.320/64, incluiu a remessa do arquivo DEMDFL - Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17 Lei 4.320/1964), acompanhado de notas explicativas e outros quadros elucidativos que se fizerem necessários (Artigo 101 da Lei Federal 4.320/64).

Em sua defesa o gestor ratifica o total de R\$ 11.081.191,89 para o Passivo Financeiro, evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante, e para

000006

comprovação encaminhou relatório listando as contas do passivo financeiro evidenciado através do balanço patrimonial consolidado (contas com atributo "F") do município, em conformidade com os valores apresentados na listagem das contas integrantes do passivo financeiro com atributo "f" (doc. 002) e o Demonstrativo da Dívida Flutuante (doc. 003), com valores compatíveis entre eles. Confirmando assim, que o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial está incorreto, o que indica distorção de R\$ 4.913,71 no resultado financeiro, que constitui em déficit financeiro de R\$ 3.670.754,03.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item. No entanto, considerando que o indicativo de irregularidade apontado neste item não se constitui em impropriedade de natureza grave, apta a contaminar a integralidade das contas, opina-se por determinar ao atual Chefe do Executivo que, nos próximos exercícios, promova as ações corretivas necessárias a fim de que os demonstrativos contábeis estejam consistentes entre si.

2.4 INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (item 7.3 do RT 454/2016)

Base normativa: art. 55 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

Verificou-se do quadro demonstrativo dos restos a pagar (tabela 16) e do balancete orçamentário da despesa (BALEXO) que houve no exercício de 2015 a inscrição em restos a pagar não processados no valor de R\$ 1.341.688,76.

Entretanto, o município encerrou o exercício com um déficit financeiro R\$ 3.665.840,32, indicando que não havia disponibilidade financeira para suportar tais inscrições, infringindo assim o limite previsto no art. 55 da Lei Complementar 101/2000:

Art. 55. O relatório conterà:

(...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

(...)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

(...)

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa;

A irregularidade pode ser confirmada no próprio relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2015 do município, encaminhado junto a esta PCA (RGFRAP):

Relatório de Gestão Fiscal
Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

FABÍOLA ALVES LOPES
Secretária de Administração
Suplente

Município: Muric Freixo
Poder: Executivo
Período: 3º Quadrimestre - 2015

RGF - Anexo 5 (LRF, art. 55, inciso III, alíneas "a" e "b")

(R\$ 1,00)

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISP. DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISP. DE CAIXA LÍQ. (ANTES DA INSC. EM RP NÃO PROC. DO EXERC.) (f=a-(b+c+d+e))	RP EMP. E NÃO LIQ. DO EXERC.	EMP. NÃO LIQ. CANCELADOS (NÃO INSC. POR INSUF. FINANC.)
		RP LIQ. E NÃO PAGOS DE EXERC. ANT. (b)	RP LIQ. E NÃO PAGOS DO EXERC. (c)	RP EMP. E NÃO LIQ. DE EXERC. ANT. (d)	DEMAIS OBRIG. FINANC. (e)			
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	5.027.831,10	154.210,44	5.998.242,94	56.596,33	312.477,98	-4.093.714,16	637.137,74	0,00
AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	61.260,05	116.115,11	699.040,72	0,00	312.477,98	-1.266.383,76	20.951,64	0,00
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	9.346,46	1.500,00	267.563,01	0,00	0,00	-359.716,55	3.230,00	0,00
60% DOS RECURSOS DO FUNDEB (PROF. MAGISTÉRIO)	664.992,87	0,00	2.411.203,33	0,00	0,00	-2.746.210,46	0,00	0,00
40% DOS RECURSOS DO FUNDEB (DEBTAIS DESPESAS)	32,38	0,00	982.785,47	0,00	0,00	-984.753,09	1.180,00	0,00
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	4.291.789,40	26.193,30	1.057.658,02	56.596,33	0,00	3.161.349,75	625.716,10	0,00
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	1.296.596,30	60.945,67	1.333.931,62	15.094,50	2.437.313,35	-2.550.889,04	688.903,76	0,00
RECURSOS NÃO VINCULADOS	1.296.596,30	60.945,67	1.333.931,62	15.094,50	2.437.313,35	-2.550.889,04	688.903,76	0,00
TOTAL (III) = (I + II)	6.324.417,40	215.156,08	7.332.174,56	71.690,83	2.748.791,33	-3.844.403,20	1.346.041,50	0,00
REGIME PRÓPRIO DE PREVID. SERVIDORES (3)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(3) A disponibilidade de caixa do RPPS está comprometida com o Passivo Atuarial.

Deve-se anotar que a apuração por vínculo é uma especificação contida no art. 8º, parágrafo único da LRF, qual seja, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ressalte-se que o não cumprimento do limite prejudica o município, na medida em que é requisito para a concessão de transferências voluntárias, conforme disposições do art. 25, § 1º, IV da LRF.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 68-69):

Conforme relatado pelo técnico subscritor do respeitável relatório técnico nº. 454/2016, o município de Muniz Freire inscreveu em restos a pagar não processados, a importância de 1.341.688,76, que diante da ausência de existência de superávit financeiro, não possuía cobertura para sua inscrição no passivo do município.

Ocorre que a insuficiência de caixa para inscrição de restos a pagar não processados ocorreu pelo fato do município ter frustrada sua expectativa de arrecadação em 11.534.650,12, uma vez que a previsão de arrecadação foi de R\$ 59.000.000,00, e o município arrecadou efetivamente R\$ 47.465.349,88, em virtude do profundo agravamento da crise econômica que assolou as finanças dos municípios brasileiros e até mesmo da União, levando o Governo Federal a apresentar o orçamento de 2016 com déficit de R\$ 30,5 bilhões.

Neste sentido, caso a expectativa de arrecadação tivesse sido de ao menos 90% do previsto, e não de 80,45% como ocorreu, o município não teria, sem sombra de dúvidas, inscrito valores em restos a pagar sem disponibilidade financeira para sua cobertura.

Diante do exposto, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, uma vez que o déficit apurado, é decorrente, principalmente, do agravamento da crise econômica de 2015 e que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire não mediu esforços no sentido de equacionar os gastos à realidade de arrecadação, conforme podemos contatar do Decreto nº. 6.647/2015 (DOC. 001) que estabelece ações de contenção de gastos.

ANÁLISE: A defesa alegou que *"a insuficiência de caixa para inscrição de restos a pagar não processados ocorreu pelo fato do município ter frustrada sua expectativa de arrecadação"*, e ainda que *"em virtude do profundo agravamento da crise econômica que assolou as finanças dos municípios brasileiros e até mesmo da União, levando o Governo Federal a apresentar o orçamento de 2016 com déficit"*.

Primeiramente, observa-se que não há em toda LRF, opções, exceções ou mesmo margem de tolerância para seu descumprimento.

Conforme já comentado (itens 2.1 e 2.2), o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, e, a própria defesa afirmou (justificativa do item 2.1) que *"...através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar"*.

000007

De acordo com o art. 9º da LRF, se verificado, **ao final de um bimestre**, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já nos **trinta dias subsequentes ao não atingimento da meta fixada**.

No presente item está sendo analisada a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, regra esta prevista no art. 55 da LRF.

Ou seja, a LRF estabelece mecanismos de controle para realização de despesa e inscrição em restos a pagar durante todo o mandato, seja por limitação do empenho, cujo controle se dá bimestralmente, e/ou ao final de cada exercício, ao vedar a inscrição de restos a pagar não processados por falta de disponibilidade financeira. E no exercício em exame, os indicativos de irregularidades apontados no presente processo pela área técnica revelam que o município não adotou nenhum desses mecanismos.

Ressalta-se a regra imposta pelo artigo 55, III, b da LRF, qual seja, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o Anexo 5 integra o Relatório de Gestão Fiscal, deve ser elaborado no último quadrimestre (ou semestre) de cada exercício financeiro, nos seguintes termos:

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte **com a suficiente disponibilidade de caixa**. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Assim, não vislumbra-se razão ao gestor, posto que a inscrição em restos a pagar, ainda que não processados, pressupõe a existência de lastro financeiro para o seu pagamento, nos termos da gestão fiscal responsável.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

2.5 NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES (item 7.4 do RT 454/2016)

Base normativa: art. 195 da Constituição da República.

Do demonstrativo da dívida flutuante (DEMDFL) e do balancete orçamentário da despesa (BALEXO) verificou-se que a contribuição previdenciária não tem sido recolhida regularmente, causando o endividamento do município com as autarquias federal e municipal.

Em relação à parte patronal, foi verificado saldo em restos a pagar nas funções da Educação e Saúde em percentuais relevantes, a saber:

Tabela 20: Rubrica 31901300000 – Encargos Sociais Em R\$ 1,00

Fonte	Liquidado (A)	Pago (B)	A Pagar (C)	(C)/(A)
11010000 - MDE	132.420,54	2.336,80	130.083,74	98,24%
11030000 - FUNDEB - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	1.444.745,98	159.504,70	1.285.241,28	88,96%
11020000 - FUNDEB - OUTRAS DESPESAS (40%)	143.479,78	12.282,05	131.197,73	91,44%
11030000 - FUNDEB - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	387.724,80	0,00	387.724,80	100,00%
12010000 - RECURSOS PRÓPRIOS - SAÚDE	423.434,41	300.907,03	122.527,38	28,94%
Total	2.531.805,51	475.030,58	2.056.774,93	81,24%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015 – arquivo BALEXO

Em relação aos valores retidos de servidores, os demonstrativos contábeis evidenciam que ficou sem recolhimento à autarquia federal um valor correspondente a 74,72% do que foi retido no exercício:

Tabela 21: INSS SERVIDORES Em R\$ 1,00

	Inicial	Inscrição (A)	Baixa	S. Final (B)	(B) / (A)
218810102001 INSS de servidores	772.753,83	2.157.803,62	1.318.813,10	1.612.359,65	74,72%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015 – arquivo DEMDFL

Portanto, os valores demonstrados nos quadros acima, como devidos, são relevantes e passíveis de incidência de juros e multas.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 69-73):

Inicialmente, ressaltamos a ocorrência de um possível equívoco ocorrido na apuração dos valores efetivamente liquidados e pagos levantados pela equipe técnica deste egrégio Tribunal de Contas, pois ao contrário do que fora levantado através da “tabela 20” do relatório Técnico nº. 454/2016, os valores efetivamente liquidados e pagos não condizem com os efetivamente registrados.

Quanto ao valor liquidado de obrigação patronal, o valor apresentado no balancete por elemento de despesa é de R\$ 5.378.886,52 (três milhões, trezentos e setenta e oito mil, oitocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), sendo que deste montante, R\$ 2.986.956,41 (dois milhões, novecentos e oitenta e seis mil, novecentos e cinquenta e seis reais e quarenta e um centavos) foram pagos no exercício, restando uma despesa inscrita em restos a pagar processados de obrigações patronais de R\$ 2.391.930,11, conforme documentação em anexo e demonstrado a seguir:

Balancete da despesa Consolidado	
(A) Contribuições patronais liquidadas	5.378.886,52
(B) Contribuições patronais pagas	2.986.956,41
(C) Diferença (A-B) – Valor	2.391.930,11
(D) Percentual recolhido (C/A)	55,53

Demonstrativo da Dívida Flutuante	
(A) Contribuições Retida no Exercício	2.157.803,62
(B) Contribuições Recolhida no Exercício	1.318.813,10
(C) Diferença (A-B) – Valor	838.990,52
(D) Percentual recolhido (C/A)	38,88

Conforme apresentado, o valor de obrigações patronais do INSS recolhidos no próprio exercício de 2015 foi de R\$ 2.986.956,41 (dois milhões, novecentos e oitenta e seis mil, novecentos e cinquenta e seis reais e quarenta e um centavos), representando 55,53% do valor devido, e o valor recolhido de INSS de servidores foi de R\$ 1.318.813,10 (um milhão, trezentos e dezoito mil, oitocentos e treze reais e dez centavos), representando 38,88% do valor devido.

O baixo percentual de recolhimento de obrigação patronal no exercício em relação ao valor devido não ocorreu de forma proposital por parte do município, mas sim pela dificuldade financeira vivenciada pela Prefeitura Municipal de Muniz Freire/ES ao longo dos últimos anos, se acentuando ainda mais no exercício de 2015 em decorrência do agravamento da crise financeira do país, limitando drasticamente a capacidade do município em

000008

honrar os compromissos assumidos, diante das limitações em equilibrar o fluxo de caixa aos dispêndios existentes e assumidos.

Sem sombra de dúvida que um dos fatores que vem dificultando a Prefeitura Municipal de Muniz Freire/ES a equilibrar o seu fluxo de caixa, reside na ausência de perspectiva de a curto prazo, reduzir as despesas com pessoal de forma a adequar o município ao limite legal previsto no art. 20 da LRF, pois conforme já relatado em resposta ao Termo de Citação nº. 1.236/2015, processo nº. 2795/2014, item "7.1.1 – Realização de despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF", um dos fatores que está contribuindo de forma irreversível para a elevação do gasto com pessoal do município, está atrelada à municipalização das escolas que pertenciam ao Estado.

Tal decisão de 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 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, contribuindo para elevar o índice de gasto com os profissionais do magistério de 81,92% em 2010, para 114,40% em 2015, 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 que foram municipalizadas é a única saída para o município de Muniz Freire possa se adequar ao índice de gasto com pessoal e evitar o descumprimento do disposto 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 das escolas municipalizadas, haja vista que se o município exonerasse todos os cargos comissionados e todos os secretários municipais da folha de pagamento, ainda assim tais medidas não seriam suficientes para adequar o índice de gasto com pessoal do município aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Somente a título de exemplo, apresentamos estudo realizado pelo município para apurar o impacto financeiro das escolas municipalizadas, onde constatamos que a despesa com pessoal gerada pelas escolas é de R\$ 5.125.764,18 (cinco milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e sessenta e quatro reais e dezoito centavos) e a receita arrecadada do FUNDEB para manutenção das mesmas escolas municipalizadas é de R\$ 4.304.623,85 (quatro milhões, trezentos e quatro mil, seiscentos e vinte e três reais e oitenta e cinco centavos), conforme a seguir:

GASTO ANUAL DO MUNICÍPIO COM PESSOAL DAS ESCOLAS MUNICIPALIZADAS X RECEITA ARRECADADA		
Nome da Escolar	Despesa Anual com Pessoal - FUNDEB 60%	Receita do FUNDEB transferida com base no Censo
Escola Córrego Rico	41.539,62	80.765,79
Escola Ipê Peroba	82.396,73	109.610,72
Escola Amorim	114.608,60	149.993,61
Escola de Tombos	863.125,16	660.789,15
Escola de Alto Norte	718.367,09	494.690,33
Escola Santa Joana	1.861.157,76	1.733.820,35
Escola Maria Áurea Barroso	1.534.596,24	1.074.953,91
(=) TOTAL	5.125.764,18	4.304.623,85

Conforme apresentado, fica evidente que a municipalização das escolas relatadas no quadro anterior, cujo levantamento já foi apresentado pelo município junto a SEDU, vem impactuando negativamente nas finanças do município, uma vez que os recursos recebidos são insuficientes para quitar, se quer, com o pagamento dos profissionais do magistério, muito menos para honrar com os demais compromissos assumidos.

Isto posto, não nos restou outra alternativa senão a de priorizar o pagamento dos servidores municipais em detrimento das demais obrigações patronais e obrigações assumidas com fornecedores. Neste sentido, a única medida administrativa cabível para que o município pudesse honrar com o pagamento dos servidores e ainda manter a sua regularidade fiscal, foi pleitear junto à Secretaria da Receita Federal, o parcelamento dos valores não recolhidos em favor do INSS, inserindo os valores não recolhidos em parcelamento da dívida com débito automático no FPM, como forma de, ao menos no curto prazo, darmos condições do município de honrar com a quitação da folha de pagamento dos servidores, pois se assim não fosse, as consequências sociais e econômicas seriam ainda mais desastrosas para o município.

Diante do exposto, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas o saneamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, reconhecendo que não houve, em momento algum, ausência de recolhimento do INSS devido para priorizar o pagamento de fornecedores, mas sim para honrar o pagamento dos servidores municipais, sendo que os valores não recolhidos foram devidamente inseridos em parcelamento junto à Secretaria da Receita Federal, conforme relatados anteriormente, como condição vital para que o município pudesse honrar com o pagamento dos servidores e manter-se em situação de adimplência perante a Secretaria da Receita Federal, por meio da obtenção da Certidão Negativa de Débitos relativo a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, evitando com isso, o bloqueio de transferências constitucionais e voluntários, situação esta que poderia agravar ainda mais a situação financeira do município naquele momento.

ANÁLISE: Primeiramente a defesa contesta os saldos a pagar apontados pela área técnica e aponta os seguintes valores a Pagar:

- Contribuição Patronal - valor liquidado a pagar: R\$ 2.391.930,11, correspondendo a 55,53% do total liquidado (R\$ 5.378.886,52);
- Contribuição do Servidor - valor retido a recolher: R\$ 838.990,52, correspondendo a 38,88% do total retido (2.157.803,62);

A seguir, passou a justificar-se pelo atraso nos pagamentos, em virtude de dificuldades financeiras no município, da crise financeira no país e à elevação do

000008

gasto com pessoal do município atrelada à municipalização das escolas que pertenciam ao Estado.

Alega que houve tentativas da administração municipal de estadualizar as escolas que haviam sido municipalizadas, porém todas frustradas, gerando um embate jurídico entre o Município e o Governo do Estado. Que, *"a situação do gasto com pessoal do município de Muniz Freire está se agravando severamente em função das escolas municipalizadas, haja vista que se o município exonerasse todos os cargos comissionados e todos os secretários municipais da folha de pagamento, ainda assim tais medidas não seriam suficientes para adequar o índice de gasto com pessoal do município aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal."*

E que não houve, em momento algum, ausência de recolhimento do INSS devido para priorizar o pagamento de fornecedores, mas sim para honrar o pagamento dos servidores municipais, sendo que os valores não recolhidos foram devidamente inseridos em parcelamento junto à Secretaria da Receita Federal com débito automático no FPM.

Contrastando com as alegações da defesa, a título exemplificativo, observou-se do sistema de dados CidadES, prestações de contas bimestrais, que o município contratou em 2015, um valor total de R\$ 228.265,00 em shows, revelando-se como uma política pública de "o que o governo escolhe fazer ou não fazer".

Nº Contrato	Objeto	Valor R\$
35/2015	CONTRATAÇÃO DA EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE SONORIZAÇÃO, PARA SER UTILIZADO EM FESTAS DE DIVERSAS ESCOLAS MUNICIPAIS NOS MESES DE JUNHO E JULHO DE 2015	7.535,00
58/2015	Contratação de empresa para apresentação de rodeio, no Parque de Exposições "Dyrceo Santos", para apresentação durante a 124ª Festa de Emancipação Política e 35ª Festa Agropecuária de Muniz Freire, que será realizada no período de 23 a 26 de julho de 2015	62.000,00
57/2015	CONTRATAÇÃO DE APOIO PARTICULAR PARA GARANTIR A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO E O BOM ANDAMENTO DA 124ª FESTA DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICA E 35ª FESTA AGROPECUÁRIA DE MUNIZ FREIRE, QUE SERÁ REALIZADA NO PERÍODO DE 23 A 26 DE JULHO DO CORRENTE ANO	7.830,00
55/2015	Contratação de empresa para locação de palco, som e iluminação que serão utilizados na sede deste Município, por ocasião da realização da Festa de 124 anos de Emancipação Política e Festa Agropecuária de Muniz Freire, no período de 23 a 26 de julho de 2015	54.900,00
50/2015	Contratação de empresa especializada para apresentação de Show Musical artístico com Erick Monteiro, no Parque de Exposição Dyrceo Santos, na sede deste município, a ser realizado dia 25/07/2015, às 23:00 horas, por ocasião da realização da Festa de 124	40.000,00
51/2015	Contratação de empresa especializada para apresentação de Show Musical artístico com o Trio Forrazão, no Parque de Exposição Dyrceo Santos, na sede deste município, a ser realizado dia 24/07/2015, às 23:00 horas, por ocasião da realização da Festa de 124	18.000,00
54/2015	Contratação de Empresa Especializada para apresentação de Show Musical Artístico com Alex Campanha, no Parque de Exposição Dyrceo Santos, na sede deste município, a ser realizado dia 26/07/2015, às 21:00 horas, por ocasião da realização da Festa de 124	10.000,00
52/2015	Contratação de empresa especializada para apresentação de shows musicais artísticos no Parque de Exposição "Dyrceo Santos", na sede deste município, por ocasião da realização da Festa de 124 anos de Emancipação Política e Festa Agropecuária de Muniz Freire	22.500,00
53/2015	Contratação de empresa especializada para apresentação de Show Musical artístico com a Banda Zen, nas proximidades da Praça Antônio Guizzardi, na sede deste município, a ser realizado dia 25/07/2015, às 18:00 horas, por ocasião da realização da Festa de 1	5.500,00
	Total	228.265,00

Relativamente aos os saldos a pagar apontados pela área técnica, verifica-se que o Demonstrativo da Dívida Flutuante - DEMDFL evidencia um saldo de INSS retido dos servidores a recolher de 1.612.359,65, observa-se, que a defesa desconsiderou o saldo anterior a ser recolhido pelo ente. Quanto à obrigação patronal, observa-se que o Relatório Técnico apontou apenas aqueles que indicavam saldo significativo a pagar, no entanto, o saldo total a pagar confere com o apresentado na defesa.

A defesa não trouxe aos autos comprovação do parcelamento junto à Secretaria da Receita Federal, e o Demonstrativo da Dívida Fundada (DEMDIF) de 2015 evidencia apenas pagamento do saldo já existente, 221430101000 INSS A PAGAR - DEBITO PARCELADO, não tendo sido contabilizado novo parcelamento.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

2.6 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (item 7.5 do RT 454/2016)

Base normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade

Verificou-se do Balancete da Despesa (BALEXO) que o município empenhou e liquidou na Secretaria M. de Administração, em 2015, um valor de R\$ 1.655.076,51 em aposentadorias e pensões pertinentes à previdência municipal.

O município não possui RPPS cadastrado no sistema CidadeWeb, mas arcou com as despesas previdenciárias pertinentes a servidores municipais. Entretanto, não há reconhecimento contábil no passivo não circulante do município, nas rubricas provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, do valor pertinente à reserva matemática previdenciária, o que contraria as normas contábeis em vigor.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 73-74):

Conforme fora devidamente relatado pelo técnico subscritor do respeitável relatório técnico contábil em questão, o município de Muniz Freire, atualmente, não possui Regime Próprio de Previdência Social. Portanto, os valores que estão sendo pagos pelo município de aposentadorias e pensões se refere aos servidores que prestaram serviços para o município em administrações anteriores, cuja obrigação de pagamento ficou a cargo do município.

Tal situação ocorreu em virtude do município ter instituído o "Serviço Municipal de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Muniz Freire" através da Lei Municipal nº. 1.425/97, regulamentado pela Portaria nº. 4.992 de 05 de fevereiro de 1999 e que após alguns meses de funcionamento, foi extinto através da Lei Municipal nº. 1.517 de 23 de junho de 1999, que em seu art. 4º estabeleceu:

Art. 4º- O município assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do SEPAM/JOMA.

Diante do exposto, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, dada a impossibilidade de se efetuar o registro contábil de reserva matemática, diante da extinção do Regime Próprio de Previdência Municipal ocorrido através da Lei Municipal nº. 1.517/99 (DOC. 005).

ANÁLISE: Conforme a defesa, o município de Muniz Freire, atualmente, não possui Regime Próprio de Previdência Social, os valores que estão sendo pagos pelo município a título de aposentadorias e pensões se referem aos benefícios dos servidores que prestaram serviços para o município em administrações anteriores, cuja obrigação de pagamento ficou a cargo do município, tendo em vista que o município instituiu o "Serviço Municipal de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Muniz Freire" através da Lei Municipal nº. 1.425/97, regulamentado pela Portaria nº. 4.992 de 05 de fevereiro de 1999 e, após alguns meses de funcionamento, o extinguiu através da Lei Municipal nº. 1.517 de 23 de junho de 1999, que em seu art. 4º estabeleceu:

Art. 4º- O município assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como

000010

daqueles cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do SEPAM/JOMA.

Conforme consulta ao site da previdência¹, o RPPS não se extingue simplesmente pela previsão expressa na lei, na verdade, a partir dessa previsão legal, ele entra em processo de extinção; normalmente possuirá servidores já aposentados e também pensionistas, cujos pagamentos dos proventos continuarão sendo de responsabilidade do próprio RPPS, assim como servidores que já tenham implementados os requisitos necessários a obtenção de seus benefícios, cuja concessão e pagamento dos proventos também será de responsabilidade do RPPS. Desta forma o RPPS entra em processo de extinção, sendo responsável pelo pagamento dos proventos aos seus inativos e pensionistas até o falecimento do último desses, ainda que custeado com recursos do tesouro, quando então se dará a extinção definitiva do RPPS.

Os recursos previdenciários do RPPS em extinção poderão ser utilizados somente para: pagamento de benefícios previdenciários concedidos e a conceder; quitação dos débitos com o RGPS; constituição ou manutenção do fundo previdenciário previsto no art. 6º da Lei n.º 9.717/98; e pagamentos relativos à compensação previdenciária entre regimes de que trata a Lei nº 9.796, de 1999.

O Ente detentor de RPPS em extinção, fica responsável por manter ou editar lei que discipline o seu funcionamento e as regras para concessão de benefícios de futuras pensões ou de aposentadorias aos servidores que possuíam direito adquiridos na data da lei que alterou o regime previdenciário dos servidores, até a extinção definitiva.

Entende-se, portanto, que o “Serviço Municipal de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Muniz Freire”, não está extinto, mas sim, em extinção, estando o Ente (Município de Muniz Freire) responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999.

Sendo assim, o Ente deve contabilizar as receitas e despesas decorrentes de tais benefícios, bem como, atender as demais regras do Registro Contábil impostas aos regimes próprios de previdência, incluindo o reconhecimento das provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e daqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999.

A Orientação Normativa SPS nº 02/2009 trata da Contabilidade, em seu Capítulo III Seção IV – Da Escrituração Contábil, onde estabelece, entre outras orientações, **que a escrituração contábil do RPPS, ainda que em extinção, deverá ser distinta da mantida pelo ente federativo, inclusive quanto às rubricas destacadas no orçamento para pagamento de benefícios, e obedecer às normas e princípios contábeis e ao disposto na Portaria MPS 916/2003 e atualizações².** (Grifos da ITC)

A contabilização da Provisão Matemática Previdenciária, nomenclatura contábil do passivo atuarial, encontra-se em perfeita consonância com o disposto na Norma Internacional de Contabilidade – NIC nº 19, que regulamenta o registro contábil das Provisões, Passivos e Ativos Contingentes, reconhecendo como provisões

¹ Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-proprio-de-previdencia-perguntas-e-respostas/>>, acesso em: 08/5/2017.

² Disponível em: <http://www.abipem.org.br/files/00003288.pdf>. Acesso em: 09/05/2017.

aquelas obrigações que provêm de fatos passados existentes independentemente de ações futuras da entidade, esclarecendo que para que um passivo cumpra com os requisitos para o seu reconhecimento deve existir não só uma obrigação presente, mas também a probabilidade de saída de recursos para honrar essa obrigação, como é o caso da Provisão Matemática Previdenciária dos RPPS, que representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente³, em determinada data, a valor presente. O registro contábil da Provisão Matemática Previdenciária também é respaldado pelos Princípios Fundamentais de Contabilidade da Prudência, Competência e Oportunidade.

Diante de todo o exposto, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

Sugere-se, ainda, DETERMINAÇÃO para que o Ente contabilize as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999.

2.7 DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL COM DESPESA DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO (item 8.1.1 do RT 454/2016)

Base Normativa: alínea b, inciso III, do Artigo 20, 22 e 23 da LC 101/2000

Foi constatado, que o Poder Executivo canalizou em despesa de pessoal e encargos sociais o montante de R\$ 29.160.407,56, resultando, numa aplicação de 64,12% em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício (R\$ 45.481.343,07).

Conclui-se, portanto, que o Poder Executivo descumpriu o limite legal de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00, excedendo-o em R\$ 4.600.482,30, que equivale a 10,12% de excedente.

Foram emitidos pareceres de alerta ao responsável nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015 (Processos TC 6842/2015, 12881/2015 e 1402/2016).

Assim, consultaram-se os dados declaratórios encaminhados via sistema LRFWEB, no período de 2012 a 2015, e verificou-se os seguintes resultados:

Tabela 24: Despesas com pessoal – poder executivo Em R\$ 1,00

PERÍODO	DESP. PESSOAL	RCL	%
1º QUAD/2012	20.528.769,92	41.275.812,46	49,74
2º QUAD/2012	22.867.195,05	42.303.514,78	54,06
3º QUAD/2012	24.190.545,99	43.087.017,43	56,14
1º QUAD/2013	25.616.208,06	43.798.310,02	58,49
2º QUAD/2013	25.457.348,46	43.754.121,52	58,18
3º QUAD/2013	26.596.975,24	44.646.581,09	59,57
1º QUAD/2014	27.411.289,42	45.803.427,62	59,85

³A **avaliação atuarial** é o estudo técnico desenvolvido com base nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, cujo **objetivo principal é estabelecer**, de forma suficiente e adequada, **os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano**. Além de subsidiar o preenchimento do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), exigido anualmente pelo Ministério da Previdência Social, a avaliação atuarial será encaminhada como anexo do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, ao Poder Legislativo. (g.n) Disponível em: <http://www.abipem.org.br/files/00003288.pdf>. Acesso em: 09/05/2017.

000011

2º QUAD/2014	27.931.332,13	46.369.065,08	60,24
3º QUAD/2014	27.887.843,18	46.023.697,15	60,59
1º QUAD/2015	27.821.087,43	40.828.263,16	68,14
2º QUAD/2015	28.381.950,61	45.367.341,14	62,56
3º QUAD/2015	28.742.411,66	45.481.343,07	63,2

Fonte: LRF-Web

Da análise da tabela acima, constata-se que o limite da despesa com pessoal do Poder Executivo extrapolou o limite legal, de 54%, já no segundo quadrimestre de 2012.

Nesse sentido, assim determina a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 23, abaixo transcrito:

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.

Logo, verifica-se que o Município deveria ter reduzido o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, ou seja, até o final do 1º quadrimestre do exercício de 2013. Entretanto, não é isso o que se verifica, pois ao analisar os dados da tabela acima, observa-se que o percentual de gasto com pessoal cresceu cada vez mais chegando a 68,14% no 1º quadrimestre de 2015 e fechando esse exercício com um percentual de 64,12%, conforme apurado por esta Corte de Contas.

Ademais, é importante destacar que o descumprimento da despesa com pessoal sujeita o responsável às penalidades previstas na Lei 10.028/00, às quais competem ao TCEES:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

- I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;
- II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;
- III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;
- IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifo nosso).

Por todo o exposto, considerando que a presente irregularidade já fora apontada na análise das Prestações de Contas Anual dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, e até o presente exercício o gestor responsável não adotou as medidas necessárias a fim de reconduzir as despesas com pessoal aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, opina-se no sentido de citar o gestor responsável a fim de apresentar as justificativas que julgar necessárias.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 74-80):

Inicialmente, 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 encontra-se em conformidade com os valores apresentados pelo município, não divergindo dos valores efetivamente apresentados pela Prefeitura Municipal de Muniz Freira anexo à PCA-Prestação de Contas Anual de 2015.

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 do magistério.

No caso específico do município de Muniz Freire, um dos fatores que vem contribuindo negativamente para a manutenção do elevação índice de gasto com pessoal, reside no fato do município ter, em gestões anteriores, municipalizado escolas estaduais que eram geridas e mantidas pelo Governo Estadual.

No primeiro momento, a proposta do Governo do Estado parecia benéfica aos municípios, uma vez que iria elevar as receitas do ente com o aporte de recursos do FUNDEB e conceder ao município a possibilidade de gerir os gastos e investimentos das escolas municipalizadas de forma direta e objetiva.

Ocorre que a opção do município em municipalizar as escolas que eram do Estado foi simplesmente DESASTROSA para as finanças do município, situação esta que poderá, em poucos anos, 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. Estadualizar as escolas municipalizadas seria a única saída para o município tentar se adequar ao limite máximo de gasto com pessoal e evitar a sua falência.

Esta situação é tão grave e está tomando tamanha proporção, ao ponto de que se o município exonerasse todos os cargos comissionados e todos os secretários municipais, ainda assim tais medidas não seriam suficientes para adequar o município ao limite máximo de gasto com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O segundo ponto que passaremos a abordar, diz respeito ao entendimento difuso exarado por diversos Tribunais de Contas dos Estados relativo ao fato de considerar ou expurgar da despesa com pessoal os 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,

000012

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.

Se esse entendimento fosse unânime entre os Tribunais de Contas do País, o gasto com pessoal não só do município de Muniz Freire, como dos demais municípios do país seria bem menor.

Apesar de que se este procedimento de dedução dos recursos do PACS e ESF fosse adotado pelo TCEES, ainda assim o município ficaria acima do limite legal de gasto com pessoal, mas a exclusão no índice seria muito benéfica para o município.

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. 18a 23 da LC n. 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 comento, 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 PSF 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 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.

Corroborando que a questão de inclusão ou exclusão no gasto com pessoal da despesa com os profissionais do PACS e ESF, custeada com recursos provenientes das transferências intergovernamentais possui entendimentos difusos entre os Tribunais de Contas dos Estados, passamos a analisar o entendimento exarado pelo Tribunal 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 custeados 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 101/000, 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.

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

PODER EXECUTIVO	
(-) Total da Despesa Bruta com Pessoal	23.220.000,00
(-) Despesas não computadas (§ 1º do art. 19-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 200.000,00 (duzentos mil reais) para o PACS e R\$ 300.000,00 (trezentos mil) 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 a seguir:

000013

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 da 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. Portanto, 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 do município, que está tendo de conviver com o dilema de “governar” e administrar gastos em ascendência, com arrecadação em queda, uma vez que as despesas de custeio da máquina pública se elevam de forma desproporcional ao crescimento da receita.

Assim, consideramos que o entendimento exarado pelo egrégio Tribunal de Contas de Minas Gerais é o mais sensato e menos perverso à gestão fiscal dos municípios, além de “NÃO” ser uma ação que possa vir a inibir ou até mesmo inviabilizar, sobre o ponto de vista fiscal, a ampliação dos programas PACS e ESF do Governo Federal nos municípios que se encontram na mira da LRF, o que poderia causar prejuízos diretos aos cidadãos que já se encontram demasiadamente desassistidos pelo Poder Público em ações e serviços públicos de saúde.

Diante de todo o exposto e levando-se em consideração os efeitos negativos gerados pela municipalização das escolas, bem como a divergência de entendimento do computo ou não dos recursos do PACS e ESF no gasto com pessoal, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos motivos que ensejaram a citação do item em questão, visto que o fator preponderante que ocasionou a elevação do gasto com pessoal do município, foi a municipalização de escolas realizado em administrações anteriores, não sendo, portanto, coerente imputar ao atual gestor a responsabilidade por ações desastrosas adotadas em gestões passadas, pois reduzir as despesas com pessoal vinculadas ao FUNDEB implicaria, inevitavelmente, em fechamento de unidades escolares, o que seria um caos para a educação do município.

ANÁLISE: Esta corte emitiu pareceres de alerta ao responsável nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015 (Processos TC 6842/2015, 12881/2015 e 1402/2016). O Poder executivo de Muniz Freire encontra-se em situação de descumprimento do limite legal de despesa com pessoal desde o 1º quadrimestre/2012, entende-se, assim, que o prazo estabelecido no art. 23 da LRF para recondução aos limites aceitáveis pelo município já foram ultrapassados, sem que o município adotasse as medidas necessárias para reconduzir as despesas com pessoal aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, perdurando o excesso.

A defesa alega que um dos fatores que mais contribuiu negativamente para a manutenção do elevado índice de gasto com pessoal, foi a municipalização das escolas estaduais que eram geridas e mantidas pelo Governo Estadual em gestões anteriores, haja vista que os recursos recebidos do FUNDEB não são suficientes para cobrir a totalidade da folha de pagamento dos profissionais do

magistério, e ainda quitar as demais despesas, comprometendo a totalidade dos recursos recebidos do FUNDEB com o pagamento dos profissionais do magistério, devendo ainda, ser complementada com recursos do MDE, dada a ausência de sustentabilidade do FUNDEB. Defendeu, ainda, alterações na forma de cálculo da despesa com pessoal, e na apuração da Receita Corrente Líquida, de forma mais benéfica aos municípios.

Quanto à possibilidade de deduzir das despesas com pessoal o pagamento de pessoal do PFS e PACS, somos pela impossibilidade, e entendemos serem vedadas por não encontrarem amparo legal nas deduções taxadas no artigo 19, § 1º, incisos I a VI da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir:

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: [...]

§ 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.
- 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.

Assim, as despesas com pessoal que não se enquadrarem no dispositivo legal acima transcrito, deverão ser computadas no cálculo da despesa com pessoal e encargos sociais para fins do limite legal, inclusive aquelas argumentadas pelo gestor como passíveis de dedução.

A LRF não faz concessões relativas ao descumprimento, mas priva o Ente de receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta de outro Ente; ou contratar operações de crédito, enquanto perdurar o excesso. Entretanto, indica as medidas a serem adotadas para reconduzir as despesas de pessoal ao nível aceitável.

No entanto, não foram acostados aos autos documentos pertinentes a esta irregularidade, bem como, observa-se a ausência de alegações e documentos que comprovem a adoção de ações efetivas visando sanear o descumprimento, em obediência aos artigos 22 e 23 §§ 1º e 2º da LRF, bem como aqueles previstos no art. 169 da CF/88.

000012

Para o descumprimento a preceitos estabelecidos na Lei 101/00 há as restrições fiscais, que afetam o ente, impedindo-o de receber transferências voluntárias ou contrair operações de crédito; e a sanção ao pagamento de multa com recursos próprios, que afeta o responsável pelas contas, nos termos da Lei 10.028/2000.

Dado o descumprimento com despesa de pessoal desde 2012, bem como do período de adequação previsto em lei para retorno ao limite legal, não observado até a presente data, sendo que o único afetado foi o município ao ser submetido ao risco de ser prejudicado pelas vedações contidas no art. 23, § 3º da Lei 101/00, sugere-se **manter o indicativo de irregularidade** e a emissão de acórdão com fins de aplicação de multa nos termos do art. 454 do RITCCES, aprovado pela Resolução TC 261/2013, bem como do art. 5º, IV, § 1º da Lei 10.028/2000, considerando-se ainda, que constou do apontamento feito ao responsável tal hipótese, respeitando-se assim a ampla defesa e o contraditório.

GESTÃO FISCAL

3.1 DESPESAS COM PESSOAL

3.1.1. Limite das Despesas com Pessoal

Despesas com pessoal – Poder Executivo:		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita corrente líquida – RCL		45.481.343,07
Despesas totais com pessoal		29.160.407,56
% das despesas totais com pessoal em relação a RCL		64,12%

Despesas com pessoal consolidadas		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita corrente líquida – RCL		45.481.343,07
Despesas totais com pessoal		30.774.954,04
% das despesas totais com pessoal em relação a RCL		67,67%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Considerando as despesas consolidadas, anterior não foram cumpridos o limite legal de 60% e o limite prudencial de 57%. Descumprimento tratado no Item 2.7.

3.2 DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

De acordo com o RTC 454/16, a dívida consolidada líquida não extrapolou o limite de 120% estabelecido na legislação; conforme evidenciado a seguir:

Dívida consolidada líquida		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Dívida consolidada		5.112.582,33
Deduções		6.855.607,92
Dívida consolidada líquida		-
Receita corrente líquida - RCL		45.481.343,07
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL		-

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

3.3 OPERAÇÃO DE CRÉDITOS E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Operações de crédito (Limite 16% RCL)		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita corrente líquida – RCL	45.481.343,07	
Montante global das operações de crédito	0,00	
% do montante global das operações de crédito sobre a RCL	0%	
Amortização, juros e demais encargos da dívida	0,00	
% do comprometimento anual com amortização, juros e encargos da dívida sobre a RCL	0%	

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Garantias concedidas (Limite 22% RCL)		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita corrente líquida – RCL	45.481.343,07	
Montante global das garantias concedidas	0,00	
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL	0%	

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Operações de crédito – ARO (Limite 7% RCL)		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita corrente líquida – RCL	45.481.343,07	
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%	

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

De acordo com os demonstrativos encaminhados não foram extrapolados no exercício os limites de contratação de operação de créditos previstos em Resolução do Senado Federal (16% e 7% Receita Corrente Líquida) e no art. 167 da Constituição da República, bem como não houve concessão de garantias ou recebimento de contra garantias.

4. RENÚNCIA DE RECEITA

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas para o exercício sob análise, constata-se a inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita.

4. GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO

4.1 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Aplicação na manutenção e desenvolvimento ensino		Em R\$
1,00		
Destinação de recursos	Valor	
Receitas provenientes de impostos	2.859.699,90	
Receitas provenientes de transferências	25.475.253,99	
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	28.334.953,89	
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	10.640.378,79	
% de aplicação	37,55%	

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Da tabela acima verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 25% relacionado à educação.

000015

4.2 REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério Em R\$
1,00

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	8.961.295,22
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	8.505.982,55
% de aplicação	94,92%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Da tabela acima verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 60% relacionado ao pagamento dos profissionais do magistério.

4.3 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde Em R\$
1,00

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.859.699,90
Receitas provenientes de transferências	25.475.253,99
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	28.334.953,89
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	6.288.205,30
% de aplicação	22,19%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Da tabela 9 verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 15% relacionado às ações e serviços públicos de saúde.

4.4 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde Em R\$
1,00

Descrição	Valor
Receita tributária e transferências – 2012 (Art. 29-A CF/88)	27.742.677,95
% máximo para o município	7%
Valor máximo permitido para transferência	1.941.987,46
Valor efetivamente transferido	1.936.196,86

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Verifica-se da tabela acima, bem como do RT 454/2016 que foi respeitado o limite constitucional relacionado às transferências efetuadas à Câmara Municipal.

3 DISPOSITIVO

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **corroborando integralmente** o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas,

com fulcro no artigo 80, III da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 71, inciso II da Constituição Estadual, **VOTO:**

3.1 Pela emissão de **PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO** das contas do senhor Paulo Fernando Mignone - Prefeito Municipal de Muniz Freire, relativas ao exercício financeiro de 2015, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

3.1.1 Inobservância dos requisitos da LRF e do art. 25 da LDO quanto à limitação de empenho;

3.1.2 Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas;

3.1.3 Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento;

3.1.4 Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores;

3.1.5 Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município;

3.1.6 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo

3.2 Pela **formação de autos apartados**, nos termos do art. 134, inciso III e § 2º c/c art. 281 do RITCEES, com a finalidade de responsabilizar pessoalmente o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso VI, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, pelo indício de irregularidade apontado no **item 3.1.6 deste Voto** - Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

3.3 Pela **determinação** ao ente para que:

3.3.1 Contabilize as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999;

000016

3.3.2 Nos próximos exercícios, promova as ações corretivas necessárias a fim de eliminar inconsistências entre demonstrativos contábeis identificadas no RT 454/2016, em especial o item 7.2 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o Saldo do Passivo evidenciado no Balanço Patrimonial.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3821/2016, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e oito de junho de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. Recomendar a **rejeição** das contas do senhor Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal de Muniz Freire, relativas ao exercício financeiro de 2015, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

1.1 Inobservância dos requisitos da LRF e do art. 25 da LDO quanto à limitação de empenho;

1.2 Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas;

1.3 Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento;

1.4 Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores;

1.5 Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município;

1.6 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

2. Formar autos apartados nos termos do art. 134, inciso III e § 2º c/c art. 281 do Regimento Interno, com a finalidade de responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso VI, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, pelo indício de irregularidade apontado no item 3.1.6 do voto do relator - Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

3. Determinar ao ente que:

3.1 Contabilize as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal 1.517/1999;

3.2 Nos próximos exercícios, promova as ações corretivas necessárias a fim de eliminar inconsistências entre demonstrativos contábeis identificadas no RT 454/2016, em especial o item 7.2 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o Saldo do Passivo evidenciado no Balanço Patrimonial;

3. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação os senhores conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo, presidente, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e o senhor conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 28 de junho de 2017.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

000017

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões



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

Parecer do Ministério Público de Contas 02147/2017-9

Processos: 03821/2016-2, 02408/2015-6, 02409/2015-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2015

Criação: 11/05/2017 17:21

Origem: GAPC - Luis Henrique - Gabinete do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva

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

Unidade Gestora: Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Responsável: Paulo Fernando Mignone

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, anui à proposta contida na **Instrução Técnica Conclusiva 01699/2017-8**, às fls. 104/142, pugnando pela **rejeição** da prestação de contas.

Vitória, 11 de maio de 2017.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador de Contas

000018

Instrução Técnica Conclusiva 01699/2017-8

Processos: 03821/2016-2, 02408/2015-6, 02409/2015-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Descrição complementar: PCA/2015

Exercício: 2015

Criação: 09/05/2017 13:41

Origem: SecexContas - Secretaria de Controle Externo de Contas

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (PREFEITO)

Município	MUNIZ FREIRE
Exercício	2015
Vencimento	07/04/2018
Prefeito ¹	Paulo Fernando Mignone
Prefeito ²	Paulo Fernando Mignone

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

RELATOR:

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO:

SILVIA DE CASSIA RIBEIRO LEITÃO
 Matr. TC: 203.103

000019

SUMÁRIO

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES	107
2. INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE	107
2.1 INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DO ART. 25 DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO (item 5.2.1 do RT 454/2016).....	107
2.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (item 5.3.1 do RT 454/2016).....	111
2.3 DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FLUTUANTE E O SALDO DO PASSIVO FINANCEIRO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL (item 7.2 do RT 454/2016).....	113
2.4 INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (item 7.3 do RT 454/2016).....	116
2.5 NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES (item 7.4 do RT 454/2016).....	120
2.6 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (item 7.5 do RT 454/2016).....	125
2.7 DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL COM DESPESA DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO (item 8.1.1 do RT 454/2016).....	129
3. GESTÃO FISCAL	137
3.1 DESPESAS COM PESSOAL.....	137
3.2 DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA.....	138
3.3 OPERAÇÃO DE CRÉDITOS E CONCESSÃO DE GARANTIAS.....	138
3.4 RENÚNCIA DE RECEITA.....	139
4. GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO	139

4.1 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO.....	139
4.2 REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	139
4.3 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	140
5 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	140

000020

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tratam os presentes autos das contas anuais apresentadas pelo Sr. Paulo Fernando Mignone, Prefeito do município Muniz Freire, exercício de 2015.

Foi assegurado ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa, observado, portanto, o devido processo legal (DECM nº 1616/2016, fls. 53-55).

A defesa foi juntada (fls. 60-99) e o processo encaminhado a esta Unidade Técnica para análise, efetuada a seguir.

2. INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

2.1 INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DO ART. 25 DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO (ITEM 5.2.1 DO RT 454/2016)

Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 23 da LDO.

Observou-se que o município de Muniz Freire, em 2015, não atingiu as metas estabelecidas na LDO para resultado primário (tabela 04 do RT 454/2016, fl. 13).

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) determina que a possibilidade de não realização das metas de resultado primário e nominal estabelecidas na LDO requer do responsável a promoção, por ato próprio e nos montantes necessários, da limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO), conforme transcrição:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subseqüentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Por seu turno a LDO do município contém a previsão em seu art. 23 de quais são os critérios a serem observados para a limitação de empenhos e movimentação financeira, na hipótese do não atingimento das metas de resultado nominal e primário:

Art. 23- Nas hipóteses previstas nos art. 9º e 31, inciso II, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 101, a limitação de empenhos das dotações orçamentárias e da movimentação financeira será aplicada aos Poderes Executivo e Legislativo de forma proporcional à participação de seus orçamentos, excluídas as duplicidades, na Lei Orçamentária Anual, no conjunto de "Outras despesas correntes", "Investimentos" e "Inversões financeiras" de cada Poder do Município.

Observou-se ainda que o município encerrou o exercício em análise com déficit orçamentário e financeiro, que o superávit financeiro proveniente de exercício anterior não é suficiente para cobrir o déficit orçamentário do exercício, como também recebeu pareceres de alerta deste TCEES pelo não cumprimento das metas e possui em sua LDO requisitos a serem observados diante de tal hipótese, sendo assim o responsável foi citados nos termos do art. 9º da LRF e 23 da LDO para justificar-se, trazendo aos autos os atos que implementaram a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 63-64):

A Lei de Diretrizes Orçamentária Anual de 2015 estabeleceu dentre outras metas fiscais, uma meta de arrecadação de R\$ 59.000.000,00 (cinquenta e nove milhões de reais).

Através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar.

Sem sombra de dúvidas de que um dos principais fatores que contribuíram para a frustração da meta de arrecadação do município está atrelada à crise econômica que vem assolando as finanças dos municípios brasileiros, bem como à queda ocorrida na arrecadação do ICMS-Fundap.

Isto posto, não poderíamos deixar de relatar que, após a constatação de que a receita prevista tenderia a não se concretizar, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire não mediou esforços no sentido de equacionar os dispêndios à realidade de arrecadação do município, expedindo o Decreto nº. 6.647/2015 que visasse justamente a contenção de despesas, conforme a seguir:

000021

“Dispõe sobre ações de contenção de despesas no âmbito do Poder Executivo Municipal de Muniz Freire/ES, com a finalidade de equilibrar as contas públicas, e dá outras providências”.

Vale ressaltar que um dos fatores que vem contribuindo para a elevação dos gastos do município e inviabilidade de manutenção do índice de gasto com pessoal dentro do limite estabelecido na LRF, bem como o equilíbrio financeiro do município, está diretamente atrelado à municipalização de escolas que eram de manutenção e responsabilidade do Estado, que passaram para o município, o que veio a fazer com que o município aplicasse 100% dos recursos do FUNDEB com remuneração dos professores da educação básica e aplicasse ainda mais 14,40% dos recursos próprios da educação (MDE) com remuneração dos professores da educação básica.

Diante do exposto, no que se refere à adoção de medidas para a limitação de empenho, não restam dúvidas de que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire adotou todas as medidas necessárias para limitação de empenho, conforme Decreto Municipal n. 6.647/2015 (DOC. 001) e disposto no art. 9 da LRF, independentemente do objetivo ter sido ou não atingido.

ANÁLISE: A defesa apontou como um dos principais fatores para a frustração da meta de arrecadação do município, a crise econômica que vem assolando as finanças dos municípios brasileiros, bem como, a queda ocorrida na arrecadação do ICMS-Fundap, e ainda, a municipalização de escolas que eram de manutenção e responsabilidade do Estado e encaminhou cópia do decreto nº 6.647, de 29/09/2015 que disciplinou a contenção de gastos no município a partir de 1º/10/2015, com a finalidade de equilibrar as contas públicas.

Inicialmente, destaca-se o art.1º, §1º da Lei 101/2000 (LRF), onde estabelece que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas”. (g.n.)

Pode-se afirmar que foi criada a obrigação do gestor público de zelar pelo alcance do equilíbrio orçamentário e financeiro do ente público, em cada exercício; cabendo a ele, com base nas normas legais da administração dos recursos públicos, utilizar-se das ferramentas gerenciais para promover o equilíbrio das contas públicas, compatibilizando a realização dos gastos autorizados na lei orçamentária anual com a disponibilidade financeira.

Deve-se considerar que os casos fortuitos, como a crise financeira que caiu sobre a nação brasileira de modo geral, traz dificuldades para o gestor alcançar as metas

estabelecidas originalmente na LDO e na LOA, especialmente para a arrecadação de receitas. Entretanto, o administrador público precisa utilizar-se das ferramentas legais para também reduzir a despesas, com a finalidade de atingir o equilíbrio entre receitas e despesas.

A LRF, por meio do art. 9º, direciona o caminho a ser seguido pelo gestor em caso de potencial possibilidade de não realização do resultado primário e nominal.

Art. 9º Se verificado, **ao final de um bimestre**, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, **nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.** (g.n.)

Além disso, a própria LDO do município, em seu art. 23, aponta os critérios a serem observados para a limitação de empenhos e movimentação financeira.

Conforme verifica-se no RT 454/2016 – fls. 13-14, o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação, referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, do Resultado nominal referente aos 2º e 4º bimestres/2015 e do Resultado Primário referente ao 4º bimestre/2015 (Processos TC nºs 5813, 6851, 9823 e 12881/2015). E a própria defesa afirmou que "...através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar".

No entanto, o município implementou medidas para contenção de gastos apenas a partir de 1º/10/2015; quando, de acordo com o art. 9º da LRF, tal limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já **nos trinta dias subsequentes ao não atingimento**, ou seja, a partir do segundo bimestre de 2015 já deveria ter-se iniciado as medidas de contenção de gastos pelo município em obediência ao art. 9º da LRF, segundo os critérios fixados pela LDO.

Dessa forma, constatam-se **insuficientes** as medidas adotadas através do decreto nº 6.647, de 29/09/2015 que disciplinou a contenção de gastos no município a partir

000022

de 1º/10/2015, apesar de o município apresentar desde o 1º bimestre/2015 tendência ao descumprimento da meta anual de arrecadação, não atingir as metas estabelecidas na LDO para resultado primário e encerrar o exercício em análise com déficit orçamentário e financeiro, não sendo o superávit financeiro proveniente de exercício anterior suficiente para cobrir o déficit orçamentário do exercício.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

2.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 5.3.1 DO RT 454/2016)

Base Normativa: Artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

No confronto entre os totais da Receita Arrecadada e da Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Déficit Orçamentário no montante de R\$ 6.112.345,13, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 10: Resultado da execução orçamentária **Em R\$ 1,00**

Receita total arrecadada	47.465.349,88
Despesa total executada (empenhada)	53.577.695,01
Resultado da execução orçamentária (déficit)	(6.112.345,13)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), apurou-se, ainda, o seguinte déficit financeiro no exercício:

Tabela 11: Resultado Financeiro apurado **Em R\$ 1,00**

(A) Ativo Financeiro	7.410.487,86
(B) Passivo Financeiro	11.076.278,18
(A) – (B) – Resultado Financeiro	(3.665.840,32)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Cabe registrar que no exercício anterior (2014), conforme informações extraídas do Processo TC 3628/2015, o Município não obteve Superávit Financeiro que pudesse fazer face ao Déficit Orçamentário apurado no exercício em análise.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 64-65):

No que se refere ao déficit orçamentário apurado no exercício de 2015 de R\$ 6.112.345,13 (seis milhões, cento e doze mil, trezentos e quarenta e cinco reais e treze centavos), um dos principais fatores que contribuíram

para que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire encerrasse o exercício financeiro de 2015 com o déficit em questão, deve-se ao fato da arrecadação realizada em 2015 ter sido de tão somente 80,45% da meta prevista, que associada ao excesso de gasto com pessoal gerado em decorrência da desastrosa medida de municipalização das escolas, fez com que encerrássemos o exercício financeiro de 2015 com o déficit em questão, déficit este que não pode ser integralmente acobertado pelo superávit financeiro do exercício anterior.

No que se refere ao déficit financeiro, este ocorreu em virtude, principalmente, da ocorrência do déficit orçamentário apurado no exercício de 2015 ter sido maior do que o superávit financeiro apurado no balanço do exercício anterior.

Apesar da ocorrência de déficit orçamentário e financeiro no exercício financeiro de 2015, não podemos deixar de destacar que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire não mediu esforços no sentido de equacionar os gastos à realidade de arrecadação, conforme podemos constatar do Decreto nº. 6.647/2015 (DOC. 001) que estabelece ações de contenção de gastos.

Isto posto, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, uma vez que o déficit apurado, é decorrente, principalmente, do agravamento da crise econômica de 2015 e da desastrosa decisão de municipalizar escolas que eram do estado, o que fez com o município gerasse mais despesas do que efetivamente arrecadou.

ANÁLISE: Alega a defesa que o déficit orçamentário apurado no exercício de 2015 deve-se ao fato de a arrecadação realizada em 2015 ter sido tão somente 80,45% da meta prevista, associada ao excesso de gasto com pessoal gerado em decorrência da desastrosa medida de municipalização das escolas; e que o déficit financeiro ocorreu em virtude, principalmente, da ocorrência do déficit orçamentário apurado no exercício de 2015.

Conforme já comentado (item 2.1), o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, e, a própria defesa afirmou (justificativa do item 2.1) que "...através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar".

De acordo com o art. 9º da LRF, se verificado, **ao final de um bimestre**, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de

- 000023

diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já nos **trinta dias subsequentes ao não atingimento da meta fixada**, porém, as medidas para contenção de gastos no município foram implementadas apenas a partir de 1º/10/2015, quando **poderia tê-las tomado já a partir do segundo bimestre do exercício 2015**.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

2.3 DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FLUTUANTE E O SALDO DO PASSIVO FINANCEIRO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 7.2 DO RT 454/2016)

Base legal: art. 105 da lei 4.320/1964.

Da análise do balanço Patrimonial e do Demonstrativo da Dívida Flutuante, observa-se divergência no valor do Passivo Financeiro evidenciado, como segue:

Tabela 19: Passivo Financeiro

Em R\$ 1,00

Demonstrativo	Valor
Balanço Patrimonial	11.076.278,18
Demonstrativo da Dívida Flutuante	11.081.191,89
(=) Divergência (I - II)	(4.913,71)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

É importante destacar que, ao consolidar os saldos dos Passivos Financeiros das demais unidades gestoras chega-se ao resultado de R\$ 11.081.191,89, logo se conclui que o saldo evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante é o correto.

Sendo assim, o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial está incorreto, o que indica distorção no valor do superávit financeiro.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 65-68):

Antes de apresentarmos as alegações referentes à divergência constatada entre o saldo do passivo financeiro e o saldo da dívida fluante, relatamos:

Preliminarmente, o balanço patrimonial previsto no art. 105 da Lei Federal nº. 4.320/64 deve evidenciar o ativo e passivo financeiro do ente, 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;
- II - 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 independentem de autorização orçamentária.

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

As contas representativas do ativo circulante e passivo circulante são diferenciadas umas das outras por meio de um atributo específico que permita atender o critério da Lei, permitindo 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 ativo e passivo circulante e não circulante, com base na nova estrutura dos demonstrativos contábeis estabelecida pela NBCASP – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público.

Neste contexto, o grupo de contas do Passivo Circulante e Passivo não Circulante NÃO contemplam as despesas que ainda não passaram pelo estágio da liquidação, ou seja, os Restos a Pagar Não Processados, o que impossibilita a apuração do superávit financeira simplesmente através da análise das contas dos grupos 1 e 2 com atributo “F”, fazendo-se necessário a inclusão no compute de apuração do superávit financeiro, as despesas empenhadas a liquidar, objetivando atender plenamente o disposto no art. 58 da Lei Federal 4.320/64, conforme a 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

~' 000024

ainda não se constituíram 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".

Diante do exposto, não figuram no passivo circulante as despesas empenhadas e não liquidadas que podem ser identificadas através das contas contábeis nº. "622130100 – crédito empenhado a liquidar", a conta nº. "631100000 – RP não processados a liquidar" e a conta "631710000 – RP não processados a liquidar – inscrição no exercício, ou simplesmente através da conta de DDR – Disponibilidade por Destinação de Recursos nº. "821120000 – Disponibilidade por Destinação de Recursos comprometida por Empenho".

Desta forma, não procede a tentativa de se apurar o passivo financeiro com base simplesmente na análise das obrigações de curto prazo apresentadas no balanço patrimonial e os restos a pagar não processados, haja vista que tanto o ativo quanto o passivo circulante possuem contas com atributo "F" e atributo "P", além de não contemplar os restos a pagar não processados, ao passo que o Demonstrativo da Dívida Flutuante, contempla somente as contas do passivo de curto prazo com atributo "F".

Objetivando sanarmos os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão e comprovarmos de forma documental que o passivo financeiro evidenciado através do balanço patrimonial consolidado (contas com atributo "F") do município se encontra em conformidade com os valores apresentados no demonstrativo da dívida flutuante, estamos apresentando listagem de contas do passivo com atributo "F" (doc. 002) e o Demonstrativo da Dívida Flutuante (doc. 003), onde podemos constatar que inexistente divergência entre ambos os demonstrativos, conforme demonstrado a seguir:

Demonstrativo	Valor
Balanco Patrimonial Contas com Atributo "F"	11.081.191,89
Demonstrativo da Dívida Flutuante	11.081.191,89
(=) Divergência (I-II)	0,00

ANÁLISE: As estruturas das demonstrações contábeis contidas nos anexos da Lei 4.320/1964 foram atualizadas pela Portaria STN 438/2012, em consonância com os novos padrões da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (CASP), e, em função dessa atualização, somente são exigidos para fins de MCASP o Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial, Demonstração das Variações Patrimoniais, Demonstração dos Fluxos de Caixa (DFC), e Demonstração das Mutações do Patrimônio Líquido (DMPL).

No entanto, a Lei 4.320/64 encontra-se ainda em vigor, e este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, através da Instrução Normativa 34/2015, que regulamenta a remessa dos dados da prestação de contas anual das entidades municipais da

administração direta e indireta regidas pela Lei Federal 4.320/64, incluiu a remessa do arquivo DEMDFL - Demonstrativo da Dívida Flutuante (Anexo 17 Lei 4.320/1964), acompanhado de notas explicativas e outros quadros elucidativos que se fizerem necessários (Artigo 101 da Lei Federal 4.320/64).

Em sua defesa o gestor ratifica o total de R\$ 11.081.191,89 para o Passivo Financeiro, evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante, e para comprovação encaminhou relatório listando as contas do passivo financeiro evidenciado através do balanço patrimonial consolidado (contas com atributo "F") do município, em conformidade com os valores apresentados na listagem das contas integrantes do passivo financeiro com atributo "f" (doc. 002) e o Demonstrativo da Dívida Flutuante (doc. 003), com valores compatíveis entre eles. Confirmando assim, que o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial está incorreto, o que indica distorção de R\$ 4.913,71 no resultado financeiro, que constitui em déficit financeiro de R\$ 3.670.754,03.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item. No entanto, considerando que o indicativo de irregularidade apontado neste item não se constitui em impropriedade de natureza grave, apta a contaminar a integralidade das contas, opina-se por determinar ao atual Chefe do Executivo que, nos próximos exercícios, promova as ações corretivas necessárias a fim de que os demonstrativos contábeis estejam consistentes entre si.

2.4 INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (ITEM 7.3 DO RT 454/2016)

Base normativa: art. 55 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

Verificou-se do quadro demonstrativo dos restos a pagar (tabela 16) e do balancete orçamentário da despesa (BALEXO) que houve no exercício de 2015 a inscrição em restos a pagar não processados no valor de R\$ 1.341.688,76.

Entretanto, o município encerrou o exercício com um déficit financeiro R\$ 3.665.840,32, indicando que não havia disponibilidade financeira para suportar tais

000025

inscrições, infringindo assim o limite previsto no art. 55 da Lei Complementar 101/2000:

Art. 55. O relatório conterá:

(...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

(...)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

(...)

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas **até o limite** do saldo da disponibilidade de caixa;

A irregularidade pode ser confirmada no próprio relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2015 do município, encaminhado junto a esta PCA (RGFRAP):

Relatório de Gestão Fiscal
Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

FABIOLA ALVES LOPES

Município: Muniz Freire
Poder: Executivo
Período: 3º Quadrimestre - 2015

RGF - Anexo 5 (LRF, art. 55, inciso III, alíneas "a" e "b")

(R\$ 1,00)

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISP. DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISP. DE CAIXA LÍQ. (ANTES DA INSC. EM RP NÃO PROC. DO EXERC.) (f)=(a)-(b+c+d+e)	RP EMP. E NÃO LIQ. DO EXERC.	EMP. NÃO LIQ. CANCELADOS (NÃO INSC. POR INSUF. FINANC.)
		RP LIQ. E NÃO PAGOS DE EXERC. ANT. (b)	RP LIQ. E NÃO PAGOS DO EXERC. (c)	RP EMP. E NÃO LIQ. DE EXERC. ANT. (d)	DEMAIS OBRIG. FINANC. (e)			
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	5.027.821,40	184.218,41	5.598.242,54	56.594,33	312.477,98	-1.093.714,16	637.137,74	0,00
AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	21.260,05	116.119,11	899.040,72	0,00	312.477,98	-1.266.383,75	20.591,64	0,00
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	9.746,40	1.800,00	287.583,01	0,00	0,00	-259.736,61	3.230,00	0,00
50% DOS RECURSOS DO FUNDIR (PROF. MAGISTÉRIO)	664.992,87	0,00	2.421.203,32	0,00	0,00	-1.746.210,45	0,00	0,00
40% DOS RECURSOS DO FUNDIR (DEMAIS DESPESAS)	32,36	0,00	902.785,47	0,00	0,00	-982.753,09	3.180,00	0,00
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	4.291.789,40	26.197,30	1.037.650,02	56.594,33	0,00	3.181.349,75	629.776,10	0,00
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	1.296.596,30	80.945,67	1.339.931,82	15.094,50	2.437.313,35	-2.350.689,04	688.902,76	0,00
RECURSOS NÃO VINCULADOS	1.296.596,30	80.945,67	1.339.931,82	15.094,50	2.437.313,35	-2.350.689,04	688.902,76	0,00
TOTAL (III) = (I + II)	6.324.417,40	215.164,08	6.932.174,36	71.688,83	2.749.791,33	-3.644.403,20	1.346.040,50	0,00
REGIME PRÓPRIO DE PREVID. SERVIDORES (1)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(1) A disponibilidade de caixa do RPPS está comprometida com o Passivo Atuarial.

Deve-se anotar que a apuração por vínculo é uma especificação contida no art. 8º, parágrafo único da LRF, qual seja, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ressalte-se que o não cumprimento do limite prejudica o município, na medida em que é requisito para a concessão de transferências voluntárias, conforme disposições do art. 25, § 1º, IV da LRF.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 68-69):

Conforme relatado pelo técnico subscritor do respeitável relatório técnico nº. 454/2016, o município de Muniz Freire inscreveu em restos a pagar não

processados, a importância de 1.341.688,76, que diante da ausência de existência de superávit financeiro, não possuía cobertura para sua inscrição no passivo do município.

Ocorre que a insuficiência de caixa para inscrição de restos a pagar não processados ocorreu pelo fato do município ter frustrada sua expectativa de arrecadação em 11.534.650,12, uma vez que a previsão de arrecadação foi de R\$ 59.000.000,00, e o município arrecadou efetivamente R\$ 47.465.349,88, em virtude do profundo agravamento da crise econômica que assolou as finanças dos municípios brasileiros e até mesmo da União, levando o Governo Federal a apresentar o orçamento de 2016 com déficit de R\$ 30,5 bilhões.

Neste sentido, caso a expectativa de arrecadação tivesse sido de ao menos 90% do previsto, e não de 80,45% como ocorreu, o município não teria, sem sombra de dúvidas, inscrito valores em restos a pagar sem disponibilidade financeira para sua cobertura.

Diante do exposto, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, uma vez que o déficit apurado, é decorrente, principalmente, do agravamento da crise econômica de 2015 e que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire não mediu esforços no sentido de equacionar os gastos à realidade de arrecadação, conforme podemos contatar do Decreto nº. 6.647/2015 (DOC. 001) que estabelece ações de contenção de gastos.

ANÁLISE: A defesa alegou que *“a insuficiência de caixa para inscrição de restos a pagar não processados ocorreu pelo fato do município ter frustrada sua expectativa de arrecadação”*, e ainda que *“em virtude do profundo agravamento da crise econômica que assolou as finanças dos municípios brasileiros e até mesmo da União, levando o Governo Federal a apresentar o orçamento de 2016 com déficit”*.

Primeiramente, observa-se que não há em toda LRF, opções, exceções ou mesmo margem de tolerância para seu descumprimento.

Conforme já comentado (itens 2.1 e 2.2), o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, e, a própria defesa afirmou (justificativa do item 2.1) que *“...através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos*

000020

primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar".

De acordo com o art. 9º da LRF, se verificado, **ao final de um bimestre**, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já nos **trinta dias subsequentes ao não atingimento da meta fixada**.

No presente item está sendo analisada a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, regra esta prevista no art. 55 da LRF.

Ou seja, a LRF estabelece mecanismos de controle para realização de despesa e inscrição em restos a pagar durante todo o mandato, seja por limitação do empenho, cujo controle se dá bimestralmente, e/ou ao final de cada exercício, ao vedar a inscrição de restos a pagar não processados por falta de disponibilidade financeira. E no exercício em exame, os indicativos de irregularidades apontados no presente processo pela área técnica revelam que o município não adotou nenhum desses mecanismos.

Ressalta-se a regra imposta pelo artigo 55, III, b da LRF, qual seja, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o Anexo 5 integra o Relatório de Gestão Fiscal, deve ser elaborado no último quadrimestre (ou semestre) de cada exercício financeiro, nos seguintes termos:

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte **com a suficiente disponibilidade de caixa**. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Assim, não vislumbra-se razão ao gestor, posto que a inscrição em restos a pagar, ainda que não processados, pressupõe a existência de lastro financeiro para o seu pagamento, nos termos da gestão fiscal responsável.

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

2.5 NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES (ITEM 7.4 DO RT 454/2016)

Base normativa: art. 195 da Constituição da República.

Do demonstrativo da dívida fluante (DEMDFL) e do balancete orçamentário da despesa (BALEXO) verificou-se que a contribuição previdenciária não tem sido recolhida regularmente, causando o endividamento do município com as autarquias federal e municipal.

Em relação à parte patronal, foi verificado saldo em restos a pagar nas funções da Educação e Saúde em percentuais relevantes, a saber:

Tabela 20: Rubrica 31901300000 – Encargos Sociais

Em R\$ 1,00

Fonte	Liquidado (A)	Pago (B)	A Pagar (C)	(C)/(A)
11010000 - MDE	132.420,54	2.336,80	130.083,74	98,24%
11030000 - FUNDEB - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	1.444.745,98	159.504,70	1.285.241,28	88,96%
11020000 - FUNDEB - OUTRAS DESPESAS (40%)	143.479,78	12.282,05	131.197,73	91,44%
11030000 - FUNDEB - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	387.724,80	0,00	387.724,80	100,00%
12010000 - RECURSOS PRÓPRIOS - SAÚDE	423.434,41	300.907,03	122.527,38	28,94%
Total	2.531.805,51	475.030,58	2.056.774,93	81,24%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015 – arquivo BALEXO

Em relação aos valores retidos de servidores, os demonstrativos contábeis evidenciam que ficou sem recolhimento à autarquia federal um valor correspondente a 74,72% do que foi retido no exercício:

Tabela 21: INSS SERVIDORES

Em R\$ 1,00

	Inicial	Inscrição (A)	Baixa	S. Final (B)	(B) / (A)
218810102001 INSS de servidores	772.753,83	2.157.803,62	1.318.813,10	1.612.359,65	74,72%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015 – arquivo DEMDFL

Portanto, os valores demonstrados nos quadros acima, como devidos, são relevantes e passíveis de incidência de juros e multas.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 69-73):

Inicialmente, ressaltamos a ocorrência de um possível equívoco ocorrido na apuração dos valores efetivamente liquidados e pagos levantados pela

- 000027

equipe técnica deste egrégio Tribunal de Contas, pois ao contrário do que fora levantado através da "tabela 20" do relatório Técnico nº. 454/2016, os valores efetivamente liquidados e pagos não condizem com os efetivamente registrados.

Quanto ao valor liquidado de obrigação patronal, o valor apresentado no balancete por elemento de despesa é de R\$ 5.378.886,52 (três milhões, trezentos e setenta e oito mil, oitocentos e oitenta e seis reais e cinquenta e dois centavos), sendo que deste montante, R\$ 2.986.956,41 (dois milhões, novecentos e oitenta e seis mil, novecentos e cinquenta e seis reais e quarenta e um centavos) foram pagos no exercício, restando uma despesa inscrita em restos a pagar processados de obrigações patronais de R\$ 2.391.930,11, conforme documentação em anexo e demonstrado a seguir:

Balancete da despesa Consolidado	
(A) Contribuições patronais liquidadas	5.378.886,52
(B) Contribuições patronais pagas	2.986.956,41
(C) Diferença (A-B) - Valor	2.391.930,11
(D) Percentual recolhido (C/A)	55,53

Demonstrativo da Dívida Flutuante	
(A) Contribuições Retida no Exercício	2.157.803,62
(B) Contribuições Recolhida no Exercício	1.318.813,10
(C) Diferença (A-B) - Valor	838.990,52
(D) Percentual recolhido (C/A)	38,88

Conforme apresentado, o valor de obrigações patronais do INSS recolhidos no próprio exercício de 2015 foi de R\$ 2.986.956,41 (dois milhões, novecentos e oitenta e seis mil, novecentos e cinquenta e seis reais e quarenta e um centavos), representando 55,53% do valor devido, e o valor recolhido de INSS de servidores foi de R\$ 1.318.813,10 (um milhão, trezentos e dezoito mil, oitocentos e treze reais e dez centavos), representando 38,88% do valor devido.

O baixo percentual de recolhimento de obrigação patronal no exercício em relação ao valor devido não ocorreu de forma proposital por parte do município, mas sim pela dificuldade financeira vivenciada pela Prefeitura Municipal de Muniz Freire/ES ao longo dos últimos anos, se acentuando ainda mais no exercício de 2015 em decorrência do agravamento da crise financeira do país, limitando drasticamente a capacidade do município em honrar os compromissos assumidos, diante das limitações em equilibrar o fluxo de caixa aos dispêndios existentes e assumidos.

Sem sombra de dúvida que um dos fatores que vem dificultando a Prefeitura Municipal de Muniz Freire/ES a equilibrar o seu fluxo de caixa, reside na ausência de perspectiva de a curto prazo, reduzir as despesas com pessoal de forma a adequar o município ao limite legal previsto no art. 20 da LRF, pois conforme já relatado em resposta ao Termo de Citação nº. 1.236/2015, processo nº. 2795/2014, item "7.1.1 – Realização de despesas com Pessoal acima dos limites legais da LRF", um dos fatores que está contribuindo de forma irreversível para a elevação do gasto com pessoal do município, está atrelada à municipalização das escolas que pertenciam ao Estado.

Tal decisão de 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 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, contribuindo para elevar o índice de gasto com os profissionais do magistério de 81,92% em 2010, para 114,40% em 2015,

comprometendo a totalmente 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 que foram municipalizadas é a única saída para o município de Muniz Freire possa se adequar ao índice de gasto com pessoal e evitar o descumprimento do disposto 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 das escolas municipalizadas, haja vista que se o município exonerasse todos os cargos comissionados e todos os secretários municipais da folha de pagamento, ainda assim tais medidas não seriam suficientes para adequar o índice de gasto com pessoal do município aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Somente a título de exemplo, apresentamos estudo realizado pelo município para apurar o impacto financeiro das escolas municipalizadas, onde constatamos que a despesa com pessoal gerada pelas escolas é de R\$ 5.125.764,18 (cinco milhões, cento e vinte e cinco mil, setecentos e sessenta e quatro reais e dezoito centavos) e a receita arrecadada do FUNDEB para manutenção das mesmas escolas municipalizadas é de R\$ 4.304.623,85 (quatro milhões, trezentos e quatro mil, seiscentos e vinte e três reais e oitenta e cinco centavos), conforme a seguir:

GASTO ANUAL DO MUNICÍPIO COM PESSOAL DAS ESCOLAS MUNICIPALIZADAS X RECEITA ARRECADADA		
Nome da Escolar	Despesa Anual com Pessoal - FUNDEB 60%	Receita do FUNDEB transferida com base no Censo
Escola Corrêgo Rico	41.539,62	80.765,79
Escola Ipê Peroba	82.396,73	109.610,72
Escola Amorim	114.608,60	149.993,61
Escola de Tombos	863.125,16	660.789,15
Escola de Alto Norte	718.367,09	494.690,33
Escola Santa Joana	1.861.157,76	1.733.820,35
Escola Maria Áurea Barroso	1.534.596,24	1.074.953,91
(=) TOTAL	5.125.764,18	4.304.623,85

Conforme apresentado, fica evidente que a municipalização das escolas relatadas no quadro anterior, cujo levantamento já foi apresentado pelo município junto a SEDU, vem impactuando negativamente nas finanças do município, uma vez que os recursos recebidos são insuficientes para quitar, se quer, com o pagamento dos profissionais do magistério, muito menos para honrar com os demais compromissos assumidos.

Isto posto, não nos restou outra alternativa senão a de priorizar o pagamento dos servidores municipais em detrimento das demais obrigações patronais e obrigações assumidas com fornecedores. Neste sentido, a única medida administrativa cabível para que o município pudesse honrar com o pagamento dos servidores e ainda manter a sua regularidade fiscal, foi

000028

pleitear junto à Secretaria da Receita Federal, o parcelamento dos valores não recolhidos em favor do INSS, inserindo os valores não recolhidos em parcelamento da dívida com débito automático no FPM, como forma de, ao menos no curto prazo, darmos condições do município de honrar com a quitação da folha de pagamento dos servidores, pois se assim não fosse, as consequências sociais e econômicas seriam ainda mais desastrosas para o município.

Diante do exposto, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas o saneamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, reconhecendo que não houve, em momento algum, ausência de recolhimento do INSS devido para priorizar o pagamento de fornecedores, mas sim para honrar o pagamento dos servidores municipais, sendo que os valores não recolhidos foram devidamente inseridos em parcelamento junto à Secretaria da Receita Federal, conforme relatados anteriormente, como condição vital para que o município pudesse honrar com o pagamento dos servidores e manter-se em situação de adimplência perante a Secretaria da Receita Federal, por meio da obtenção da Certidão Negativa de Débitos relativo a Tributos Federais e à Dívida Ativa da União, evitando com isso, o bloqueio de transferências constitucionais e voluntários, situação esta que poderia agravar ainda mais a situação financeira do município naquele momento.

ANÁLISE: Primeiramente a defesa contesta os saldos a pagar apontados pela área técnica e aponta os seguintes valores a Pagar:

- Contribuição Patronal - valor liquidado a pagar: R\$ 2.391.930,11, correspondendo a 55,53% do total liquidado (R\$ 5.378.886,52);
- Contribuição do Servidor – valor retido a recolher: R\$ 838.990,52, correspondendo a 38,88% do total retido (2.157.803,62);

A seguir, passou a justificar-se pelo atraso nos pagamentos, em virtude de dificuldades financeiras no município, da crise financeira no país e à elevação do gasto com pessoal do município atrelada à municipalização das escolas que pertenciam ao Estado.

Alega que houve tentativas da administração municipal de estadualizar as escolas que haviam sido municipalizadas, porém todas frustradas, gerando um embate jurídico entre o Município e o Governo do Estado. Que, *“a situação do gasto com pessoal do município de Muniz Freire está se agravando severamente em função das escolas municipalizadas, haja vista que se o município exonerasse todos os cargos comissionados e todos os secretários municipais da folha de pagamento, ainda assim tais medidas não seriam suficientes para adequar o índice de gasto com pessoal do município aos limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal.”*

E que não houve, em momento algum, ausência de recolhimento do INSS devido para priorizar o pagamento de fornecedores, mas sim para honrar o pagamento dos servidores municipais, sendo que os valores não recolhidos foram devidamente inseridos em parcelamento junto à Secretaria da Receita Federal com débito automático no FPM.

Contrastando com as alegações da defesa, a título exemplificativo, observou-se do sistema de dados CidadES, prestações de contas bimestrais, que o município contratou em 2015, um valor total de R\$ 228.265,00 em shows, revelando-se como uma política pública de “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.

Nº Contrato	Objeto	Valor R\$
35/2015	CONTRATAÇÃO DA EMPRESA PARA LOCAÇÃO DE SONORIZAÇÃO, PARA SER UTILIZADO EM FESTAS DE DIVERSAS ESCOLAS MUNICIPAIS NOS MESES DE JUNHO E JULHO DE 2015	7.535,00
58/2015	Contratação de empresa para apresentação de rodeio, no Parque de Exposições "Dyrceo Santos", para apresentação durante a 124ª Festa de Emancipação Política e 35ª Festa Agropecuária de Muniz Freire, que será realizada no período de 23 a 26 de julho de 2015	62.000,00
57/2015	CONTRATAÇÃO DE APOIO PARTICULAR PARA GARANTIR A SEGURANÇA DA POPULAÇÃO E O BOM ANDAMENTO DA 124ª FESTA DE EMANCIPAÇÃO POLÍTICA E 35ª FESTA AGROPECUÁRIA DE MUNIZ FREIRE, QUE SERÁ REALIZADA NO PERÍODO DE 23 A 26 DE JULHO DO CORRENTE ANO	7.830,00
55/2015	Contratação de empresa para locação de palco, som e iluminação que serão utilizados na sede deste Município, por ocasião da realização da Festa de 124 anos de Emancipação Política e Festa Agropecuária de Muniz Freire, no período de 23 a 26 de julho de 2015	54.900,00
50/2015	Contratação de empresa especializada para apresentação de Show Musical artístico com Erick Monteiro, no Parque de Exposição Dyrceo Santos, na sede deste município, a ser realizado dia 25/07/2015, às 23:00 horas, por ocasião da realização da Festa de 124	40.000,00
51/2015	Contratação de empresa especializada para apresentação de Show Musical artístico com o Trio Forrazão, no Parque de Exposição Dyrceo Santos, na sede deste município, a ser realizado dia 24/07/2015, às 23:00 horas, por ocasião da realização da Festa de 124	18.000,00
54/2015	Contratação de Empresa Especializada para apresentação de Show Musical Artístico com Alex Campanha, no Parque de Exposição Dyrceo Santos, na sede deste município, a ser realizado dia 26/07/2015, às 21:00 horas, por ocasião da realização da Festa de 124	10.000,00
52/2015	Contratação de empresa especializada para apresentação de shows musicais artísticos no Parque de Exposição "Dyrceo Santos", na sede deste município, por ocasião da realização da Festa de 124 anos de Emancipação Política e Festa Agropecuária de Muniz Freire	22.500,00
53/2015	Contratação de empresa especializada para apresentação de Show Musical artístico com a Banda Zen, nas proximidades da Praça Antônio Guizzardi, na sede deste município, a ser realizado dia 25/07/2015, às 18:00 horas, por ocasião da realização da Festa de 1	5.500,00
	Total	228.265,00

Relativamente aos os saldos a pagar apontados pela área técnica, verifica-se que o Demonstrativo da Dívida Flutuante - DEMDFL evidencia um saldo de INSS retido dos servidores a recolher de 1.612.359,65, observa-se, que a defesa desconsiderou o saldo anterior a ser recolhido pelo ente. Quanto à obrigação patronal, observa-se que o Relatório Técnico apontou apenas aqueles que indicavam saldo significativo a pagar, no entanto, o saldo total a pagar confere com o apresentado na defesa.

A defesa não trouxe aos autos comprovação do parcelamento junto à Secretaria da Receita Federal, e o Demonstrativo da Dívida Fundada (DEMDIF) de 2015 evidencia apenas pagamento do saldo já existente, 221430101000 INSS A PAGAR - DEBITO PARCELADO, não tendo sido contabilizado novo parcelamento.

000029

Sendo assim, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

2.6 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO (ITEM 7.5 DO RT 454/2016)

Base normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade

Verificou-se do Balancete da Despesa (BALEXO) que o município empenhou e liquidou na Secretaria M. de Administração, em 2015, um valor de R\$ 1.655.076,51 em aposentadorias e pensões pertinentes à previdência municipal.

O município não possui RPPS cadastrado no sistema CidadeWeb, mas arcou com as despesas previdenciárias pertinentes a servidores municipais.

Entretanto, não há reconhecimento contábil no passivo não circulante do município, nas rubricas provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, do valor pertinente à reserva matemática previdenciária, o que contraria as normas contábeis em vigor.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 73-74):

Conforme fora devidamente relatado pelo técnico subscritor do respeitável relatório técnico contábil em questão, o município de Muniz Freire, atualmente, não possui Regime Próprio de Previdência Social. Portanto, os valores que estão sendo pagos pelo município de aposentadorias e pensões se refere aos servidores que prestaram serviços para o município em administrações anteriores, cuja obrigação de pagamento ficou a cargo do município.

Tal situação ocorreu em virtude do município ter instituído o "Serviço Municipal de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Muniz Freire" através da Lei Municipal nº. 1.425/97, regulamentado pela Portaria nº. 4.992 de 05 de fevereiro de 1999 e que após alguns meses de funcionamento, foi extinto através da Lei Municipal nº. 1.517 de 23 de junho de 1999, que em seu art. 4º estabeleceu:

Art. 4º- O município assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do SEPAM/JOMA.

Diante do exposto, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, dada a impossibilidade de se efetuar o registro contábil de reserva matemática, diante da extinção do Regime Próprio de Previdência Municipal ocorrido através da Lei Municipal nº. 1.517/99 (DOC. 005).

ANÁLISE: Conforme a defesa, o município de Muniz Freire, atualmente, não possui Regime Próprio de Previdência Social, os valores que estão sendo pagos pelo município a título de aposentadorias e pensões se referem aos benefícios dos servidores que prestaram serviços para o município em administrações anteriores, cuja obrigação de pagamento ficou a cargo do município, tendo em vista que o município instituiu o “Serviço Municipal de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Muniz Freire” através da Lei Municipal nº. 1.425/97, regulamentado pela Portaria nº. 4.992 de 05 de fevereiro de 1999 e, após alguns meses de funcionamento, o extinguiu através da Lei Municipal nº. 1.517 de 23 de junho de 1999, que em seu art. 4º estabeleceu:

Art. 4º- O município assumirá integralmente a responsabilidade pelo pagamento dos benefícios concedidos durante a sua vigência, bem como daqueles cujos requisitos necessários à sua concessão foram implementados anteriormente à extinção do SEPAM/JOMA.

Conforme consulta ao site da previdência¹, o RPPS não se extingue simplesmente pela previsão expressa na lei, na verdade, a partir dessa previsão legal, ele entra em processo de extinção; normalmente possuirá servidores já aposentados e também pensionistas, cujos pagamentos dos proventos continuarão sendo de responsabilidade do próprio RPPS, assim como servidores que já tenham implementados os requisitos necessários a obtenção de seus benefícios, cuja concessão e pagamento dos proventos também será de responsabilidade do RPPS. Desta forma o RPPS entra em processo de extinção, sendo responsável pelo pagamento dos proventos aos seus inativos e pensionistas até o falecimento do último desses, ainda que custeado com recursos do tesouro, quando então se dará a extinção definitiva do RPPS.

¹Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/perguntas-frequentes/regime-proprio-de-previdencia-perguntas-e-respostas/>>, acesso em:08/5/2017.

00003

Os recursos previdenciários do RPPS em extinção poderão ser utilizados somente para: pagamento de benefícios previdenciários concedidos e a conceder; quitação dos débitos com o RGPS; constituição ou manutenção do fundo previdenciário previsto no art. 6º da Lei n.º 9.717/98; e pagamentos relativos à compensação previdenciária entre regimes de que trata a Lei nº 9.796, de 1999.

O Ente detentor de RPPS em extinção, fica responsável por manter ou editar lei que discipline o seu funcionamento e as regras para concessão de benefícios de futuras pensões ou de aposentadorias aos servidores que possuíam direito adquiridos na data da lei que alterou o regime previdenciário dos servidores, até a extinção definitiva.

Entende-se, portanto, que o “Serviço Municipal de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Muniz Freire”, não está extinto, mas sim, em extinção, estando o Ente (Município de Muniz Freire) responsável pelo pagamento dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999.

Sendo assim, o Ente deve contabilizar as receitas e despesas decorrentes de tais benefícios, bem como, atender as demais regras do Registro Contábil impostas aos regimes próprios de previdência, incluindo o reconhecimento das provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e daqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999.

“A Orientação Normativa SPS nº 02/2009 trata da Contabilidade, em seu Capítulo III Seção IV – Da Escrituração Contábil, onde estabelece, entre outras orientações, que a escrituração contábil do RPPS, ainda que em extinção, deverá ser distinta da mantida pelo ente federativo, inclusive quanto às rubricas destacadas no orçamento para pagamento de benefícios, e obedecer às normas e princípios contábeis e ao disposto na Portaria MPS 916/2003 e atualizações”². (g.n)

² Disponível em: <http://www.abipem.org.br/files/00003288.pdf>. Acesso em:09/05/2017.

A contabilização da Provisão Matemática Previdenciária, nomenclatura contábil do passivo atuarial, encontra-se em perfeita consonância com o disposto na Norma Internacional de Contabilidade – NIC nº 19, que regulamenta o registro contábil das Provisões, Passivos e Ativos Contingentes, reconhecendo como provisões aquelas obrigações que provêm de fatos passados existentes independentemente de ações futuras da entidade, esclarecendo que para que um passivo cumpra com os requisitos para o seu reconhecimento deve existir não só uma obrigação presente, mas também a probabilidade de saída de recursos para honrar essa obrigação, como é o caso da Provisão Matemática Previdenciária dos RPPS, que representa o total dos recursos necessários ao pagamento dos compromissos dos planos de benefícios, calculados atuarialmente³, em determinada data, a valor presente. O registro contábil da Provisão Matemática Previdenciária também é respaldado pelos Princípios Fundamentais de Contabilidade da Prudência, Competência e Oportunidade.

Diante de todo o exposto, sugere-se a **manutenção da irregularidade** apontada neste item.

Sugere-se, ainda, DETERMINAÇÃO para que o Ente contabilize as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999.

³A **avaliação atuarial** é o estudo técnico desenvolvido com base nas características biométricas, demográficas e econômicas da população analisada, cujo **objetivo principal é estabelecer**, de forma suficiente e adequada, **os recursos necessários para a garantia dos pagamentos dos benefícios previstos pelo plano**. Além de subsidiar o preenchimento do Demonstrativo de Resultados da Avaliação Atuarial (DRAA), exigido anualmente pelo Ministério da Previdência Social, a avaliação atuarial será encaminhada como anexo do Projeto de Lei das Diretrizes Orçamentárias, ao Poder Legislativo. (g.n) Disponível em: <http://www.abipem.org.br/files/00003288.pdf>. Acesso em: 09/05/2017.

000031

2.7 DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL COM DESPESA DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO (ITEM 8.1.1 DO RT 454/2016)

Base Normativa: alínea b, inciso III, do Artigo 20, 22 e 23 da LC 101/2000

Foi constatado, que o Poder Executivo canalizou em despesa de pessoal e encargos sociais o montante de R\$ 29.160.407,56, resultando, numa aplicação de 64,12% em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício (R\$ 45.481.343,07).

Conclui-se, portanto, que o Poder Executivo descumpriu o limite legal de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea “b” da Lei Complementar nº 101/00, excedendo-o em R\$ 4.600.482,30, que equivale a 10,12% de excedente.

Foram emitidos pareceres de alerta ao responsável nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015 (Processos TC 6842/2015, 12881/2015 e 1402/2016).

Assim, consultaram-se os dados declaratórios encaminhados via sistema LRFWEB, no período de 2012 a 2015, e verificou-se os seguintes resultados:

Tabela 24: Despesas com pessoal – poder executivo **Em R\$ 1,00**

PERÍODO	DESP. PESSOAL	RCL	%
1º QUAD/2012	20.528.769,92	41.275.812,46	49,74
2º QUAD/2012	22.867.195,05	42.303.514,78	54,06
3º QUAD/2012	24.190.545,99	43.087.017,43	56,14
1º QUAD/2013	25.616.208,06	43.798.310,02	58,49
2º QUAD/2013	25.457.348,46	43.754.121,52	58,18
3º QUAD/2013	26.596.975,24	44.646.581,09	59,57
1º QUAD/2014	27.411.289,42	45.803.427,62	59,85
2º QUAD/2014	27.931.332,13	46.369.065,08	60,24
3º QUAD/2014	27.887.843,18	46.023.697,15	60,59
1º QUAD/2015	27.821.087,43	40.828.263,16	68,14
2º QUAD/2015	28.381.950,61	45.367.341,14	62,56
3º QUAD/2015	28.742.411,66	45.481.343,07	63,2

Fonte: LRF-Web

Da análise da tabela acima, constata-se que o limite da despesa com pessoal do Poder Executivo extrapolou o limite legal, de 54%, já no segundo quadrimestre de 2012.

Nesse sentido, assim determina a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 23, abaixo transcrito:

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.

Logo, verifica-se que o Município deveria ter reduzido o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, ou seja, até o final do 1º quadrimestre do exercício de 2013. Entretanto, não é isso o que se verifica, pois ao analisar os dados da tabela acima, observa-se que o percentual de gasto com pessoal cresceu cada vez mais chegando a 68,14% no 1º quadrimestre de 2015 e fechando esse exercício com um percentual de 64,12%, conforme apurado por esta Corte de Contas.

Ademais, é importante destacar que o descumprimento da despesa com pessoal sujeita o responsável às penalidades previstas na Lei 10.028/00, às quais competem ao TCEES:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifo nosso).

→ 000032

Por todo o exposto, considerando que a presente irregularidade já fora apontada na análise das Prestações de Contas Anual dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, e até o presente exercício o gestor responsável não adotou as medidas necessárias a fim de reconduzir as despesas com pessoal aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, opina-se no sentido de **citar** o gestor responsável a fim de apresentar as justificativas que julgar necessárias.

JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS (fls. 74-80):

Inicialmente, 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 encontra-se em conformidade com os valores apresentados pelo município, não divergindo dos valores efetivamente apresentados pela Prefeitura Municipal de Muniz Freira anexo à PCA-Prestação de Contas Anual de 2015.

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 do magistério.

No caso específico do município de Muniz Freire, um dos fatores que vem contribuindo negativamente para a manutenção do elevação índice de gasto com pessoal, reside no fato do município ter, em gestões anteriores, municipalizado escolas estaduais que eram geridas e mantidas pelo Governo Estadual.

No primeiro momento, a proposta do Governo do Estado parecia benéfica aos municípios, uma vez que iria elevar as receitas do ente com o aporte de recursos do FUNDEB e conceder ao município a possibilidade de gerir os gastos e investimentos das escolas municipalizadas de forma direta e objetiva.

Ocorre que a opção do município em municipalizar as escolas que eram do Estado foi simplesmente DESASTROSA para as finanças do município, situação esta que poderá, em poucos anos, 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. Estadualizar as escolas municipalizadas seria a única saída para o município tentar se adequar ao limite máximo de gasto com pessoal e evitar a sua falência.

Esta situação é tão grave e está tomando tamanha proporção, ao ponto de que se o município exonerasse todos os cargos comissionados e todos os secretários municipais, ainda assim tais medidas não seriam suficientes para adequar o município ao limite máximo de gasto com pessoal imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

O segundo ponto que passaremos a abordar, diz respeito ao entendimento difuso exarado por diversos Tribunais de Contas dos Estados relativo ao fato de considerar ou expurgar da despesa com pessoal os 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.

Se esse entendimento fosse unânime entre os Tribunais de Contas do País, o gasto com pessoal não só do município de Muniz Freire, como dos demais municípios do país seria bem menor.

Apesar de que se este procedimento de dedução dos recursos do PACS e ESF fosse adotado pelo TCEES, ainda assim o município ficaria acima do limite legal de gasto com pessoal, mas a exclusão no índice seria muito benéfica para o município.

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. 18a 23 da LC n. 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 comento, 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.

000033

Neste ponto, fora considerado que o pagamento dos servidores do PSF 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 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.

Corroborando que a questão de inclusão ou exclusão no gasto com pessoal da despesa com os profissionais do PACS e ESF, custeada com recursos provenientes das transferências intergovernamentais possui entendimentos difusos entre os Tribunais de Contas dos Estados, passamos a analisar o entendimento exarado pelo Tribunal 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 custeados 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 101/000, 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.

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

PODER EXECUTIVO	
(=) Total da Despesa Bruta com Pessoal	23.220.000,00
(-) Despesas não computadas (§ 1º do art. 19-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 200.000,00 (duzentos mil reais) para o PACS e R\$ 300.000,00 (trezentos mil) 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 a seguir:

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 da 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. Portanto, 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 do município, que está tendo de conviver com o dilema de "governar" e administrar gastos em ascendência, com arrecadação em queda, uma vez que as despesas de custeio da máquina pública se elevam de forma desproporcional ao crescimento da receita.

Assim, consideramos que o entendimento exarado pelo egrégio Tribunal de Contas de Minas Gerais é o mais sensato e menos perverso à gestão fiscal dos municípios, além de "NÃO" ser uma ação que possa vir a inibir ou até mesmo inviabilizar, sobre o ponto de vista fiscal, a ampliação dos programas PACS e ESF do Governo Federal nos municípios que se encontram na mira da LRF, o que poderia causar prejuízos diretos aos cidadãos que já se encontram demasiadamente desassistidos pelo Poder Público em ações e serviços públicos de saúde.

Diante de todo o exposto e levando-se em consideração os efeitos negativos gerados pela municipalização das escolas, bem como a divergência de entendimento do computo ou não dos recursos do PACS e ESF no gasto com pessoal, requeremos deste egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos motivos que ensejaram a citação do item em questão, visto que o fator preponderante que ocasionou a elevação do gasto com pessoal do município, foi a municipalização de escolas realizado em administrações anteriores, não sendo, portanto, coerente imputar ao atual gestor a responsabilidade por ações desastrosas adotadas em gestões passadas, pois reduzir as despesas com pessoal vinculadas ao FUNDEB implicaria, inevitavelmente, em fechamento de unidades escolares, o que seria um caos para a educação do município.

000034

ANÁLISE: Esta corte emitiu pareceres de alerta ao responsável nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015 (Processos TC 6842/2015, 12881/2015 e 1402/2016). O Poder executivo de Muniz Freire encontra-se em situação de descumprimento do limite legal de despesa com pessoal desde o 1º quadrimestre/2012, entende-se, assim, que o prazo estabelecido no art. 23 da LRF para recondução aos limites aceitáveis pelo município já foram ultrapassados, sem que o município adotasse as medidas necessárias para reconduzir as despesas com pessoal aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, perdurando o excesso.

A defesa alega que um dos fatores que mais contribuiu negativamente para a manutenção do elevado índice de gasto com pessoal, foi a municipalização das escolas estaduais que eram geridas e mantidas pelo Governo Estadual em gestões anteriores, haja vista que os recursos recebidos do FUNDEB não são suficientes para cobrir a totalidade da folha de pagamento dos profissionais do magistério, e ainda quitar as demais despesas, comprometendo a totalidade dos recursos recebidos do FUNDEB com o pagamento dos profissionais do magistério, devendo ainda, ser complementada com recursos do MDE, dada a ausência de sustentabilidade do FUNDEB. Defendeu, ainda, alterações na forma de cálculo da despesa com pessoal, e na apuração da Receita Corrente Líquida, de forma mais benéfica aos municípios.

Quanto à possibilidade de deduzir das despesas com pessoal o pagamento de pessoal do PFS e PACS, somos pela impossibilidade, e entendemos serem vedadas por não encontrarem amparo legal nas deduções taxadas no artigo 19, § 1º, incisos I a VI da Lei de Responsabilidade Fiscal, a seguir:

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: [...]

§ 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.

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.

Assim, as despesas com pessoal que não se enquadrarem no dispositivo legal acima transcrito, deverão ser computadas no cálculo da despesa com pessoal e encargos sociais para fins do limite legal, inclusive aquelas argumentadas pelo gestor como passíveis de dedução.

A LRF não faz concessões relativas ao descumprimento, mas priva o Ente de receber transferências voluntárias; obter garantia direta ou indireta de outro Ente; ou contratar operações de crédito, enquanto perdurar o excesso. Entretanto, indica as medidas a serem adotadas para reconduzir as despesas de pessoal ao nível aceitável.

No entanto, não foram acostados aos autos documentos pertinentes a esta irregularidade, bem como, observa-se a ausência de alegações e documentos que comprovem a adoção de ações efetivas visando sanear o descumprimento, em obediência aos artigos 22 e 23 §§ 1º e 2º da LRF, bem como aqueles previstos no art. 169 da CF/88.

000035

Para o descumprimento a preceitos estabelecidos na Lei 101/00 há as restrições fiscais, que afetam o ente, impedindo-o de receber transferências voluntárias ou contrair operações de crédito; e a sanção ao pagamento de multa com recursos próprios, que afeta o responsável pelas contas, nos termos da Lei 10.028/2000.

Dado o descumprimento com despesa de pessoal desde 2012, bem como do período de adequação previsto em lei para retorno ao limite legal, não observado até a presente data, sendo que o único afetado foi o município ao ser submetido ao risco de ser prejudicado pelas vedações contidas no art. 23, § 3º da Lei 101/00, sugere-se **manter o indicativo de irregularidade** e a emissão de acórdão com fins de aplicação de multa nos termos do art. 454 do RITCCES, aprovado pela Resolução TC 261/2013, bem como do art. 5º, IV, § 1º da Lei 10.028/2000, considerando-se ainda, que constou do apontamento feito ao responsável tal hipótese, respeitando-se assim a ampla defesa e o contraditório.

3. GESTÃO FISCAL

3.1 DESPESAS COM PESSOAL

3.1.1. Limite das Despesas com Pessoal

Despesas com pessoal – Poder Executivo:

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	45.481.343,07
Despesas totais com pessoal	29.160.407,56
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	64,12%

Despesas com pessoal consolidadas

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	45.481.343,07
Despesas totais com pessoal	30.774.954,04
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	67,67%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Considerando as despesas consolidadas, anterior não foram cumpridos o limite legal de 60% e o limite prudencial de 57%. Descumprimento tratado no Item 2.7.

3.2 DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

De acordo com o RTC 454/16, a dívida consolidada líquida não extrapolou o limite de 120% estabelecido na legislação; conforme evidenciado a seguir:

Dívida consolidada líquida		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Dívida consolidada		5.112.582,33
Deduções		6.855.607,92
Dívida consolidada líquida		-
Receita corrente líquida - RCL		45.481.343,07
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL		-

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

3.3 OPERAÇÃO DE CRÉDITOS E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Operações de crédito (Limite 16% RCL)		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita corrente líquida - RCL		45.481.343,07
Montante global das operações de crédito		0,00
% do montante global das operações de crédito sobre a RCL		0%
Amortização, juros e demais encargos da dívida		0,00
% do comprometimento anual com amortização, juros e encargos da dívida sobre a RCL		0%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Garantias concedidas (Limite 22% RCL)		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita corrente líquida - RCL		45.481.343,07
Montante global das garantias concedidas		0,00
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL		0%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Operações de crédito - ARO (Limite 7% RCL)		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita corrente líquida - RCL		45.481.343,07
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%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

De acordo com os demonstrativos encaminhados não foram extrapolados no exercício os limites de contratação de operação de créditos previstos em Resolução do Senado Federal (16% e 7% Receita Corrente Líquida) e no art. 167 da Constituição da República, bem como não houve concessão de garantias ou recebimento de contra garantias.

000036

3.4 RENÚNCIA DE RECEITA

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas para o exercício sob análise, constata-se a inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita.

4. GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO

4.1 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Aplicação na manutenção e desenvolvimento ensino		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos		Valor
Receitas provenientes de impostos		2.859.699,90
Receitas provenientes de transferências		25.475.253,99
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino		28.334.953,89
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino		10.640.378,79
% de aplicação		37,55%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Da tabela acima verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 25% relacionado à educação.

4.2 REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos		Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB		8.961.295,22
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério		8.505.982,55
% de aplicação		94,92%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Da tabela acima verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 60% relacionado ao pagamento dos profissionais do magistério.

4.3 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde		Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor	
Receitas provenientes de impostos	2.859.699,90	
Receitas provenientes de transferências	25.475.253,99	
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	28.334.953,89	
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	6.288.205,30	
% de aplicação	22,19%	

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Da tabela 9 verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 15% relacionado às ações e serviços públicos de saúde.

4.4 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita tributária e transferências – 2012 (Art. 29-A CF/88)	27.742.677,95	
% máximo para o município	7%	
Valor máximo permitido para transferência	1.941.987,46	
Valor efetivamente transferido	1.936.196,86	

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Verifica-se da tabela acima, bem como do RT 454/2016 que foi respeitado o limite constitucional relacionado às transferências efetuadas à Câmara Municipal.

5 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Muniz Freire, exercício de 2015, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/13 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se 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 Sr. Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal durante o exercício

000037

de 2015, conforme dispõem o inciso III, art. 132, do Regimento Interno e o inciso III, art. 80, III da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista as seguintes irregularidades:

Item 5.2.1 do RT 454/2016 - INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DO ART. 25 DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO;

Item 5.3.1 do RT 454/2016 - APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS;

Item 7.3 do RT 454/2016 – INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO;

Item 7.4 do RT 454/2016 - NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES;

Item 7.5 do RT 454/2016 - NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO;

Item 8.1.1 do RT 454/2016 – DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL COM DESPESA DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO.

Sugere-se ainda:

- DETERMINAÇÃO para que o Ente contabilize as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal nº. 1.517/1999. (Item 2.6).
- Aplicação de multa nos termos do art. 454 do RITCCES, aprovado pela Resolução TC 261/2013, bem como do art. 5º, IV, § 1º da Lei 10.028/2000,

considerando-se ainda, que constou do apontamento feito ao responsável tal hipótese, respeitando-se assim a ampla defesa e o contraditório. (Item 2.7).

- DETERMINAR ao atual Chefe do Executivo que, nos próximos exercícios, promova as ações corretivas necessárias a fim de eliminar inconsistências entre demonstrativos contábeis (Item 2.3).

Vitória/ES, 09 de maio de 2017.

Silvia de Cassia Ribeiro Leitão
Auditor de Controle Externo
Matr. TC: 203.103

000039

Relatório Técnico 00454/2016-5

Processos: 03821/2016-2, 02408/2015-6, 02409/2015-1

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Descrição complementar: RELATÓRIO TÉCNICO CONTÁBIL

Exercício: 2015

Criação: 17/11/2016 12:54

Origem: SecexContas - Secretaria de Controle Externo de Contas

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (PREFEITO)

Município	MUNIZ FREIRE
Exercício	2015
Vencimento	07/04/2018
Prefeito ¹	Paulo Fernando Mignone
Prefeito ²	Paulo Fernando Mignone

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

RELATOR:

SEBSTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO:

MÁRCIO BRASIL ULIANA

VIVIANE COSER BOYNARD

000039

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	9
2.	FORMALIZAÇÃO.....	9
2.1.	CUMPRIMENTO DE PRAZO	9
2.2.	ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL	10
3.	CONSISTÊNCIA ELETRÔNICA DOS DADOS.....	10
4.	INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO	10
5.	EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA.....	11
5.1.	AUTORIZAÇÕES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA.....	11
5.2.	RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL.....	12
5.2.1.	Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho	14
5.3.	RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS EXECUTADAS.....	15
5.3.1.	Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas.....	17
6.	EXECUÇÃO FINANCEIRA	18
7.	EXECUÇÃO PATRIMONIAL	18
7.1.	DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FUNDADA E O SALDO DO PASSIVO PERMANENTE EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL.....	20
7.2.	DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FLUTUANTE E O SALDO DO PASSIVO FINANCEIRO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL	21
7.3	INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO	22
7.4	NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES	23
7.5	NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO	24
8.	GESTÃO FISCAL.....	25
8.1.	DESPESAS COM PESSOAL	25
8.1.1.	Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo.	26
8.2.	DÍVIDA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO	29
8.3.	OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE GARANTIAS	30
8.4.	RENÚNCIA DE RECEITA	32
9.	GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO.....	33
9.1.	APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	33

9.2. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE ³⁴	
9.3. AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB.....	36
9.4. AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA SAUDE.....	38
10. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO.....	39
11. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO.....	40
12. MONITORAMENTO	41
13. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO	42
APÊNDICE A	43
APÊNDICE B	44
APÊNDICE C	45
APÊNDICE D	46
APÊNDICE E	47
APÊNDICE F.....	49

000040

1. INTRODUÇÃO

A prestação de contas anual, objeto de apreciação no presente processo, reflete a atuação do Sr. 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 2015, 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.

A Prestação de Contas Anual – PCA relativa ao exercício financeiro de 2015, autuada nesse Tribunal como Processo TC 3821/2016, está composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das Unidades Gestoras: **Câmara Municipal, Fundo Municipal de Saúde, Fundo Municipal de Assistência Social, Fundo Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e Prefeitura Municipal de Muniz Freire.**

Com vistas à apreciação e emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do Prefeito, pelo Poder Legislativo do município de Muniz Freire, as contas consolidadas ora apresentadas foram objeto de análise pelos auditores de controle externo que subscrevem o presente Relatório Técnico Contábil – RT, cujas constatações apresentam-se analiticamente nele descritas.

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 Anual foi encaminhada a este Tribunal conforme disposições contidas na Instrução Normativa TCEES nº 34/2015, recebida e homologada no sistema Cidades-Web em 07/04/2016, nos termos do artigo 123 do Regimento

Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, **inobservando**, portanto, o prazo regimental.

Tendo em vista o art. 122 e o § 2º do art. 123 do RITCEES, o prazo de até 24 meses para emissão de Parecer Prévio começa a contar do completo recebimento da documentação, ou seja, a partir de 07/04/2016.

Desta forma o prazo para emissão do Parecer Prévio sobre a prestação de contas objeto de apreciação nos presentes autos encerra-se em 07/04/2018.

2.2. ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Constata-se que os principais demonstrativos contábeis encaminhados foram assinados eletronicamente pelo prefeito municipal e pelo contabilista responsável.

3. CONSISTÊNCIA ELETRÔNICA DOS DADOS

A análise de consistência dos dados encaminhados pelo Prefeito e evidenciados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais foi realizada pelo sistema Cidades-Web (análise de consistência eletrônica), segundo os pontos de controle pré-definidos.

Conforme resultado contido em relatório gerado pelo sistema Cidades-Web, não foram constatados indicativos de irregularidades dignos de nota.

4. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO - Lei 2374/2014, elaborada nos termos do § 2º, do artigo 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do município, para o exercício de 2015, dispôs sobre a elaboração da lei orçamentária anual, definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e metas fiscais a serem observados na execução orçamentária daquele exercício.

000041

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual – LOA do município – Lei 2378/2014 – estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2015 em R\$ 59.000.000,00 (cinquenta e nove milhões de reais) admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares, conforme artigo 5º, §1º, inciso III, limitados a 25% do valor total da despesa fixada, o que equivale a R\$ 14.750.000,00 (Quatorze milhões, setecentos e cinquenta mil reais).

5. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

5.1. AUTORIZAÇÕES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Constatou-se que no decorrer da execução orçamentária de 2015, ocorreram aberturas de créditos adicionais suplementares, conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 01: Créditos adicionais abertos no exercício **Em R\$ 1,00**

Leis	Créditos adicionais suplementares
0002378/2014	16.867.902,76
0002392/2015	179.339,27
0002418/2015	894.456,65
Total	17.941.698,68

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Em análise à dotação inicial e às movimentações de créditos orçamentários constata-se que houve elevação na autorização das despesas de R\$ 326.989,27 conforme segue:

Tabela 02: Despesa total fixada **Em R\$ 1,00**

	Valores
Dotação inicial – LOA	59.000.000,00
Créditos adicionais suplementares	12.440.204,76
Créditos adicionais especiais	0,00
Anulação de dotações	12.113.215,49
Despesa total fixada atualizada	59.326.989,27

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

As fontes para abertura dos créditos adicionais foram as seguintes:

Tabela 03: Fontes de Créditos Adicionais	Em R\$ 1,00
Movimento de Crédito	5.501.493,92
Suplementação/Anulação Dotação	11.951.026,63
Recursos de Convênios	326.989,27
Suplementação Por Anulação de Outra UG	162.188,86
Total	17.941.698,68

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Considerando que a autorização contida na LOA para abertura de créditos adicionais foi de R\$ 14.750.000,00, e que, com base nas fontes acima discriminadas, verifica-se a abertura de créditos no montante de R\$ 12.440.204,76, constata-se que a limitação foi observada.

5.2. RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

A política fiscal dos entes públicos abrange a administração das receitas, do orçamento e da despesa pública, assim como dos ativos e passivos.

Neste contexto, o resultado primário, obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias, tem como objetivo principal indicar a capacidade que o município tem em gerar receitas suficientes para custear as despesas correntes e de investimentos, sem que haja comprometimento da capacidade de administrar a dívida existente.

As receitas primárias são as não financeiras, resultantes basicamente da arrecadação de tributos e prestação de serviços. As despesas primárias são aquelas necessárias à prestação dos serviços públicos (deduzidas das despesas financeiras).

Por seu turno o resultado nominal possibilita acompanhar a evolução da dívida fiscal líquida, indicando a necessidade ou não de financiamento do setor público junto a terceiros.

A Lei Complementar 101/00 estabelece regras em relação às metas de resultados primário e nominal. Estabelece o parágrafo 1º do art. 4º:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores

→ 000042

correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Consta também do art. 9º a medida corretiva de limitação de empenho quando comprometido o atingimento das metas estabelecidas na LDO:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O acompanhamento da evolução do cumprimento ou não das metas estabelecidas na LDO para resultados primário e nominal é feito por meio do Relatório resumido da Execução Orçamentária, na forma estabelecida pela Lei Complementar 101/00. A meta estabelecida na LDO para Resultados Primário e Nominal do município e o resultado obtido da execução do orçamento estão detalhados no quadro a seguir:

Tabela 04: Resultados Primário e Nominal

Rubrica	Meta LDO	Em R\$ 1,00
		Execução
Receita Primária	52.000.000,00	46.787.802,91
Despesa Primária	51.700.000,00	52.658.496,30
Resultado Primario	300.000,00	-5.870.693,39
Resultado Nominal	400.000,00	-2.914.894,31

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

O responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento de metas previstas, conforme consta nos seguintes processos:

- Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 1º bimestre de 2015: Não atingimento da meta bimestral de arrecadação. Proc. TC 5813/15.

- Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 2º bimestre de 2015: Não atingimento da meta bimestral de arrecadação e do Resultado Nominal. Proc. TC 6851/15.

- Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 3º bimestre de 2015: Não atingimento da meta bimestral de arrecadação. Proc. TC 9823/15.

- Relatório Resumido da Execução Orçamentária referente ao 4º bimestre de 2015: Não atingimento da meta bimestral de arrecadação e dos Resultados Primário e Nominal. Proc. TC 12881/15.

Observa-se da tabela 4 que o município não atingiu as metas fiscais e de resultado primário, estabelecidas na LDO.

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

5.2.1. Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho

Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 23 da LDO.

Observou-se que o município de Muniz Freire, em 2015, não atingiu as metas estabelecidas na LDO para resultado primário (tabela 04).

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) determina que a possibilidade de não realização das metas de resultado primário e nominal estabelecidas na LDO requer do responsável a promoção, por ato próprio e nos montantes necessários, da limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO), conforme transcrição:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Por seu turno a LDO do município contém a previsão em seu art. 23 de quais são os critérios a serem observados para a limitação de empenhos e movimentação financeira, na hipótese do não atingimento das metas de resultado nominal e primário:

000043

Art. 23- Nas hipóteses previstas nos art. 9º e 31, inciso II, parágrafo 1º, da Lei Complementar nº 101, a limitação de empenhos das dotações orçamentárias e da movimentação financeira será aplicada aos Poderes Executivo e Legislativo de forma proporcional à participação de seus orçamentos, excluídas as duplicidades, na Lei Orçamentária Anual, no conjunto de "Outras despesas correntes", "Investimentos" e "Inversões financeiras" de cada Poder do Município.

Tendo em vista que o município encerrou o exercício em análise com déficit orçamentário e financeiro e que o superávit financeiro proveniente de exercício anterior não é suficiente para cobrir o déficit orçamentário do exercício, como também recebeu pareceres de alerta deste TCEES pelo não cumprimento das metas e possui em sua LDO requisitos a serem observados diante de tal hipótese, propõe-se, nos termos do art. 9º da LRF e 23 da LDO, a citação do responsável para justificar-se, trazendo aos autos os atos que implementaram a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

5.3. RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS EXECUTADAS

No que tange às receitas orçamentárias, verifica-se que houve uma previsão original de R\$ 59.000.000,00, e uma arrecadação de R\$ 47.465.349,88, equivalendo a 80,45% da receita prevista:

Tabela 05: Execução orçamentária da receita **Em R\$ 1,00**

Unidades gestoras	Previsão	Arrecadação	% Arrecadação
Prefeitura Municipal	52.365.000,00	41.997.251,61	80,20%
Câmara Municipal	-	-	-
Fundo de Defesa da Criança e Adolescente	25.000,00	41.335,42	165,34%
Fundo de Saúde	5.110.000,00	4.582.632,95	89,68%
Fundo de Assistência Social	1.500.000,00	844.129,90	56,28%
Totais	59.000.000,00	47.465.349,88	80,45%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

A receita orçamentária consolidada prevista e realizada, segundo a classificação por categoria econômica é a que segue:

Tabela 06: Receita Orçamentária por categoria econômica **Em R\$ 1,00**

	Previsão	Arrecadação
Receita Corrente	57.720.000,00	45.481.343,07
Receita Intra-orçamentária	-	-
Receita de Capital	1.280.000,00	1.984.006,81
Totais	59.000.000,00	47.465.349,88

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

A execução orçamentária consolidada das despesas, composta pelas unidades gestoras integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social do município sob análise, apresenta-se no Balanço Orçamentário evidenciando um montante de R\$ 53.577.695,01, cujo resultado representa 90,31% em relação às despesas autorizadas, conforme evidencia-se na tabela a seguir:

Tabela 07: Execução orçamentária da despesa **Em R\$ 1,00**

Unidades gestoras	Autorização	Execução	% Execução
Prefeitura Municipal	39.337.178,13	36.340.162,23	92,38%
Câmara Municipal	2.195.000,00	1.917.420,01	87,35%
Fundo de Defesa da Criança e Adolescente	182.000,00	175.656,91	96,51%
Fundo de Saúde	14.125.000,00	12.599.822,81	89,20%
Fundo de Assistência Social	3.487.811,14	2.544.633,05	72,96%
Totais	59.326.989,27	53.577.695,01	90,31%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

A despesa orçamentária consolidada orçada, atualizada, empenhada, liquidada e paga, segundo a classificação por categoria econômica é a que segue:

Tabela 08: Despesa orçamentária por categoria econômica **Em R\$ 1,00**

	Orçada	Autorizada	Empenhada	Liquidada	Paga
Corrente	53.851.500,00	53.957.162,95	49.426.764,33	48.548.990,65	41.970.811,18
De Capital	5.118.500,00	5.339.826,32	4.150.930,68	3.687.015,60	3.599.461,98
Reserva de Contingência	30.000,00	30.000,00	-	-	-
Totais	59.000.000,00	59.326.989,27	53.577.695,01	52.236.006,25	45.570.273,16

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

O resultado da execução orçamentária evidencia um déficit orçamentário de R\$ 6.112.345,13, conforme demonstrado a seguir:

000044

Tabela 09: Resultado da execução orçamentária**Em R\$ 1,00**

Receita total arrecadada	47.465.349,88
Despesa total executada (empenhada)	53.577.695,01
Resultado da execução orçamentária (déficit/superavit)	(6.112.345,13)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE**5.3.1. Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas**

Base Normativa: Artigos 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000.

No confronto entre os totais da Receita Arrecadada e da Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Déficit Orçamentário no montante de R\$ 6.112.345,13, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 10: Resultado da execução orçamentária**Em R\$ 1,00**

Receita total arrecadada	47.465.349,88
Despesa total executada (empenhada)	53.577.695,01
Resultado da execução orçamentária (déficit)	(6.112.345,13)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), apurou-se, ainda, o seguinte déficit financeiro no exercício:

Tabela 11: Resultado Financeiro apurado**Em R\$ 1,00**

(A) Ativo Financeiro	7.410.487,86
(B) Passivo Financeiro	11.076.278,18
(A) – (B) = Resultado Financeiro	(3.665.840,32)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Cabe registrar que no exercício anterior (2014), conforme informações extraídas do Processo TC 3628/2015, o Município não obteve Superávit Financeiro que pudesse fazer face ao Déficit Orçamentário apurado no exercício em análise.

Diante do apresentado, propõe-se a **citação** do Prefeito para que apresente as justificativas e/ou documentos que esclareçam estes indicativos de desequilíbrio das contas públicas.

6. 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, apresenta-se uma síntese do Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual consolidada do município, relativa ao exercício de 2015:

Tabela 12: Síntese do Balanço Financeiro		Em R\$ 1,00
Saldo em espécie do exercício anterior		7.197.696,41
Receitas orçamentárias		47.465.349,88
Transferências financeiras recebidas		11.245.588,71
Recebimentos extraorçamentários		14.755.333,94
Despesas orçamentárias		53.577.695,01
Transferências financeiras concedidas		11.245.588,71
Pagamentos extraorçamentários		8.517.081,83
Saldo em espécie para o exercício seguinte		7.323.603,39

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Destaca-se que o saldo contábil das disponibilidades, constantes nos Termos de Verificação são os que seguem:

Tabela 13: Disponível por unidades gestoras		Em R\$ 1,00
Unidades gestoras		Saldo
Prefeitura Municipal		4.078.911,83
Câmara Municipal		44.088,27
Fundo de Defesa da Criança e Adolescente		45.903,74
Fundo de Saúde		2.139.227,06
Fundo de Assistência Social		1.015.472,49
Totais		7.323.603,39

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

7. 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.

000045

A Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP consolidada, que integra a prestação de contas sob análise, evidencia um resultado patrimonial negativo (déficit patrimonial) no montante de R\$ 2.339.567,61.

Na tabela a seguir, evidencia-se sinteticamente as variações quantitativas ocorridas no patrimônio do município durante o exercício referência da prestação de contas sob análise:

Tabela 14: Síntese da DVP**Em R\$ 1,00**

Variações patrimoniais aumentativas	64.512.099,41
Variações patrimoniais diminutivas	66.851.667,02
Resultado patrimonial do período	(2.339.567,61)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

A situação patrimonial, 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.

Apresenta-se na tabela a seguir a situação patrimonial consolidada do município, demonstrada por meio do Balanço Patrimonial consolidado, integrante da prestação de contas anual sob análise, evidenciando os saldos das contas patrimoniais no encerramento do exercício de 2015:

Tabela 15: Síntese do Balanço Patrimonial**Em R\$ 1,00**

Especificação	2015	2014
Ativo circulante	7.831.543,44	7.459.575,92
Ativo não circulante	38.951.425,41	36.078.811,58
Passivo circulante	9.650.138,68	4.595.508,33
Passivo não circulante	5.031.973,97	4.502.455,36
Patrimônio líquido	32.100.856,20	34.440.423,81

Ativo Financeiro	7.410.437,86	7.294.999,51
Passivo Financeiro	11.076.278,18	5.554.713,35
Resultado Financeiro do Exercício com base no Balanço Patrimonial (Déficit/superávit)	(3.665.840,32)	1.740.286,16

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

A movimentação dos restos a pagar, conforme evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante foi a seguinte:

Tabela 16: Movimentação dos restos a pagar**Em R\$ 1,00**

Restos a Pagar	Processados	Não Processados
Saldo Inicial	3.086.159,72	1.094.919,99
Inscrições	6.665.733,09	1.341.688,76
Pagamentos	1.866.482,42	923.230,00
Cancelamentos	649.650,87	67.340,38
Saldo Final	7.235.759,52	1.446.038,37
Total	8.681.797,89	

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Demonstra-se no quadro a seguir, o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício sob análise, por destinação de recursos:

Tabela 17: Resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial**Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Resultado
Recursos não vinculados	415.199,51
Recursos vinculados	4.081.039,83
Total:	(3.665.840,32)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

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. Porém, verificou-se que o município apresenta situação financeira deficitária.

INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES

7.1. DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FUNDADA E O SALDO DO PASSIVO PERMANENTE EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL

Base legal: art. 105 da lei 4.320/1964.

Da análise do Balanço Patrimonial e do Demonstrativo da Dívida Fundada, observa-se divergência no valor do Passivo Permanente evidenciado, como segue:

000046

Tabela 18: Passivo Permanente

Demonstrativo		Em R\$ 1,00
		Valor
(I) Balanço Patrimonial		5.038.628,03
(II) Demonstrativo da Dívida Permanente		5.032.069,97
(=) Divergência (I - II)		6.558,06

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Compulsando o Balancete de Verificação, constata-se que este valor se refere a conta 214111100000- PIS/PASEP A RECOLHER. Assim, observa-se que tal valor está incluído no total do passivo permanente no Balanço Patrimonial e não foi demonstrado no Demonstrativo da Dívida Fundada.

Pelo exposto, considerando que a não evidenciação do valor no Demonstrativo da Dívida Fundada não distorce o saldo do passivo permanente demonstrado no Balanço Patrimonial nem altera os resultados do exercício, opina-se no sentido de **não citar** o gestor responsável.

7.2. DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FLUTUANTE E O SALDO DO PASSIVO FINANCEIRO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL

Base legal: art. 105 da lei 4.320/1964.

Da análise do balanço Patrimonial e do Demonstrativo da Dívida Flutuante, observa-se divergência no valor do Passivo Financeiro evidenciado, como segue:

Tabela 19: Passivo Financeiro

Demonstrativo		Em R\$ 1,00
		Valor
Balanço Patrimonial		11.076.278,18
Demonstrativo da Dívida Flutuante		11.081.191,89
(=) Divergência (I - II)		(4.913,71)

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

É importante destacar que, ao consolidar os saldos dos Passivos Financeiros das demais unidades gestoras chega-se ao resultado de R\$ 11.081.191,89, logo se conclui que o saldo evidenciado no Demonstrativo da Dívida Flutuante é o correto.

Sendo assim, o saldo evidenciado no Balanço Patrimonial está incorreto, o que indica distorção no valor do superávit financeiro.

Por conseguinte, sugere-se **citar** o gestor responsável, para apresentar as razões de justificativas que julgar necessárias.

7.3 INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO

Base normativa: art. 55 da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

Verificou-se do quadro demonstrativo dos restos a pagar (tabela 16) e do balancete orçamentário da despesa (BALEXO) que houve no exercício de 2015 a inscrição em restos a pagar não processados no valor de R\$ 1.341.688,76.

Entretanto, o município encerrou o exercício com um déficit financeiro R\$ 3.665.840,32, indicando que não havia disponibilidade financeira para suportar tais inscrições, infringindo assim o limite previsto no art. 55 da Lei Complementar 101/2000:

Art. 55. O relatório conterà:

(...)

III - demonstrativos, no último quadrimestre:

(...)

b) da inscrição em Restos a Pagar, das despesas:

(...)

3) empenhadas e não liquidadas, inscritas **até o limite** do saldo da disponibilidade de caixa;

A irregularidade pode ser confirmada no próprio relatório de gestão fiscal do 3º quadrimestre de 2015 do município, encaminhado junto a esta PCA (RGFRAP):

000047

Relatório de Gestão Fiscal
Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

FABÍOLA
ALVES LOPES

Assessoria
Tributária
e Financeira

Município: Munic. Fraz.
Poder: Executivo
Período: 3º Quadrimestre - 2016

RGF - Anexo 5 (LRF, art. 55, inciso II, alíneas "a" e "b")

(R\$ 1,00)

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISP. DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISP. DE CAIXA LÍQ. (ANTES DA INSC. EM RP NÃO PROC. DO EXERC.) (f=a-[b+c+d+e])	RP EMP. E NÃO LIQ. DO EXERC.	EMP. NÃO LIQ. CANCELADOS (NÃO INSC. POR INSUF. FINANC.)
		RP LIQ. E NÃO PAGOS DE EXERC. ANT. (b)	RP LIQ. E NÃO PAGOS DO EXERC. (c)	RP EMP. E NÃO LIQ. DE EXERC. ANT. (d)	DEMAIS OBRIG. FINANC. (e)			
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	9.027.821,10	154.218,41	5.398.242,54	56.596,33	312.477,98	-1.093.714,16	657.137,74	0,00
AÇÕES E SERVIÇOS FUNDADOS DE SAÚDE	61.250,00	116.125,11	899.040,72	0,00	312.477,98	-1.268.283,74	30.931,64	0,00
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	9.746,40	1.900,00	267.263,01	0,00	0,00	-258.716,61	3.230,00	0,00
60% DOS RECURSOS DO FUNDEB (PROF. MAGISTÉRIOS)	664.992,87	0,00	2.451.203,32	0,00	0,00	-1.746.210,45	0,00	0,00
40% DOS RECURSOS DO FUNDEB (DEMAIS DESPESAS)	22,28	0,00	952.785,17	0,00	0,00	-982.753,09	3.180,00	0,00
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	4.291.789,40	36.193,30	1.037.650,02	56.596,33	0,00	3.161.348,75	629.776,10	0,00
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	1.296.896,30	60.845,67	1.333.931,82	15.094,50	2.437.313,35	-2.090.689,04	688.902,76	0,00
RECURSOS NÃO VINCULADOS	1.296.896,30	60.845,67	1.333.931,82	15.094,50	2.437.313,35	-2.090.689,04	688.902,76	0,00
TOTAL (III) = (I + II)	6.324.417,40	215.164,08	6.932.174,36	71.690,83	2.749.791,33	-3.544.483,20	1.346.040,50	0,00
REGIME PRÓPRIO DE PREVID. SERVIDORES (1)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(1) A disponibilidade de caixa do RPPS está comprometida com o Passivo Atuarial.

Deve-se anotar que a apuração por vínculo é uma especificação contida no art. 8º, parágrafo único da LRF, qual seja, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Ressalte-se que o não cumprimento do limite prejudica o município, na medida em que é requisito para a concessão de transferências voluntárias, conforme disposições do art. 25, § 1º, IV da LRF.

Diante do exposto, propõe-se a **citação** do responsável para apresentar justificativas.

7.4 NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES

Base normativa: art. 195 da Constituição da República.

Do demonstrativo da dívida flutuante (DEMDFL) e do balancete orçamentário da despesa (BALEXO) verificou-se que a contribuição previdenciária não tem sido recolhida regularmente, causando o endividamento do município com as autarquias federal e municipal.

Em relação à parte patronal, foi verificado saldo em restos a pagar nas funções da Educação e Saúde em percentuais relevantes, a saber:

Tabela 20: Rubrica 31901300000 – Encargos Sociais**Em R\$ 1,00**

Fonte	Liquidado (A)	Pago (B)	A Pagar (C)	(C)/(A)
11010000 - MDE	132.420,54	2.336,80	130.083,74	98,24%
11030000 - FUNDEB - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	1.444.745,98	159.504,70	1.285.241,28	88,96%
11020000 - FUNDEB - OUTRAS DESPESAS (40%)	143.479,78	12.282,05	131.197,73	91,44%
11030000 - FUNDEB - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	387.724,80	0,00	387.724,80	100,00%
12010000 - RECURSOS PRÓPRIOS - SAÚDE	423.434,41	300.907,03	122.527,38	28,94%
Total	2.531.805,51	475.030,58	2.056.774,93	81,24%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015 – arquivo BALEXO

Em relação aos valores retidos de servidores, os demonstrativos contábeis evidenciam que ficou sem recolhimento à autarquia federal um valor correspondente a 74,72% do que foi retido no exercício:

Tabela 21: INSS SERVIDORES**Em R\$ 1,00**

	Inicial	Inscrição (A)	Baixa	S. Final (B)	(B) / (A)
218810102001 INSS de servidores	772.753,83	2.157.803,62	1.318.813,10	1.612.359,65	74,72%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015 – arquivo DEMDFL

Portanto, os valores demonstrados nos quadros acima, como devidos, são relevantes e passíveis de incidência de juros e multas.

Tendo em vista tratar-se de matéria constitucional, bem como o fato de que reflete no endividamento do município, propõe-se a **citação** do responsável para apresentar justificativas, trazendo aos autos as medidas saneadoras acompanhadas de documentação comprobatória.

7.5 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO

Base normativa: Normas Brasileiras de Contabilidade

Verificou-se do Balancete da Despesa (BALEXO) que o município empenhou e liquidou na Secretaria M. de Administração, em 2015, um valor de R\$ 1.655.076,51 em aposentadorias e pensões pertinentes à previdência municipal.

O município não possui RPPS cadastrado no sistema CidadeWeb, mas arcou com as despesas previdenciárias pertinentes a servidores municipais.

000048

Entretanto, não há reconhecimento contábil no passivo não circulante do município, nas rubricas provisões matemáticas previdenciárias a longo prazo, do valor pertinente à reserva matemática previdenciária, o que contraria as normas contábeis em vigor.

Desta forma, propõe-se a citação do responsável para justificar-se.

8. GESTÃO FISCAL

8.1. DESPESAS COM PESSOAL

Base Normativa: Artigo 20, inciso III, alínea “b”, Artigo 19, III, e artigo 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000.

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.¹

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.

¹ 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.

Apurou-se a RCL do município, no exercício de 2015, que, conforme planilha APÊNDICE A deste relatório totalizou R\$ 45.481.343,07.

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas sob análise, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram 64,12% da receita corrente líquida, conforme demonstrado na planilha APÊNDICE B, sintetizada na tabela a seguir:

Tabela 22: Despesas com pessoal – Poder Executivo **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	45.481.343,07
Despesas totais com pessoal	29.160.407,56
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	64,12%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Conforme se observa da tabela anterior não foram cumpridos os limites legal e prudencial (limite legal = 54% e prudencial = 51,3%).

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo com o Poder Legislativo, constatou-se que essas despesas atingiram 67,67% em relação à receita corrente líquida, conforme demonstrado na planilha APÊNDICE C deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 23: Despesas com pessoal consolidadas **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	45.481.343,07
Despesas totais com pessoal	30.774.954,04
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	67,67%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Conforme se observa da tabela anterior, considerando as despesas consolidadas, anterior não foram cumpridos o limite legal de 60% e o limite prudencial de 57%.

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE:

8.1.1. Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo.

Base Normativa: alínea b, inciso III, do Artigo 20, 22 e 23 da LC 101/2000

000049

Foi constatado, que o Poder Executivo canalizou em despesa de pessoal e encargos sociais o montante de R\$ 29.160.407,56, resultando, numa aplicação de 64,12% em relação à receita corrente líquida apurada para o exercício (R\$ 45.481.343,07).

Conclui-se, portanto, que o Poder Executivo descumpriu o limite legal de 54% estabelecido no artigo 20, inciso III, alínea "b" da Lei Complementar nº 101/00, excedendo-o em R\$ 4.600.482,30, que equivale a 10,12% de excedente.

Foram emitidos pareceres de alerta ao responsável nos 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2015 (Processos TC 6842/2015, 12881/2015 e 1402/2016).

Assim, consultaram-se os dados declaratórios encaminhados via sistema LRFWEB, no período de 2012 a 2015, e verificou-se os seguintes resultados:

Tabela 24: Despesas com pessoal – poder executivo

PERÍODO	DESP. PESSOAL	RCL	Em R\$ 1,00
			%
1º QUAD/2012	20.528.769,92	41.275.812,46	49,74
2º QUAD/2012	22.867.195,05	42.303.514,78	54,06
3º QUAD/2012	24.190.545,99	43.087.017,43	56,14
1º QUAD/2013	25.616.208,06	43.798.310,02	58,49
2º QUAD/2013	25.457.348,46	43.754.121,52	58,18
3º QUAD/2013	26.596.975,24	44.646.581,09	59,57
1º QUAD/2014	27.411.289,42	45.803.427,62	59,85
2º QUAD/2014	27.931.332,13	46.369.065,08	60,24
3º QUAD/2014	27.887.843,18	46.023.697,15	60,59
1º QUAD/2015	27.821.087,43	40.828.263,16	68,14
2º QUAD/2015	28.381.950,61	45.367.341,14	62,56
3º QUAD/2015	28.742.411,66	45.481.343,07	63,2

Fonte: LRF-Web

Da análise da tabela acima, constata-se que o limite da despesa com pessoal do Poder Executivo extrapolou o limite legal, de 54%, já no segundo quadrimestre de 2012.

Nesse sentido, assim determina a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 23, abaixo transcrito:

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.

Logo, verifica-se que o Município deveria ter reduzido o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, ou seja, até o final do 1º quadrimestre do exercício de 2013. Entretanto, não é isso o que se verifica, pois ao analisar os dados da tabela acima, observa-se que o percentual de gasto com pessoal cresceu cada vez mais chegando a 68,14% no 1º quadrimestre de 2015 e fechando esse exercício com um percentual de 64,12%, conforme apurado por esta Corte de Contas.

Ademais, é importante destacar que o descumprimento da despesa com pessoal sujeita o responsável às penalidades previstas na Lei 10.028/00, às quais competem ao TCEES:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

I – deixar de divulgar ou de enviar ao Poder Legislativo e ao Tribunal de Contas o relatório de gestão fiscal, nos prazos e condições estabelecidos em lei;

II – propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

IV – deixar de ordenar ou de promover, na forma e nos prazos da lei, a execução de medida para a redução do montante da despesa total com pessoal que houver excedido a repartição por Poder do limite máximo.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida. (grifo nosso).

Por todo o exposto, considerando que a presente irregularidade já fora apontada na análise das Prestações de Contas Anual dos exercícios de 2012, 2013 e 2014, e até o presente exercício o gestor responsável não adotou as medidas necessárias a fim de reconduzir as despesas com pessoal aos limites previstos na Lei de Responsabilidade Fiscal, opina-se no sentido de **citar** o gestor responsável a fim de apresentar as justificativas que julgar necessárias.

000050

8.2. DÍVIDA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO

Base Normativa: Art. 59, IV, da Lei Complementar nº 101/2000; e art. 3º, II, da Resolução nº 40/2001 do Senado Federal.

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 que a dívida consolidada líquida dos Municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a receita corrente líquida.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual (arquivo RGFDC) do município de Montanha, ao final do exercício de 2014, a dívida consolidada líquida do município não impactou a receita corrente líquida, conforme demonstramos na tabela a seguir:

Descrição	Em R\$ 1,00 Valor
Dívida consolidada	5.112.582,33
Deduções	6.855.607,92
Dívida consolidada líquida	-
Receita corrente líquida - RCL	45.481.343,07
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	-

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Portanto a dívida consolidada líquida não extrapolou o limite previsto (120% da receita corrente líquida), estando em acordo com a legislação supramencionada.

8.3. OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Base Normativa: Art. 35 da Lei Complementar 101/2000; Lei Federal 4.595/1964; art. 7º, inciso I, e art. 10 da Resolução do Senado Federal nº 43/2001; e art. 167, III da Constituição Da República /1988; Art. 55, inciso I, alínea "c"; e art. 40, §1º, da Lei Complementar 101/2000.

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

O Senado Federal editou a Resolução 43/2001, dispondo sobre os limites para a contratação das operações de crédito pelos Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, conforme art. 7º.

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;

000051

- 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 relativa 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 Municípios, o 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 poderá 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 por cento) da receita corrente líquida, observando-se ainda, as disposições contidas nos artigos 14 e 15 daquela resolução.

Com base nas demonstrações contábeis e no Relatório de Gestão encaminhados pelo jurisdicionado à Corte de Contas, observa-se que **não houve a contratação de operações de crédito nem a concessão de garantias ou contra garantia de valores no exercício de 2014.**

8.4. 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 o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve integrar o Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter, dentre outros demonstrativos, o da estimativa e compensação da renúncia de receita e o 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.

Avaliou-se a Lei de Diretrizes Orçamentárias, a Lei Orçamentária Anual e o Relatório de Gestão do município de Muniz Freire, aprovadas para o exercício de 2015, e constata-se **não ter sido prevista ou estabelecida renúncia de receita.**

000052

9. GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO

9.1. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Base Normativa: Art. 212, caput, da Constituição da República/1988 e Art. 60, inciso XII, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, da Constituição da República/1988 (alterado pela Emenda Constitucional 53/2006).

Por determinação da Constituição da República, 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.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município, no exercício de 2015, aplicou 37,55% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, planilha de apuração, Apêndice E deste relatório, resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 26: Aplicação na manutenção e desenvolvimento ensino

	Em R\$ 1,00
Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.859.699,90
Receitas provenientes de transferências	25.475.253,99
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	28.334.953,89
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	10.640.378,79
% de aplicação	37,55%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Quanto à destinação de recursos para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município destinou 94,92% das receitas provenientes do FUNDEB, conforme demonstrado na planilha de apuração, Apêndice D, e apresentado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 27: Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	8.961.295,22
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	8.505.982,55
% de aplicação	94,92%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Portanto, o município cumpriu com os limites mínimos constitucionais relacionados à educação.

9.2. APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Base Normativa: Artigo 77, inciso III, do ADCT - Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição da Pública/1988 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000).

A Emenda Constitucional 29/2000 acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo 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

000053

- 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 da República, estabelecendo os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos 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 por cento) 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 da República.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município, no exercício de 2015, aplicou 22,19% 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 deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 28: Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde

Destinação de recursos	Em R\$ 1,00
	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.859.699,90
Receitas provenientes de transferências	25.475.253,99
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	28.334.953,89
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	6.288.205,30
% de aplicação	22,19%

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Portanto, o município cumpriu com o limite mínimo constitucional previsto para a saúde.

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

A Lei 11.494/2007 regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB atribuiu aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social 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 segue²:

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.

² <http://www.fnde.gov.br>

- 000054

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.

Avaliou-se o parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb que integra a prestação de contas anual do município de Muniz Freire, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2015 (arquivo PCFUND), e constatou-se que os conselheiros do FUNDEB se reuniram no dia 17/03/2016, e após análise e conferência na documentação comprobatória das receitas e despesas do FUNDEB, **emitiram o Parecer nº 001/2016 favorável quanto a aplicação dos recursos vinculados ao FUNDEB, no exercício de 2015.**

9.4. AVALIAÇÃO DO PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA SAÚDE

A Lei Complementar 141/2012 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 estabelecidas na Lei Complementar.

A Instrução Normativa TC 34/2015, 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 a obrigatoriedade de envio do Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos

000055

aplicados em ações e serviços públicos de saúde, na forma dos artigos 34 a 37 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Avaliou-se o parecer do Conselho Municipal de Saúde que integra a prestação de contas anual do município de Muniz Freire, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2015, e constatou-se que os conselheiros se reuniram no dia 16/03/2016, e após análise e conferência na documentação comprobatória das receitas e despesas realizadas com recursos da saúde, emitiram a Resolução CMS 006/2016 e **emitiram parecer favorável a aprovação da prestação de contas das ações realizadas pelo Secretaria Municipal de Saúde, no exercício de 2015.**

10. TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

Base Normativa: Art. 29-A, inciso I (redação dada pela Emenda Constitucional nº 58, de 2009), c/c art. 29-A, § 2º, da Constituição da República/1988.

A Constituição da República 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, apurou-se os valores transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a título de duodécimo (planilha detalhada Apêndice D deste relatório), no decorrer do exercício de 2015, conforme demonstrou-se sinteticamente na tabela a seguir:

Tabela 29: Transferências para o Poder Legislativo		Em R\$ 1,00
Descrição	Valor	
Receita tributária e transferências – 2012 (Art. 29-A CF/88)	27.742.677,95	
% máximo para o município	7%	
Valor máximo permitido para transferência	1.941.987,46	
Valor efetivamente transferido	1.936.196,86	

Fonte: Processo TC 3821/2016- Prestação de Contas Anual/2015

Da análise do quadro acima, conclui-se que houve **cumprimento** ao limite imposto pela Constituição Federal.

11. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal, em seu artigo 74, determina que deverá ser mantido pelos Poderes sistemas de controle interno, estabelecendo conteúdo mínimo que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No parágrafo primeiro, ficou estabelecido que "*os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária*".

Por meio da Res. 227/2011, alterada pela Res. 257/2013, o TCEES dispôs sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovando também o "*Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública*", e estabelecendo prazos para que os jurisdicionados atendessem aos comandos regulamentadores.

Consta da IN TCEES 34/2015 previsão para encaminhamento, pelo Prefeito, da seguinte documentação correlata:

- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC nº 227/2011);

~# 000056

- Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c artigo 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013 e c/c artigo 4º da Resolução TC nº 227/2011);

- Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do artigo 4º, da Resolução TC nº 227/2011.

Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara Municipal, em relação ao município de Muniz Freire, constata-se que o sistema de controle interno foi regulamentado pelas leis 2226/2011 e 2310/2013.

O responsável pela Unidade de Controle Interno do Poder Executivo é a Sra. Fabíola Alves Lopes, CPF nº 118.587.477-16.

A documentação prevista na IN TCEES 34/2015 foi encaminhada, nos termos previstos pela regulamentação, sendo que foram apontados indicativos de irregularidades quanto ao déficit de execução orçamentária e ao descumprimento do limite com as despesas de pessoal, já apontados neste relatório, como também as respectivas proposições e alertas emitidos ao chefe do Poder Executivo.

Deste modo, assim declara:

Por todo o exposto, em nossa opinião as demonstrações contábeis e as demais peças que integram a prestação de contas sob exame representam adequadamente com ressalvas a posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal do exercício a que se refere, uma vez que o exercício de 2015 encerrou com déficit na ordem de R\$ 6.112.345,13 (seis milhões, cento e doze mil, trezentos e quarenta e cinco reais e treze centavos), e com o índice de despesa total com pessoal no percentual de 63,20%.

12. MONITORAMENTO

Não foram encontrados itens passíveis de monitoramento para este exercício, conforme consulta ao sistema de monitoramento do TCEES.

13. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A prestação de contas anual ora analisada refletiu a atuação do prefeito municipal responsável pelo governo no exercício de 2015, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 297/16, a análise consignada neste Relatório Técnico Contábil teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 34/2015.

Como resultado, apresenta-se a seguir os achados que resultam na opinião pela citação do responsável, com base no artigo 63, I, da Lei Complementar 621/2012:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
5.2.1 INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DO ART. 25 DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO	Paulo Fernando Mignone	Citação
5.3.1 APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO E FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS	Paulo Fernando Mignone	Citação
7.2 – DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FLUTUANTE E O SALDO DO PASSIVO FINANCEIRO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL	Paulo Fernando Mignone	Citação
7.3 – INSCRIÇÕES DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO	Paulo Fernando Mignone	Citação
7.4 NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES	Paulo Fernando Mignone	Citação
7.5 NÃO RECONHECIMENTO DAS PROVISÕES MATEMÁTICAS PREVIDENCIÁRIAS RELACIONADAS AOS APOSENTADOS E PENSIONISTAS SOB RESPONSABILIDADE DO MUNICÍPIO	Paulo Fernando Mignone	Citação
8.1.1 – DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL COM DESPESA DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO	Paulo Fernando Mignone	Citação

Vitória, 16 de novembro de 2016.

MÁRCIO BRASIL ULIANA
Auditor de Controle Externo

VIVIANE COSER BOYNARD
Auditora de Controle Externo
(Limites legais e constitucionais)

000057

APÊNDICE A

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Município: MUNIZ FREIRE

Exercício: 2015

(R\$)	
ESPECIFICAÇÃO	TOTAL
RECEITAS CORRENTES	50.418.950,20
Receita Tributária	3.165.551,29
Receita de Contribuições	398.567,64
Receita Patrimonial	507.455,51
Receita Agropecuária	-
Receita Industrial	-
Receita de Serviços	-
Transferências Correntes	45.989.648,60
Outras Receitas Correntes	357.727,16
RECEITAS PRÓPRIAS - EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES	-
DEDUÇÕES	4.937.607,13
Contrib. Plano Seg. Social Servidor	-
Servidor	-
Patronal	-
Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	-
Dedução de Receita para Formação do FUNDEF	4.937.607,13
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	45.481.343,07

APÊNDICE B

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
PODER EXECUTIVO

Município: MUNIZ FREIRE

Exercício: 2015

DESPESA COM PESSOAL	(R\$) DESPESA LIQUIDADA
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	29.959.254,85
Pessoal Ativo	28.304.178,34
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.655.076,51
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)	(798.847,29)
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	(776.685,43)
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(22.161,86)
(-) 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	29.160.407,56
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	45.481.343,07
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	64,12%
LIMITE LEGAL (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <54%>	24.559.925,26
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, Art. 22 da LRF) - <51,30%>	23.331.928,99

000050

APÊNDICE C

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
CONSOLIDADO

Município: MUNIZ FREIRE

Exercício: 2015

	(R\$)
DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LÍQUIDA
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	31.575.211,43
Pessoal Ativo	29.843.896,07
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.731.315,36
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)	(800.257,39)
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	(776.685,43)
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	-
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(23.571,96)
(-) 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	30.774.954,04
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	45.481.343,07
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	67,67%
LIMITE LEGAL (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <60%>	27.288.805,84
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, Art. 22 da LRF) - <57%>	25.924.365,55

APÊNDICE D

DEMONSTRATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS PARA O PODER LEGISLATIVO

<i>em Reais</i>			
Receitas e Despesas Arrecadada Contabilizada até 31 de dezembro			
Item	Conta Contábil	Imposto	Exercício Anterior
RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL			2.797.255,55
1	11.0.0.00.00	Receita Tributária Total	2.797.255,55
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS			24.312.965,10
2	17.2.1.01.02	FPM	13.330.124,26
3	17.2.1.01.05	ITR	15.983,16
4	17.2.1.01.12/17.2.2.01.04	IPJ	262.140,03
5	17.2.1.09.01	ICMS - Desoneração Exportações	93.942,24
6	17.2.2.01.01/17.2.2.01.03	ICMS	10.121.808,54
7	17.2.2.01.02	IPVA	484.515,98
8	17.2.2.01.13	Contrib. Intrev. Dom. Econômico - CIDE	4.544,89
OUTRAS DE ORIGEM TRIBUTÁRIA			632.457,30
9	12.20.29.00	Contrib. P/ Cust. Ilum. Públ.	308.244,71
10	19.1.1.02.03	Multas e Juros de Mora - IRRF	-
11	19.1.1.38.00	Multas e Juros de Mora - IPTU	3.249,01
12	19.1.1.39.00	Multas e Juros de Mora - ITBI	-
13	19.1.1.40.00	Multas e Juros de Mora - ISS	1.557,83
14	19.1.3.02.00	Multas e Juros de Mora - DA - IRRF	-
15	19.1.3.11.00	Multas e Juros de Mora - DA - IPTU	25.358,46
16	19.1.3.12.00	Multas e Juros de Mora - DA - ITBI	-
17	19.1.3.13.00	Multas e Juros de Mora - DA - ISS	4.205,81
18	19.3.1.00.00	Dívida Ativa Tributária	289.840,48
DEMAIS RECEITAS CORRENTES			12.415.646,44
19	Diversos	Demais Recursos Vinculados	6.057.914,47
20	Diversos	Demais Receitas Correntes	6.357.731,97
RECEITAS CAPITAL			1.984.006,81
21		Receita de Capital Total	1.984.006,81
22		TOTAL	27.742.677,95
Demais Dados Adicionais			
23	Total de Duodécimos (Repasses) Recebidos	REFERENCIA	Exercício em Exerc.
24	Valor do Subsídio Mês percebido pelo Deputado Estadual	Movimento Extra-Contábil	1.936.196,86
25	% Máximo de Correlação com Subsídio do Deputado - cfe população	Lei Autorizativa Específica	25,322,25
26	% Máximo de Gasto do Poder Legislativo - cfe população	art. 29, inc. VI, CF	30,00%
		art. 29-B, CF	7,00%

Quadro Demonstrativo II
Limites Constitucionais Máximos

DESCRIÇÃO	REF. LEGAL	R\$
Subsídios de Vereadores		
Limitação Total		
Receitas Municipais - Base Referencial Total	Item 29. QD I	43.614.149,81
% Máximo de Comprometimento com Subsídios	art 29, VII, CF	5,00%
Limite Máximo de Gastos com Subsídios Totais	Cálculo TCEES	2.480.707,49
Limitação Individual		
Subsídio do Deputado Estadual - Base Referencial Individual	Item 30. QD I	25.322,25
% Máximo de Correlação com Subsídio do Dep. Estadual	art 29, VI, CF	30,00%
Limite Máximo Perceptível para Subsídio de cada Vereador	Cálculo TCEES	7.596,68
Gastos com Folha de Pagamento		
Total de Duodécimos (Repasses) Recebidos no Exercício	Item 28. QD I	1.936.196,86
% 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	1.355.337,80
Gastos Totais do Poder		
Receitas Tributárias e Transferências de Impostos - Ex. Anterior	Item 27. QD I	27.742.677,95
% Máximo de Gasto do Legislativo - cfe dados populacionais	Item 26. QD I	7,00%
Limite Máximo Permitido de Gastos do Poder - exceto Inativos	Cálculo TCEES	1.941.987,46

000059

APÊNDICE E

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

RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS	REALIZADAS
1 - RECEITAS DE IMPOSTOS	2.859.899,90
1.1 - Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	556.670,68
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	468.178,13
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPTU	2.812,93
Dívida Ativa do IPTU	63.968,85
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IPTU	21.710,77
1.2 - Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> - ITBI	335.161,34
Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> - ITBI	335.161,34
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	900.716,30
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	874.475,19
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ISS	1.727,03
Dívida Ativa do ISS	15.995,06
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ISS	8.519,02
1.4 - Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	1.067.151,58
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	1.067.151,58
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	25.475.253,99
2.1 - Cota-Parte FPM	14.045.752,67
2.2 - Cota-Parte ICMS	10.497.879,65
2.3 - ICMS-Desoneração - LC nº 87/96	92.487,37
2.4 - Cota-Parte IPI-Exportação	285.910,55
2.5 - Cota-Parte ITR	14.436,80
2.6 - Cota-Parte IPVA	538.786,95
2.7 - Cota-Parte IOF-Ouro	-
3 - TOTAL DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS (1 + 2)	28.334.953,89
OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO	REALIZADAS
4 - TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	-
4.1 - Transferências do Salário Educação	-
4.2 - Outras Transferências do FNDE	-
5 - TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIO 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	4.937.607,13
9.1 - Cota-Parte FPM Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.1)	2.660.966,63
9.2 - Cota-Parte ICMS Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.2)	2.099.861,49
9.3 - Cota-Parte ICMS-Desoneração Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.3)	18.497,42
9.4 - Cota-Parte IPI-Exportação Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.4)	47.629,93
9.5 - Cota-Parte ITR Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.5)	2.895,26
9.6 - Cota-Parte IPVA Destinadas ao FUNDEB (18,33% de 2.6)	107.756,40
10 - RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	8.961.295,22
10.1 - Transferências de Recursos do FUNDEB	8.941.348,86
10.2 - Complementação da União ao FUNDEB	-
10.3 - Cota Municipalização	-
10.4 - Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	19.946,36
11 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (10.1 - 9)	4.003.741,73
[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	8.505.982,55
12.1 - Com Educação Infantil	2.100.830,17
12.2 - Com Ensino Fundamental	6.405.152,38
13 - MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO DA EDUC. BÁSICA	94,92%

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)	7.083.738,47
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	REALIZADAS
15 - SUBFUNÇÕES COMPUTÁVEIS - MDE	17.801.282,49
15.1 - Despesas Custeadas com Educação Infantil, Ensino Fundamental, Especial, Jovens e Adultos e Adm. Geral	17.801.282,49
16 - SUBFUNÇÕES NÃO COMPUTÁVEIS - MDE	536.027,66
16.1 - Desp. Custeadas Ensino Médio, Superior, Profissional e Outras	536.027,66
17 - TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (15 + 16)	18.337.310,15
DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL	REALIZADAS
18 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	4.003.741,73
19 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	3.137.215,61
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	19.946,36
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)	7.160.903,70
24 - MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO [(15) - (23)] / (3) * 100%	37,55%

000060

APÊNDICE F

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

RRFO ANEXO XVI (ADGT, Art. 77) (R\$)

RECEITAS	REALIZADAS
Receitas de impostos	2.959.899,90
Impostos	2.744.966,24
Dívida Ativa de Impostos	79.963,91
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos de Impostos e da Dívida Ativa de Impostos	34.769,75
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	25.475.253,99
Cota-Parte FPM (100%)	14.045.752,67
Transf. Financ. ICMS-Desoneração - LC nº 87/96 (100%)	92.437,37
Cota-Parte ICMS (100%)	10.497.879,65
Cota-Parte IPI-Exportação (100%)	285.910,55
Cota-Parte ITR (100%)	14.436,80
Cota-Parte IOF-Ouro (100%)	-
Cota-Parte IPVA (100%)	538.786,95
TOTAL	28.334.953,89

DESPESAS COM SAÚDE (POR SUBFUNÇÃO)	LIQUIDADAS
Atenção Básica	5.257.331,59
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	4.119.033,60
Suporte Profilático e Terapêutico	-
Vigilância Sanitária	343.999,66
Vigilância Epidemiológica	-
Alimentação e Nutrição	-
Administração Geral	2.818.150,59
Outras Subfunções	-
TOTAL	12.538.515,44
DEDUÇÕES DA DESPESA	6.250.310,14
(-) RECEITAS DE APLICAÇÃO FINANCEIRA - CONTAS BANCARIAS DA SAÚDE	132.595,30
(-) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS	-
(-) DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE	4.954.893,69
Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	4.954.893,69
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	1.162.821,15
ACRESCIMOS À DESPESA	-
(+) * DESPESA COM CONTR. PREVIDENCIÁRIAS DOS ENTES ESTATAIS	-
(+) DESPESAS INCLUIDAS	-
TOTAL DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE	6.288.205,30
PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE NA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - LIMITE CONSTITUCIONAL	22,19%

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

PARECER PRÉVIO TC-023/2018 – PLENÁRIO

Processos TC: 06544/2017-9, 03821/2016-2, 02409/2015-1, 02408/2015-6
Classificação: Recurso de Reconsideração
UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire
Relator: Marco Antônio da Silva
Partes: Paulo Fernando Mignone, Carlos Brahim Bazzarella
Procuradores: Americo Soares Mignone (OAB: 12360-ES), Thiago Lopes Pierote (OAB: 14845-ES)

Ementa:

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO – CONHECER E NEGAR PROVIMENTO – MANTER INCÓLUME OS TERMOS DO PARECER PRÉVIO TC 057/2017.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA:

Cuidam os presentes autos de **Recurso de Reconsideração** interposto pelo **Sr. Paulo Fernando Mignone**, em face do Parecer Prévio nº 057/2017 prolatado nos autos do Processo TC-3821/2016 - Primeira Câmara, através do qual esta Corte de Contas recomendou a rejeição das contas do ora recorrente, relativas ao exercício de 2015, pelas irregularidades constantes dos itens 1.1; 1.2; 1.3; 1.4; 1.5 e 1.6, do referido Parecer Prévio, e formação de autos apartados, com a finalidade de responsabilizar, pessoalmente, o então Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso VI, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, referente a irregularidade apontada no item 3.1.6 do voto do então relator (Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo).

Em síntese, o recorrente alega em sede de preliminar que não foi devidamente intimado da pauta de julgamento do referido Parecer Prévio em apreço, e, no mérito, rechaça todas as irregularidades e requer o provimento do recurso para reforma do Parecer Prévio e assim, pronunciamento pela aprovação das contas, subsidiariamente, a aprovação das contas com ressalvas.

000061

Instada a se manifestar, a área técnica pugnou pelo conhecimento do recurso, com a rejeição da preliminar suscitada e, no mérito, por **negar-lhe provimento**, conforme Manifestação Técnica de Recurso 00003/2018-8, que acompanhou os termos da ITR 334/2017 e da Manifestação Técnica 4/2018-2.

O Ministério Público Especial de Contas, mediante Parecer 00444/2018-8, da lavra do Procurador, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, em consonância com a área técnica, manifestou-se no mesmo sentido.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de Contas para emissão de relatório e voto para efeito de deliberação do Plenário deste Egrégio Tribunal de Contas, nos termos do art. 29 do Regimento Interno, Resolução - TC 261/2013.

É o sucinto relatório.

V O T O

Em se tratando de Recurso intentado em face dos termos do Acórdão indicado, necessário é sua análise, em cotejo com os documentos e argumentos despendidos.

1. DAS CONSIDERAÇÕES INICIAIS:

Da análise dos autos, verifico que a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas, após **CONHECIDO** o recurso, e no mérito, por **NEGAR PROVIMENTO**.

Assim, transcreve-se o posicionamento da área técnica, através da Secretaria de Controle Externo de Recursos - Secex Recursos, nos termos da Instrução Técnica de Recursos - ITR 00003/2018-8, *verbis*:

[...]

IV. CONCLUSÃO

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo CONHECIMENTO do presente recurso, nos termos da ITR 334/2017.

No que tange ao mérito, opina-se pelo NÃO PROVIMENTO, nos termos da ITR 334/2017 e da Manifestação Técnica 4/2018-2, – g.n.

Por sua vez, o douto representante do *Parquet* de Contas acompanhou a área técnica, na íntegra, conforme Parecer 00444/2018-8.

2. DOS REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE:

Denota-se que o Parecer Prévio nº 057/2017 foi disponibilizado no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal no dia 31/07/2017, considerando-se publicado no dia 01/08/2017, nos termos do artigo 66, parágrafo único da Lei Complementar 621/2012 c/c o artigo 5º da Resolução TC 262/2013, tendo o presente recurso de reconsideração sido interposto em 30/08/2017, sendo, portanto, **TEMPESTIVO**.

Verifica-se que o recorrente é capaz e possui interesse e legitimidade, estando preenchidos todos os requisitos de admissibilidade, nos termos dos artigos 395 e 396 da Resolução TC 261/2013.

3. DA ANÁLISE DA PRELIMINAR DE NULIDADE DO PARECER PRÉVIO 057/2017 :

O recorrente alega que não foi devidamente intimado da pauta de julgamento do Processo TC 3821/2016, pois a intimação se deu através de Diário Eletrônico do TCEES, porquanto entende que deveria ser intimado pessoalmente, possibilitando-lhe realizar sustentação oral.

Alega, ainda, que naquele momento não era representado por advogado nestes autos e que a não intimação pessoal para o ato de julgamento configura restrição da publicidade e transparência processual, impedindo o exercício do contraditório e da ampla defesa e, assim, almeja a anulação do Parecer Prévio 057/2017, por inobservância das normas processuais.

A respeito do assunto, publicação dos atos processuais perante este Tribunal de Contas, a Lei Complementar 621/2012, em seu artigo 62, assim dispõe, *verbis*:

[...]

Art. 62. A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei. – g. n

Ocorre que a arguição apresentada pelo recorrente quanto à necessidade de sua intimação pessoal não configura nenhuma das hipóteses excepcionadas pela lei de regência.

000062

Assim, tem-se que o recorrente foi devidamente intimado do Parecer Prévio nº 00057/2017-6, publicado no dia 01/08/2017, portanto, não houve qualquer ofensa ao contraditório, a ampla defesa e ao devido processo legal, **razão pela qual deve ser rejeitada a preliminar suscitada.**

3. DO MÉRITO RECURSAL:

Verifica-se do Parecer Prévio recorrido que esta Corte de Contas recomendou a Câmara Municipal a rejeição das contas do ora recorrente, relativas ao exercício de 2015, pelas seguintes irregularidades, constantes do Parecer Prévio nº 057/2017, vejamos:

1.1 Inobservância dos requisitos da LRF e do art. 25 da LDO quanto à limitação de empenho;

1.2 Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas;

1.3 Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento;

1.4 Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores;

1.5 Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município;

1.6 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo.

O recorrente ao apresentar as suas razões de recurso, pretende o afastamento de tais irregularidades, para o fim de que seja recomendado a aprovação das contas, contudo, os argumentos trazidos pelo Sr. Paulo Fernando Mignone, não são capazes de afastar as irregularidades em análise.

Isto porque, no que se refere à irregularidade constante do **item 1.1 (Inobservância dos requisitos da LRF e do art. 23 da LDO quanto à limitação de empenho)**, o recorrente alega, em síntese, que “várias foram as tentativas da Administração estadualizar as escolas que haviam sido municipalizadas, porém todas frustradas” e afirma, “estadualizar as escolas era a única saída de curto prazo para o município de Muniz Freire tentar se adequar ao índice de gasto

com pessoal e encerrar o descumprimento do estatuído no artigo 19, inciso III; artigo 20, inciso III, alínea "b" e artigo 22, parágrafo único da LRF".

Entretanto, apesar do esforço do recorrente, a Área Técnica verificou que a possibilidade de não cumprimento das metas foi identificada desde o 1º bimestre de 2015, inclusive, o recorrente recebeu pareceres de alerta relacionados aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres de 2015, processos TC 5813/2015, 6851/2015, 9823/2015 e 12881/2015, todos emitidos com base nos dados declarados pelo próprio Responsável a esta Corte de Contas, por meio do sistema LRFWeb, **razão pela qual deve ser mantida a irregularidade.**

No que se refere à irregularidade apontada no **item 1.2 (Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas)**; o recorrente alega que "adotou ações ao longo de todo exercício de 2015 e de todo o seu Governo para combater o desequilíbrio nas contas de Muniz Freire. Foram baixados os Decretos Municipais 5.862/2013, 6045/2013, 6371/2014, 6416/2014, 6637/2015 e 6647/2015"

Segue o recorrente em suas razões arguindo que: "por circunstâncias externas e independentes da sua atuação, como o agravamento da crise econômica do país e a diminuição dos repasses de natureza federal e estadual (FUNDAP, FPM, Convênios, Emendas Parlamentares, etc), tais ações, infelizmente, não produziram os efeitos que objetivavam. *Em relação ao equilíbrio das contas públicas, na atual situação econômica do Brasil, o que deve ser cobrado do recorrente é o comportamento, a atuação, e não resolução em si*".

Da análise do feito, em que pese o esforço do recorrente na contenção de gastos, constatou-se que tais medidas foram insuficientes, pois o Município encerrou o exercício de 2015 com *déficit* financeiro de R\$ 3.618.844,57 (três milhões, seiscentos e dezoito mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos), ocasionado, sobretudo, por insuficiências de recursos em fontes vinculadas à Saúde e Educação, conforme verificado no Demonstrativo do Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial (arquivo digital BALPAT).

~ 000063

E, ainda, constatou-se no Balanço Orçamentário apresentado a esta Corte de Contas (Processo TC 3821/2016) que o município teve um *déficit* na execução orçamentária, em relação ao previsto, de R\$ 6.112.345,13 (seis milhões, cento e doze mil, trezentos e quarenta e cinco reais e treze centavos) e não obteve *Superávit* Financeiro no exercício anterior que pudesse fazer face ao *Déficit* Orçamentário apurado no exercício em análise, **portanto, mantenho a presente irregularidade.**

No que tange a irregularidade tratada no **item 1.3 (Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento)**, o recorrente, em síntese, argumenta o seguinte: *“no caso, o déficit de arrecadação do Município de Muniz Freire no ano de 2015 ocorreu em virtude da ampliação da crise econômica do país em proporções inimagináveis, com a consequente extinção ou redução brusca de verbas voluntárias ou involuntárias que compunham a receita municipal. Aliás, a imprevisibilidade da dimensão da crise econômica vivida pelo Brasil afetou não só a gestão do recorrente, mas de todos os entes e órgãos públicos brasileiros, até daqueles que conseguiram se manter dentro dos limites legais”*.

Mais uma vez, apesar das argumentações do recorrente, que apontam a crise financeira que envolveu todo o país, como marco ensejador dos excessos de gastos, **tenho que tais argumentos não são suficientes para afastar a irregularidade perpetrada no v. Parecer Prévio atacado, razão pela qual deve ser mantida.**

No que se refere às irregularidades tratadas nos **itens 1.4 (Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores); itens 1.5 (Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município)**, estas também não restaram sanadas quando da apresentação do recurso, portanto, **devendo ser mantidas**, tal qual indicado pelo corpo técnico em sua manifestação.

Finalmente, a irregularidade constante do **item 1.6 (Descumprimento do Limite Legal com Despesa de Pessoal)**, argui o recorrente que *“diante do*

cenário de crise econômica apresentado desde o primeiro ano de sua gestão, conforme todo o exposto neste Recurso, diversas foram as tentativas de equilibrar as finanças do Município e principalmente adequar o índice da despesa total com pessoal estabelecido na LRF”.

Contudo, apesar das medidas de contenção de despesas e de redução das despesas com pessoal, constatou a Área Técnica, em consulta aos dados enviados ao Sistema LRFWeb, de responsabilidade da Administração Municipal, referentes ao 1º, 2º e 3º quadrimestres de 2016, que 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 2016) do percentual de despesas excedentes com pessoal, razão pela qual permanece a irregularidade, devendo ser mantida.**

Em assim sendo, **acompanhando** o entendimento da área técnica e do douto representante do *Parquet* de Contas que opinaram pelo conhecimento do recurso, e, no mérito, por NEGAR PROVIMENTO, mantendo-se integralmente o Parecer Prévio nº 057/2017 prolatado nos autos do Processo TC-3821/2016 - Primeira Câmara, que recomendou a rejeição das contas do Sr. Paulo Fernando Mignone, então Prefeito do Município de Muniz Freire, exercício 2015, e expediu determinações.

4. DO DISPOSITIVO

Ante o exposto, **acompanhando** o entendimento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Plenário aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

1. PARECER PRÉVIO

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:

000064

1.1. CONHECER do recurso interposto para **REJEITAR** a preliminar suscitada pelo recorrente, por inexistir nulidade no **Parecer Prévio TC 057/2017**;

1.2. NEGAR PROVIMENTO ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Paulo Fernando Mignone, então Prefeito do Município de Muniz Freire, em face do **Parecer Prévio TC 057/2017 – Primeira Câmara**, prolatado nos autos do Processo TC 3821/2016, mantendo-se **incólume os termos do v. Parecer Prévio atacado**;

1.3. ARQUIVAR os presentes autos, após o trânsito em julgado e as providências relativas ao art. 131 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 27/03/2018 - 8ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e Sérgio Manoel Nader Borges.

4.2. Conselheiros em substituição: João Luiz Cotta Lovatti e Marco Antonio da Silva (relator).

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO MARCO ANTONIO DA SILVA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões

000065



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

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

Processo TC N°: 6544/2017

Unidade Gestora: PREFEITURA DE MUNIZ FREIRE

Assunto: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Responsável: Paulo Fernando Mignone

Trata-se de recurso de reconsideração interposto por **PAULO FERNANDO MIGNONE** com vistas à reforma do Parecer Prévio TCEES 057/2017, prolatado nos autos do processo TC 3821/2016, que recomendou a **rejeição** das contas da Prefeitura de Muniz Freire, nos seguintes termos:

1. Recomendar a **rejeição** das contas do senhor Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal de Muniz Freire, relativas ao exercício financeiro de 2015, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

1.1 Inobservância dos requisitos da LRF e do art. 25 da LDO quanto à limitação de empenho;

1.2 Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas;

1.3 Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento;

1.4 Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores;

1.5 Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município;

1.6 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

2. **Formar autos apartados** nos termos do art. 134, inciso III e § 2º c/c art. 281 do Regimento Interno, com a finalidade de responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso VI, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, pelo indício de irregularidade apontado no item 3.1.6 do voto do relator - Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

3. **Determinar** ao ente que:

3.1 Contabilize as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal 1.517/1999;

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

000066



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

3.2 Nos próximos exercícios, promova as ações corretivas necessárias a fim de eliminar inconsistências entre demonstrativos contábeis identificadas no RT 454/2016, em especial o item 7.2 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o Saldo do Passivo evidenciado no Balanço Patrimonial;

O Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC), na Instrução Técnica de Recurso – ITR 00003/2018, acompanhando a Manifestação Técnica 00004/2018 do Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia (NCE), rejeitou as razões do recurso, recomendando não dar-lhe provimento.

Com efeito, observa-se, de uma análise dos argumentos trazidos pelo recorrente, que os mesmos não têm o condão de afastar as irregularidades acima citadas, não logrando êxito em desconstituir a base fática e jurídica que suporta a manutenção dos itens, consoante bem demonstrado pela Unidade Técnica especializada.

Notadamente, no **item 1.6**, restou apurado o pagamento de pessoal do Poder Executivo acima do limite legal, em expressa afronta à Lei de Responsabilidade Fiscal que, objetivando a prevenção de riscos e a correção de desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, traz, na esfera municipal, o percentual de 54% para o Executivo, na alínea “b”, inciso III, do art. 20.

Verbia gratia, a **despesa com pessoal acima do limite legal** é considerada pelo Tribunal de Contas de Mato Grosso (Resolução Normativa n. 17/2010)¹ irregularidade gravíssima.

Por sua vez, quanto ao **item 1.5**, cumpre destacar que o gestor responsável pelo Regime de Previdência **deve ser rigoroso na observância do equilíbrio atuarial e na perseguição da sustentabilidade desse regime previdenciário**, o que só pode ser alcançado com o regular e tempestivo registro contábil da provisão matemática previdenciária, o que não foi observado pelo Município.

Afinal, o artigo 1º, inciso I, da Lei Federal 9.717/98 exige que a avaliação atuarial defina a organização e revisão do plano de custeio e benefícios, **devendo ser**

¹ AA 04. Limite Constitucional/Legal_Gravíssima_04. Gastos com pessoal acima dos limites estabelecidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal (arts. 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000 – LRF).



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

contabilizada, a fim de garantir o equilíbrio financeiro e atuarial, evitando que o **ente federativo seja submetido a risco fiscal diante da possibilidade de comprometimento futuro das finanças públicas**.

Já no que se refere ao item 1.4 – “**NÃO RECOLHIMENTO DAS CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS DO ENTE E RETIDAS DE SERVIDORES**” – cabe ressaltar, inicialmente, que o sistema previdenciário fundamenta-se no **princípio do equilíbrio financeiro e atuarial – insculpido no caput do art. 201 da Constituição Federal** –, que reflete a existência de reservas monetárias ou de investimentos, numerário ou aplicações suficientes para o adimplemento dos compromissos atuais e futuros previstos. Assim, o não recolhimento cria uma falsa percepção da realidade para a elaboração das medidas necessárias à correção de desvios do sistema, o que causa prejuízos financeiros.

Tal alerta pode ser encontrado em trecho de trabalho publicado para a Coleção Previdência Social, Série Estudos; v.34, de autoria de Narton Gutierre Nogueira, intitulado “**O equilíbrio financeiro e atuarial dos RPPS: de princípio constitucional a política pública de Estado**”, p. 187, a seguir transcrito:

[...] quando o equilíbrio financeiro e atuarial foi estabelecido de forma explícita como princípio constitucional para a organização dos RPPS, no final de 1998, estes, em sua maioria, já existiam e se encontravam diante de uma situação de desequilíbrio estrutural crônico. Assim sendo, “construir” o equilíbrio não foi apenas uma diretriz inovadora a ser observada pelos RPPS que viessem a ser instituídos, mas tarefa muito mais complexa, que implica “desconstruir” modelos e estruturas erroneamente consolidados há anos ou décadas.

As consequências desse desequilíbrio ainda não se fazem sentir de forma tão aguda no presente, especialmente para muitos Municípios cujos RPPS, embora apresentem déficit atuarial, mantêm superávits financeiros e possuem recursos acumulados suficientes para o pagamento dos benefícios por alguns anos. No caso da União, dos Estados e dos Municípios com RPPS mais antigos, além do desequilíbrio atuarial há o desequilíbrio financeiro, que requer aportes mensais para sua cobertura, porém este se apresenta em valores que podem ser suportados pelos recursos orçamentários dos Tesouros nacional, estaduais e municipais.

Porém, se mantida a postura atual dos entes federativos, que não tratam com a devida importância o equilíbrio financeiro e atuarial de seus RPPS e resistem à adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial, essa situação irá se agravar no futuro, com prejuízo para sua própria capacidade administrativa.

O desequilíbrio nas contas públicas, ocasionado pelo crescimento contínuo das despesas com pessoal, poderá comprometer a capacidade de efetivação das políticas de interesse dos cidadãos, tais como: saúde, educação, segurança e moradia, e conduzirá à



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

necessidade imperiosa de severas reformas previdenciárias que ameaçarão o direito dos servidores públicos. (g.n.)

Nesse contexto, no caso em exame, o responsável ao não realizar o repasse das contribuições fomentou a ocorrência de desfalque nas contas do INSS, incitando prejuízo nítido à administração pública.

Portanto, conquanto *a posteriori* sejam repassadas as contribuições previdenciárias, tal hipótese de maneira alguma elide ou atenua a conduta de não recolher tempestivamente as contribuições, pois os prejuízos já foram causados.

Ademais, **o atraso no repasse tem repercussão em despesas indevidas e desnecessárias com multa, juros e correção monetária, o que representa prejuízo ao erário.**

Destaca-se: esses indícios narrados referem-se à irregularidade de natureza grave, que **causa prejuízo financeiro ao INSS** – em razão da adoção de medidas econômicas desnecessárias para correção dos desvios do sistema, – e **ao ente ao qual o servidor beneficiário vincula-se** – que deverá repassar a contribuição previdenciária em atraso com **multa, juros e correção monetária.**

Nessa linha, o Tribunal de Contas Catarinense, no processo nº 02/03501551, Acórdão n. 1765/08, julgou irregulares as contas de gestão de Prefeito, além de imputar débito, nos termos adiante reproduzidos:

6.1. JULGAR IRREGULARES, COM IMPUTAÇÃO DE DÉBITO, (...) E CONDENAR OS RESPONSÁVEIS A SEGUIR DISCRIMINADOS AO PAGAMENTO DE DÉBITOS DE SUA RESPONSABILIDADE, fixando-lhe o prazo de 30 (trinta) dias, a contar da publicação deste Acórdão no Diário Oficial Eletrônico desta Corte de Contas, para comprovar, perante este Tribunal, O RECOLHIMENTO DO VALOR DO DÉBITO AOS COFRES DO MUNICÍPIO, ATUALIZADO MONETARIAMENTE E ACRESCIDO DOS JUROS LEGAIS (...) calculados a partir da data da ocorrência do fato gerador do débito (...).

6.1.2. De responsabilidade do Sr. *EDGAR SCHNEIDER*, ex-Prefeito Municipal de Meleiro, CPF nº 029.201.079-68 m as seguintes quantias:

6.1.2.1. R\$25.483,76 (VINTE E CINCO MIL QUATROCENTOS E OITENTA E TRÊS REAIS E SETENTA E SEIS CENTAVOS) REFERENTE A DESPESAS COM PAGAMENTO DE JUROS DECORRENTES DE ATRASO NO REPASSE DE VALORES AO FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA E PREVIDÊNCIA, em descumprimento ao previsto no art. 4º e no § 1º do art. 12 da Lei (federal) n. 4.320/64 (item III-B.1.1 do Relatório DMU)



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

Aliás, esse é o entendimento pacífico dessa Corte. São inúmeros os julgados desse Tribunal nesse sentido, ex vi:

Parecer Prévio TC-064/2015

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS - EXERCÍCIO DE 2012 - 1) MANUTENÇÃO PARCIAL DAS IRREGULARIDADES - 2) PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA - 3) DETERMINAÇÕES - 4) ARQUIVAR.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-2966/2013, **RESOLVEM** os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e cinco de agosto de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Manter as seguintes irregularidades:

1.1. Ausência de recolhimento de valores retidos de servidores, indicando apropriação indevida de recursos financeiros (ITEM 5.6 da ICC):

[...]

2. Recomendar à Câmara Municipal de São Mateus a aprovação com ressalvas das contas do Município de São Mateus, referentes ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Amadeu Boroto, com fundamento no art. 80, inciso II, da Lei Complementar nº 621/2012; [...]

ACÓRDÃO TC-939/2016 - PLENÁRIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3051/2014, **ACORDAM** os srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia quatro de outubro de dois mil e dezesseis, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. Julgar irregular a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus, sob a responsabilidade do senhor Amadeu Boroto, referente ao exercício de 2013, com amparo no artigo 84, inciso III, alíneas "d" e "e" da Lei Complementar 621/2012, pelo cometimento da irregularidade apontada no Relatório Técnico Contábil RTC 213/2015, qual seja, ausência de recolhimento de valores retidos de servidores e terceiros, indicando apropriação indevida de recursos financeiros (Base Normativa: artigos 35, 85, 92, 101 e 105 da Lei Federal nº. 4.320/1964; artigos 865 e 868, do Regulamento do Imposto de Renda (RIR) de 1999, alterado pelo inciso I, alínea "d", do artigo 70 da Lei 11.196/2005; artigos 37 e 158, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil e artigo 30 da Lei nº. 8.212/1991);

2. Aplicar multa individual no valor de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais) ao senhor Amadeu Boroto, com amparo no artigo 135, inciso II da Lei Complementar 621/2012;

3. Formar autos apartados, nos termos dos art. 38, parágrafo único, e art. 281 do Regimento Interno, mediante a juntada de cópias do RTC, ITI, ICC, ITC e do Acórdão, para quantificação do dano causado ao erário em razão das despesas indevidas com juros e multas decorrentes do atraso no recolhimento das parcelas do débito junto à Previdência Social, mediante Tomada de Contas Especial;

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

000068



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

4. Determinar à atual gestão da Prefeitura Municipal de São Mateus para que recolha tempestivamente os valores relativos a contribuições previdenciárias retidas de seus servidores e terceiros;

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

ACÓRDÃO TC-1753/2015 - PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos nos autos do Processo TC-2674/2014, ACORDAM os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia onze de novembro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Julgar irregulares as contas do Fundo Municipal de Saúde de Divino de São Lourenço, sob a responsabilidade do Sr. Aurecil Gonçalves Muruci, relativas ao exercício de 2013, nos termos do inciso III, do art. 84, incisos "c" e "d" da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade:

Ausência do recolhimento das parcelas devidas ao INSS e ao FGTS relacionadas a parcelamentos firmados (Item II.I da ICC 201/2015).

Base legal: Lei Federal 8.212/91, art. 30, inc. I, alíneas "a" e "b" e art. 37 da Constituição da República, Lei 4.320/64.

2. Aplicar multa ao responsável, Sr. Aurecil Gonçalves Muruci, no valor de R\$ 3.000,00 (três mil reais), atualizáveis na forma do art. 138 c/c art. 135, §3º, ambos da LC 621/2012, dosada na forma do artigo 389, incisos II e III, da Resolução TC 261/2013, por se tratar de pretensão punitiva em virtude da irregularidade mantida;

3. Determinar ao atual Controlador-Geral do Município de Divino de São Lourenço que:

3.1. Instaura Tomada de Contas Especial, para apuração e quantificação do dano, bem como identificação dos responsáveis, a fim de apurar a totalidade dos encargos financeiros incidentes sobre o recolhimento em atraso das parcelas devidas ao INSS e ao FGTS relacionadas ao parcelamento firmado e o ressarcimento aos cofres públicos (item III.I da ICC 201/2015), com fulcro no artigo 83, §1º5, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), sob pena de incorrer em responsabilidade solidária, informando, ainda, outros dados exigidos pela Instrução Normativa TC nº 32/2014, devendo os autos da Tomada de Contas Especial ser encaminhados a este Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias, na forma do art. 14 da IN TC 32/2014;

3.2. Comunique a esta Corte de Contas a instauração de Tomada de Contas em tela, no prazo de 15 (quinze) dias, de acordo com o estabelecido no art. 5º da IN TC 32/2014 e, acaso confirmado o prejuízo, providencie sua devolução ao erário do município, nos termos dos arts. 152 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal, devendo observar os prazos constantes da IN nº 32/2014.

4. Arquivar os presentes autos após o trânsito em julgado.

ACÓRDÃO TC-1755/2015 – PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos nos autos do Processo TC-3146/2014, ACORDAM os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia onze de novembro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:



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

1. Julgar **irregulares** as contas da Prefeitura de Divino de São Lourenço, sob a responsabilidade do Sr. Miguel Lourenço da Costa, no exercício de suas funções administrativas, relativas ao exercício de 2013, nos termos do inciso III, do art. 84, incisos "c" e "d" da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade:

"Ausência do recolhimento das parcelas devidas ao INSS e ao FGTS relacionadas a parcelamentos firmados (Item II.I da ICC 202/2015)."

Base legal: Lei Federal 8.212/91, art. 30, inc. I, alíneas "a" e "b" e art. 37 da Constituição da República, Lei 4.320/64.

2. **Aplicar multa** ao responsável, Sr. Miguel Lourenço da Costa, no valor de **R\$ 5.000,00** (cinco mil reais), atualizáveis na forma do art. 138 c/c art. 135, §3º, ambos da Lei Complementar 621/2012, dosada na forma do artigo 389, incisos II e III, do Regimento Interno, por se tratar de pretensão punitiva em virtude da irregularidade mantida;

3. **Determinar** ao atual Controlador-Geral do Município de Divino de São Lourenço que:

3.1. Instaure Tomada de Contas Especial, para apuração e quantificação do dano, bem como identificação dos responsáveis, a fim de apurar a totalidade dos encargos financeiros incidentes sobre o recolhimento em atraso das parcelas devidas ao INSS e ao FGTS relacionadas ao parcelamento firmado e o ressarcimento aos cofres públicos (item III.I da ICC 201/2015), com fulcro no artigo 83, §1º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), sob pena de incorrer em responsabilidade solidária, informando, ainda, outros dados exigidos pela Instrução Normativa TC nº 32/2014, devendo os autos da Tomada de Contas Especial ser encaminhados a este Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias, na forma do art. 14 da IN TC 32/2014;

3.2. Comunique a esta Corte de Contas a Instauração de Tomada de Contas em tela, no prazo de 15 (quinze) dias, de acordo com o estabelecido no art. 5º da IN TC 32/2014 e, acaso confirmado o prejuízo, providencie sua devolução ao erário do município, nos termos dos arts. 152 e ss. do Regimento Interno do Tribunal, devendo observar os prazos constantes da IN nº 32/2014;

4. **Arquivar** os presentes autos após o trânsito em julgado.

ACÓRDÃO TC-1755/2015 – PRIMEIRA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos nos autos do Processo TC-3146/2014, **ACORDAM** os Srs. Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia onze de novembro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Julgar **irregulares** as contas da Prefeitura de Divino de São Lourenço, sob a responsabilidade do Sr. Miguel Lourenço da Costa, no exercício de suas funções administrativas, relativas ao exercício de 2013, nos termos do inciso III, do art. 84, incisos "c" e "d" da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção da seguinte irregularidade:

"Ausência do recolhimento das parcelas devidas ao INSS e ao FGTS relacionadas a parcelamentos firmados (Item II.I da ICC 202/2015)."

Base legal: Lei Federal 8.212/91, art. 30, inc. I, alíneas "a" e "b" e art. 37 da Constituição da República, Lei 4.320/64.



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

2. **Aplicar multa** ao responsável, Sr. Miguel Lourenço da Costa, no valor de **R\$ 5.000,00** (cinco mil reais), atualizáveis na forma do art. 138 c/c art. 135, §3º, ambos da Lei Complementar 621/2012, dosada na forma do artigo 389, incisos II e III, do Regimento Interno, por se tratar de pretensão punitiva em virtude da irregularidade mantida;

3. **Determinar** ao atual Controlador-Geral do Município de Divino de São Lourenço que:

3.1. Instaurar Tomada de Contas Especial, para apuração e quantificação do dano, bem como identificação dos responsáveis, a fim de apurar a totalidade dos encargos financeiros incidentes sobre o recolhimento em atraso das parcelas devidas ao INSS e ao FGTS relacionadas ao parcelamento firmado e o ressarcimento aos cofres públicos (item III.I da ICC 201/2015), com fulcro no artigo 83, §1º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES), sob pena de incorrer em responsabilidade solidária, informando, ainda, outros dados exigidos pela Instrução Normativa TC nº 32/2014, devendo os autos da Tomada de Contas Especial ser encaminhados a este Tribunal no prazo de 90 (noventa) dias, na forma do art. 14 da IN TC 32/2014;

3.2. Comunique a esta Corte de Contas a Instauração de Tomada de Contas em tela, no prazo de 15 (quinze) dias, de acordo com o estabelecido no art. 5º da IN TC 32/2014 e, acaso confirmado o prejuízo, providencie sua devolução ao erário do município, nos termos dos arts. 152 e ss. do Regimento Interno do Tribunal, devendo observar os prazos constantes da IN nº 32/2014;

4. **Arquivar** os presentes autos após o trânsito em julgado.

Enfim, as irregularidades que maculam a prestação de contas em análise consubstanciam grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Isto posto, o **Ministério Público de Contas**, anuindo ao posicionamento da área técnica constante da ITR 00003/2018, pugna pelo CONHECIMENTO do recurso e, no mérito, pelo NÃO PROVIMENTO, mantendo-se inalterado o Acórdão recorrido.

Vitória, 2 de fevereiro de 2018.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
 Procurador de Contas

Instrução Técnica de Recurso 00003/2018-8

Processos: 06544/2017-9, 02408/2015-6, 02409/2015-1, 03821/2016-2

Classificação: Recurso de Reconsideração

Criação: 25/01/2018 15:55

Origem: NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Muniz Freire
Recorrente: Paulo Fernando Mignone
Assunto: Recurso de Reconsideração
Conselheiro Relator: Marco Antônio da Silva (em substituição
ao Conselheiro Valci José F. de Souza)

I. RELATÓRIO

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. **Paulo Fernando Mignone**, em face do Parecer Prévio nº 057/2017 proferido nos autos do Processo TC-3821/2016, de competência da Primeira Câmara desta Corte de Contas, que assim se manifestou:

PARECER PRÉVIO

000079

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3821/2016, RESOLVEM os Srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e oito de junho de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. Recomendar a rejeição das contas do senhor Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal de Muniz Freire, relativas ao exercício financeiro de 2015, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

1.1 Inobservância dos requisitos da LRF e do art. 25 da LDO quanto à limitação de empenho;

1.2 Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas;

1.3 Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento;

1.4 Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores;

1.5 Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município;

1.6 Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

2. Formar autos apartados nos termos do art. 134, inciso III e § 2º c/c art. 281 do Regimento Interno, com a finalidade de responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso VI, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, pelo indício de irregularidade apontado no item 3.1.6 do voto do relator - Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

3. Determinar ao ente que:

3.1 Contabilize as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal 1.517/1999;

3.2 Nos próximos exercícios, promova as ações corretivas necessárias a fim de eliminar inconsistências entre demonstrativos contábeis identificadas no RT 454/2016, em especial o item 7.2 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o Saldo do Passivo evidenciado no Balanço Patrimonial;

3. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

É o relatório.

II. DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

Verifica-se que a admissibilidade recursal foi realizada por esta unidade por meio da Instrução Técnica de Recurso - ITR 334/2017-3, de fls. 170/175 dos presentes autos, que assim concluiu:

Em sede de admissibilidade, verifica-se que a parte é capaz e possui interesse e legitimidade processual, o que torna o recurso **CABÍVEL**.

Quanto à tempestividade verifica-se que, de acordo com o despacho da Secretaria Geral das Sessões – SGS, de fl. 166 desses autos, que a publicação da notificação do Parecer Prévio TC 57/2017– Primeira Câmara, prolatado no processo TC 3821/2016, foi disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal no dia 31/07/2017, considerando-se publicada no dia 01/08/2017, nos termos dos artigos 62 e 66, parágrafo único, da Lei Complementar Estadual nº 621/2012 c/c art. 5º da Resolução TC nº 262/2013.

Nesse sentido, tem-se que o Recurso de Reconsideração protocolizado em 30/08/2017 é **TEMPESTIVO**, considerando o disposto no art. 405, § 2º ([1]), do Regimento Interno deste Tribunal.

III. DO MÉRITO

No tocante ao mérito foi suscita pelo recorrente preliminar de nulidade absoluta do parecer prévio TC 057/2017, por cerceamento do direito de defesa.

O exame da citada preliminar foi também realizado por esta unidade por meio da ITR 334/2017-3, que assim concluiu:

Alega o recorrente que o Processo TC-3821/2016 foi incluído na Pauta de Julgamento da Sessão Ordinária de 21/06/2017, constando nos autos apenas a Certidão de que teria havido a publicação da pauta de julgamento no Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo em 07/06/2017, **sem haver, todavia, a intimação pessoal do Requerente para comparecer ao julgamento do mencionado processo, tampouco assegurando ao mesmo o direito de exercer o contraditório e a ampla defesa.**

Afirma que o Nobre Conselheiro Relator do Processo, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, proferiu voto no sentido que fosse emitido parecer prévio pela REJEIÇÃO das contas do Município de Muniz Freire relativas ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Fernando Mignone, então Prefeito Municipal. Com esse encaminhamento, o Parecer Prévio TC-057/2017 foi publicado no Diário Oficial Eletrônico do TCE/ES do dia

- 000071

31/07/2017.

Salientou que o recorrente até o presente recurso não era representado por advogado nos autos deste processo, entretanto a sua intimação para o julgamento do processo não ocorreu de forma pessoal, mas sim por mera publicação da pauta da sessão correspondente do Diário Eletrônico do TCEES.

Afirmou que a não intimação pessoal do recorrente para o ato de julgamento, configura restrição da publicidade e transparência processual, e impede o exercício do direito à defesa e ao contraditório em sua plenitude. No caso dos autos, a oportunidade de defesa conferida por lei no ato de sustentação oral foi impedida ao ora recorrente, por ausência da publicidade necessária sobre a sessão de julgamento.

Ao final pediu a anulação do Parecer 057/2017, uma vez que realizados em desacordo com os princípios fundamentais do contraditório e da ampla defesa, o que, em hipótese alguma, pode ser admitido.

Inicialmente cumpre frizar que, nos termos do artigo 62, da Lei Complementar 621/2012, "*a comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei*".

A mesma norma previu, em seu artigo 181, a instituição do Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, "*como órgão oficial de publicação, divulgação e comunicação dos seus atos administrativos e processuais*", o que veio a ocorrer, efetivamente, a partir da publicação da Resolução TC 262, de 13 de agosto de 2013, que assim determinou:

Art. 1º O Diário Oficial Eletrônico do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (DOE-TCEES), instituído pelo artigo 181 da Lei Complementar nº 621/2012, como veículo oficial de publicação, divulgação e comunicação dos seus atos administrativos e processuais, regulamenta-se pelo disposto nesta Resolução.

§ 1º O DOE-TCEES será permanentemente veiculado no sítio eletrônico do Tribunal de Contas na *internet*, no endereço www.tce.es.gov.br, a partir de 02 de setembro de 2013.

§ 2º A publicação eletrônica na forma deste artigo substitui qualquer outro meio de publicação oficial do Tribunal de Contas, para quaisquer efeitos legais, à exceção dos casos que, por lei, exigem intimação ou vista pessoal.

Assim, considerando que a hipótese *sub examine* não se enquadra em nenhuma das exceções, previstas em lei, que requerem intimação ou vista pessoal, a ciência do Parecer Prévio nº 00057/2017-6 se deu, presumivelmente, com a publicação ocorrida no dia 31/07/2017 no Diário Oficial Eletrônico do TCEES, e considerada publicada no dia 01/08/2017, em atenção ao que estabelece o artigo 5º do citado instrumento normativo. Desta feita, não restou evidenciada qualquer violação ao devido processo legal, devendo ser afastada a preliminar suscitada.

Não bastasse o que fora dito desde sua citação (Termo de Citação 50125/2016-5) de folha 56 do processo 3821/2016, cujo Termo de Juntada

é datado de 19/01/2017 (folha 57), o recorrente se encontrava ciente de que as demais comunicações processuais seriam efetuadas pelo Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal.

Tendo em vista que às demais questões meritórias suscitadas pelo recorrente eram afetas à área contábil, o feito foi encaminhado ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE, que, após detida análise, posicionou-se por meio da Manifestação Técnica 4/2018-2, fls. 176-215 e assim concluiu:

III – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Após análise do conteúdo dos autos TC 6544/2017, considerando-se as argumentações e documentos apresentados, entende-se, salvo melhor juízo, que os argumentos de defesa, trazidos aos autos pelo excelentíssimo Prefeito Municipal à época, **são insuficientes, do ponto de vista técnico-contábil, para o afastamento das irregularidades apontadas no RT 454/2016 e ITC 1699/2017 e mantidas no Parecer Prévio TC 057/2017 – Primeira Câmara.**

Tendo em vista todo o exposto, entendendo-se que transcende à competência desta unidade técnica a análise da fundamentação que conduziu à deliberação plenária objurgada, sugere-se o encaminhamento dos autos à SecexRecursos, para cumprimento da determinação apresentada às Fls. 167 e 168, com prosseguimento nos termos do artigo 406¹ do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Nesse sentido, corrobora-se o entendimento esboçado na referida peça, adotando-se *in totum* os fundamentos ali expostos, a fim de que NÃO seja dado PROVIMENTO ao presente recurso de reconsideração.

IV. CONCLUSÃO

¹ **Art. 406.** Admitido o recurso interposto pelo responsável ou pelo interessado, o Relator encaminhará para manifestação da unidade técnica competente.

§ 1º Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer escrito.

§ 2º Após, os autos serão remetidos ao Relator para prolação de voto.

000072

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo **CONHECIMENTO** do presente recurso, nos termos da ITR 334/2017.

No que tange ao mérito, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO**, nos termos da ITR 334/2017 e da Manifestação Técnica 4/2018-2.

Em 25/01/2018.

Respeitosamente,

Júnia Paixão Martins Alvim
Auditora de Controle Externo
Matrícula 203.040

Ao Conselheiro Relator **Sebastião Carlos Ranna de Macedo**, com a manifestação da Secex Recursos externada pela Instrução Técnica antecedente.

Em 25 de janeiro de 2018.

Respeitosamente,

LYNCOLN DE OLIVEIRA REIS
Secretário da Secex Recursos
Matrícula n. 203.139

000873

Manifestação Técnica 00004/2018-2

Processos: 06544/2017-9, 02408/2015-6, 02409/2015-1, 03821/2016-2

Classificação: Recurso de Reconsideração

Descrição complementar: Manifestação Contábil de Recurso

Criação: 10/01/2018 12:46

Origem: NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia

INTERESSADO(A):	PAULO FERNANDO MIGNONE
JURISDICIONADO:	PREFEITURA M. DE MUNIZ FREIRE
EXERCÍCIO:	2015
RESPONSÁVEL PELAS CONTAS:	PAULO FERNANDO MIGNONE

RELATOR(A):

MARCO ANTONIO DA SILVA (Em substituição ao Cons. Valci José F. de Souza)

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO:

ROBERVAL MISQUITA MUOIO

000074

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os presentes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelo senhor Paulo Fernando Mignone, prefeito municipal de Muniz Freire no exercício de 2015, no qual requer a reforma do Parecer Prévio - 1ª Câmara 00057/2017-6, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire (TC 3821/2016), as quais estiveram sob sua responsabilidade.

Conforme se extrai do Parecer Prévio supramencionado, emitido em 28 de junho de 2017, resolveram os senhores Conselheiros da Primeira Câmara deste Tribunal, por unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, **recomendar ao Legislativo Municipal a rejeição das contas da Prefeitura de Muniz Freire, sob a responsabilidade do Sr. Paulo Fernando Mignone, relativas ao exercício de 2015.**

Verificou-se na decisão supramencionada a manutenção das seguintes irregularidades:

1. Inobservância dos requisitos da LRF e do art. 25 da LDO quanto à limitação de empenho;
2. Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas;
3. Inscrições de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento;
4. Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores;
5. Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município;
6. Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

Registrrou-se no Parecer Prévio 057/2017, ainda, a decisão de formação de autos apartados, nos termos do art. 134, inciso III e § 2º c/c art. 281 do Regimento Interno,

com a finalidade de responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso VI, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, pelo indício de irregularidade apontado no item 3.1.6 do voto do relator - Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo;

Observou-se, ainda, que os conselheiros da Primeira Câmara deste Tribunal determinaram ao ente que:

1 Contabilizasse as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal 1.517/1999 e

2 Nos próximos exercícios, promovesse as ações corretivas necessárias a fim de eliminar inconsistências entre demonstrativos contábeis identificadas no RT 454/2016, em especial o item 7.2 – Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o Saldo do Passivo evidenciado no Balanço Patrimonial.

Irresignado com a referida decisão, o senhor Paulo Fernando Mignone interpôs, tempestivamente, Recurso de Reconsideração (Protocolo TC 13005/2017-5 de 30/08/2017), com fulcro nos artigos 395 e seguintes do Regimento Interno do TCEES (Resolução TC 261/2013).

Ato contínuo, conforme Termo de Autuação TC 06544/2017-3, os autos foram encaminhados à relatora, excelentíssima Senhora Auditora Márcia Jaccoud de Freitas (conselheira em substituição ao Conselheiro Valci José F. de Souza, com fundamento no artigo 48, inciso I c/c art. 256, *caput* e § 1º e artigo 395, parágrafo único do Regimento Interno do TCEES, bem como Portaria Normativa TC 97/2015).

Verificou-se por meio do Despacho 60489/2017-2, exarado pelo gabinete da Relatora, que os autos foram encaminhados à Secretaria-Geral de Controle Externo – SEGEX e, posteriormente, à Secretaria de Controle Externo de Recursos – SecexRecursos para instrução, sendo elaborada, em consequência, a Instrução Técnica de Recurso ITR 0334/2017-3, a qual concluiu pela tempestividade e pela presença dos requisitos de admissibilidade do presente Recurso de Reconsideração.

000075

Cabe registrar que relativamente à argumentação apresentada pelo recorrente quanto ao cerceamento do direito de defesa e às alegações de desrespeito aos princípios constitucionais da ampla defesa e do contraditório (Fls. 4/21 dos autos), a SecexRecursos entendeu por rejeitar a preliminar de nulidade suscitada, haja vista que “a ciência do Parecer Prévio 057/2017-6 se deu, presumivelmente, com a publicação ocorrida no dia 31/07/2017 no Diário Oficial Eletrônico do TCEES, e considerada publicada no dia 01/08/2017, não restando configurado, portanto, nenhum desrespeito à ampla defesa e ao contraditório”.

Consoante entendimento expresso na ITR mencionada, “os argumentos lançados e documentos trazidos dizem respeito à matéria exclusivamente contábil, motivo pelo qual as razões recursais devem ser apreciadas pela SecexContas”. Diante de tal entendimento, a SecexRecursos manifestou-se, por meio do Despacho 68910/2017-4, no sentido de que os presentes autos fossem encaminhados à SecexContas, para que se procedesse à análise dos argumentos apresentados.

Conforme solicitado pela SecexRecursos, unidade técnica regimentalmente responsável pela análise de recursos, vieram os autos a esta unidade técnica para manifestação, efetuada a seguir:

II – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

Constatou-se que a Instrução Técnica Conclusiva ITC 1699/2017, elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Contas – SecexContas, concluiu pela sugestão de emissão de Parecer Prévio recomendando a rejeição das contas relativas ao exercício de 2015, sob responsabilidade do Sr. Paulo Fernando Mignone, em decorrência da permanência das irregularidades constantes nos itens 5.2.1; 5.3.1; 7.3; 7.4; 7.5 e 8.1.1 do RT 454/2016.

Da análise dos autos TC 6544/2017 (Recurso de Reconsideração) em tela, observou-se que o recorrente apresentou contraditório relativamente à cada irregularidade, sendo que para algumas delas de forma conjunta, motivo pelo qual, para subsidiar as decisões das demais instâncias competentes, entende-se como necessária a análise da forma que se faz a seguir:

II.1. Inobservância dos requisitos da LRF e do art. 23 da LDO quanto à limitação de empenho (Item 5.2.1 do RT 454/2016 e 2.1 da ITC 1699/2017)

Base Legal: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 23 da LDO.

JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:

“O Parecer Prévio 057/2017 concluiu por rejeitar as contas do recorrente Paulo Fernando Mignone relacionadas com o exercício de 2015, por entender que embora na qualidade de Prefeito do Município de Muniz Freire tenha adotado medidas de contenção de despesas, visando o equilíbrio das finanças públicas municipais, tais ações só teriam ocorrido no último trimestre do ano 2015, não sendo assim suficiente para demonstrar comportamento de contenção ao longo de todo aquele exercício financeiro. Segundo o Parecer Prévio, mesmo diante de indícios de não realização da receita desde o início do ano de 2015, o recorrente só teria adotado providências no mês de outubro com a edição do Decreto Municipal nº 6.647/2015, o que configuraria comportamento em desacordo com as diretrizes de contenção financeira dos artigos 9º da Lei Complementar nº 101/2000, e 25 da Lei de Diretrizes Orçamentárias do Município de Muniz Freire. Acontecesse que não é essa a realidade. Como será comprovado ao longo de todo este recurso, o Prefeito Paulo Fernando Mignone, ao longo de todos os exercícios de sua gestão (2013/2016), adotou diversas medidas à redução das despesas da máquina pública e reequilíbrio orçamentário e financeiro da Administração Municipal. Especificamente no ano de 2015, já no mês de Janeiro, o recorrente empreendeu verdadeira guerra judicial contra o Governo do Estado do Espírito Santo, objetivando a devolução das escolas estaduais que foram irresponsavelmente municipalizadas em gestão anterior à sua. Atento aos problemas de receita de Muniz Freire desde o início de sua gestão, no final de 2014 o recorrente obteve do Governo do Estado o atendimento ao seu pleito de devolução das escolas estaduais. Reconhecendo a situação de colapso financeiro já incidente sobre Muniz Freire desde a gestão anterior à do recorrente, o Governo Estadual pactuou o 13º Termo Aditivo do Convênio de Municipalização nº 177/2005, retomando 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), retomando Muniz Freire à situação involuntária de comportamento fiscal irregular. Várias foram as tentativas da Administração do recorrente de novamente 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 de Muniz Freire e o Governo do Estado, conforme Processo Judicial nº 0002342-88.2015.8.08.0024, com repercussão na mídia televisiva e impressa. Estadualizar as escolas era a única saída de curto prazo para o município de Muniz Freire tentar se adequar ao índice de gasto com pessoal e encerrar o descumprimento do estatuído no artigo 19, inciso III; artigo 20, inciso III, alínea "b" e artigo 22, parágrafo único da LRF. Por duas vezes o recorrente obteve decisões judiciais liminares, expedidas por magistrados diferentes, determinando ao Governo Estadual a suspensão do ato que anulou o Termo Aditivo nº 13 do Convênio de Estadualização e a retomada imediata da administração das Escolas Estaduais nele relacionadas. Infelizmente o Estado ignorou as decisões judiciais e alguns meses depois

conseguiu reverter-las, com posicionamento do Poder Judiciário Estadual no sentido de que faltava ao Município de Muniz Freire interesse de agir. Nada mais espantoso. 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 para a conseqüente 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, o que demonstra de modo inquestionável seu comportamento de gestão responsável e de respeito à legislação, sendo absolutamente involuntária a eventual inobservância dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal. Não se objetiva aqui discutir se a razão do embate jurídico pertence ao Município ou ao Estado, nem achar culpados pelas dificuldades econômicas do Município de Muniz Freire, o que se busca é comprovar que o recorrente adotou sim medidas de equilíbrio financeiro desde o início de 2015, fazendo tudo que lhe era possível fazer, e isso precisa ser reconhecido, por ser a realidade e por estar provado neste recurso. Em 2015, o recorrente também encaminhou à Câmara Municipal o Projeto de Lei nº 023/2015, que objetivava a criação do cargo de Cuidador como medida de redução de despesas e enquadramento do Município de Muniz Freire nos limites de gastos com pessoal, como se explicará mais adiante, o qual, entretanto, foi rejeitado pelo Poder Legislativo, tendo sido novamente encaminhado à Câmara de Vereadores pela Administração do recorrente no ano de 2016, através do Projeto de Lei 011/2016. Ainda em 2015 também foram expedidos os Decretos Municipais 6637/2015 e 6647/2015, que seguiam o caminho de ações administrativas destinadas à contenção de despesas e ao equilíbrio das contas municipais adotado desde o início da gestão do recorrente em 2013, o qual, dentre outras, contemplava as seguintes providências:

- 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;
- 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. Como se vê, foram adotadas pelo Prefeito Paulo Fernando Mignone diversas medidas drásticas e muitas delas antipáticas aos servidores e à população, mas com o único objetivo de regularizar as finanças do Município de Muniz Freire, esforçando-se para manter o equilíbrio financeiro das despesas em geral em virtude da queda da receita. Frisa-se que as medidas foram tomadas sem prejudicar a prestação dos serviços essenciais. Mesmo correndo o risco de sermos repetitivos e prolixos, tendo em vista a gravidade da condenação operada pelo Parecer Prévio 057/2017, as ações acima listadas, seus objetivos e resultados, serão apresentados de forma pormenorizada no tópico deste recurso destinado à defesa do comportamento do recorrente ante ao gasto com pessoal do Município de Muniz Freire. Por hora, diante de tudo que já foi exposto resta comprovado que o recorrente Paulo Fernando Mignone agiu durante todo o exercício de 2015, e durante todo o seu mandato de Prefeito de Muniz Freire (2013/2016), para equilibrar as contas municipais, adotando as ações que lhe eram possíveis. (...)

ANÁLISE:

As argumentações trazidas pelo recorrente quanto ao presente item constituíram-se, em síntese, na apresentação de ações adotadas pelo Município para a retomada do equilíbrio financeiro e cumprimento das metas fiscais estabelecidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, as quais estariam representadas no exercício em análise, sobretudo, pela publicação do Decreto Municipal nº 6.647/2015, de 29 de setembro de 2015, que dispôs sobre providências para a redução de gastos no exercício de 2015. Cabe registrar, ainda, que o Gestor alegou ter adotado, ao longo de todos os exercícios de sua gestão (2013/2016), medidas de redução das despesas da “máquina pública e reequilíbrio orçamentário e financeiro da Administração Municipal”, bem como informou que “empreendeu verdadeira guerra judicial contra o Governo do Estado do Espírito Santo, objetivando a devolução das escolas estaduais que foram irresponsavelmente municipalizadas em gestão anterior à sua”.

Com o objetivo de comprovar sua argumentação, o recorrente acostou às Fls. 63/122 diversos decretos municipais e projetos de Lei acompanhados das respectivas estimativas de impactos orçamentários-financeiros, aprovados no período de 2013 a 2016, os quais trataram de atos de contenção de despesas na Administração Pública Municipal: (Decreto 5.682/2013; Decreto 6.045/2013; Decreto

6.371/2014; Decreto 6.416/2014; Decreto 6.647/2015; Decreto 6.919/2016), de cassação da função gratificada do Programa Saúde da Família (Decreto 6.637/2015), de alterações nos planos de carreira e sistemas de vencimentos dos servidores do Poder Executivo (Projetos de Lei 023/2015 e 011/2016 e respectivas estimativos de impactos orçamentários-financeiros). Verificou-se, também, que o recorrente fez juntar aos autos a cópia de Consulta Processual do Tribunal de Justiça do Espírito Santo na qual constou o andamento do processo referente à mencionada retomada das escolas estaduais pelo Estado do Espírito Santo, a qual foi tentada com o objetivo de adequação dos gastos com pessoal do Município de Muniz Freire à LRF, consoante as justificativas apresentadas.

Com todo o respeito às argumentações trazidas aos autos pelo Recorrente, cabe ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), em seu art.1º, §1º, determina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

Face ao exposto, depreende-se que todo gestor deve, apoiado por diretrizes legais que regem a administração dos recursos públicos, utilizar-se de ferramentas gerenciais para compatibilizar as disponibilidades financeiras municipais com a realização dos gastos previstos e autorizados na Lei Orçamentária Anual, uma vez que é sua a obrigação legal de zelar pelo alcance do equilíbrio orçamentário do ente público, em cada exercício.

Evidentemente, há momentos, como nos casos de crises financeiras locais ou a nível nacional, em que o gestor público poderá encontrar dificuldades para alcançar as metas estabelecidas originalmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a arrecadação de receitas. Nestes momentos, ocorre a necessidade de utilização, por parte do gestor, das ferramentas legais para também reduzir as despesas do ente, no sentido de se atingir o equilíbrio entre receitas e despesas.

A LRF dispõe em seu art. 9º as diretrizes a serem adotadas pelo ente, caso se verifique a possibilidade de não cumprimento das metas de Resultado Primário e Nominal ao final de cada bimestre. Inclusive, a própria LDO do Município de Muniz

Freire (Lei 2374/2014), em seu art. 23, contempla quais os critérios a serem observados para a limitação de empenhos e movimentação financeira. Ressalte-se também, como forma de auxiliar no atingimento do equilíbrio orçamentário, a necessidade de que os entes públicos elaborem, por meio de levantamentos técnicos rigorosos, orçamentos que reflitam a realidade do município, e que considerem o momento financeiro no qual o mesmo se encontra.

Comprovou-se que o Poder Executivo, em atendimento ao disposto no art. 23 da LDO e às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, promoveu em 29/09/2015 a edição do Decreto Municipal 6647/2015, com efeitos a partir daquela data. Insta registrar que constou nos presentes autos a cópia do Decreto 6.416/2014, de 23 de dezembro de 2014, o qual estabeleceu contingenciamento do orçamento anual do exercício de 2015, estabelecido em 30% (trinta por cento) da Despesa Orçada, exceto para as despesas com pessoal e encargos; juros e encargos da dívida; amortização da dívida; recursos originários de convênios, observada a disponibilidade financeira de cada programa; recursos vinculados, observada a disponibilidade financeira, entre outras (Fls. 70/72 dos autos).

Entretanto, a possibilidade de não cumprimento das metas foi identificada desde o 1º bimestre de 2015. O Agente Responsável, inclusive, recebeu pareceres de alerta relacionados aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres de 2015, processos TC 5813/2015, 6851/2015, 9823/2015 e 12881/2015. Ressalte-se que os pareceres de alerta são emitidos com base nos dados declarados pela Agente Responsável a esta Corte de Contas, por meio do sistema LRFWeb. Ratificam-se, portanto, as considerações efetuadas na ITC 1699/2017, a seguir transcritas:

"(...)

Conforme verifica-se no RT 454/2016 – fls. 13-14, o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação, referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, do Resultado nominal referente aos 2º e 4º bimestres/2015 e do Resultado Primário referente ao 4º bimestre/2015 (Processos TC nºs 5813, 6851, 9823 e 12881/2015). E a própria defesa afirmou que "...através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar".

No entanto, o município implementou medidas para contenção de gastos apenas a partir de 1º/10/2015; quando, de acordo com o art. 9º da LRF, tal limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já nos trinta dias subsequentes ao não atingimento, ou seja, a partir do segundo bimestre de 2015 já deveria ter-se iniciado as medidas de

contenção de gastos pelo município em obediência ao art. 9º da LRF, segundo os critérios fixados pela LDO.

Dessa forma, constatam-se **insuficientes** as medidas adotadas através do decreto nº 6.647, de 29/09/2015 que disciplinou a contenção de gastos no município a partir de 1º/10/2015, apesar de o município apresentar desde o 1º bimestre/2015 tendência ao descumprimento da meta anual de arrecadação, não atingir as metas estabelecidas na LDO para resultado primário e encerrar o exercício em análise com déficit orçamentário e financeiro, não sendo o superávit financeiro proveniente de exercício anterior suficiente para cobrir o déficit orçamentário do exercício. (...)."

Ou seja, nos termos do art. 9º da LRF, tendo em vista que no 1º bimestre já havia indicativo do provável descumprimento das metas fiscais, nos trinta dias subsequentes, já deveria ter sido expedido ato de limitação de empenho e movimentação financeira. Porém, apenas em 29/09/2015, ao final do 4º bimestre, foi editado o Decreto 6647/2015. E ainda assim a medida foi insuficiente para conter o excesso de gastos, tendo em vista que o Município encerrou o exercício de 2015 com déficit financeiro de R\$ 3.618.844,57 (três milhões, seiscentos e dezoito mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos), ocasionado, sobretudo, por insuficiências de recursos em fontes vinculadas à Saúde e Educação, conforme verificado no Demonstrativo do Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial (arquivo digital BALPAT).

Apesar de todos os esforços envidados pela Administração Municipal, constatou-se no Balanço Orçamentário apresentado a esta Corte de Contas (Processo TC 3821/2016) que o município teve um déficit na execução orçamentária, em relação ao previsto, de R\$ 6.112.345,13 (seis milhões, cento e doze mil, trezentos e quarenta e cinco reais e treze centavos) e não obteve Superávit Financeiro no exercício anterior que pudesse fazer face ao Déficit Orçamentário apurado no exercício em análise.

Por todo o exposto, entende-se que os elementos e documentação trazidos aos autos pelo Recorrente **não são suficientes para reforma do Parecer Prévio 57/2017 no que tange ao indicativo de irregularidade apontado no item 5.2.1 do RT 454/2016 (2.1 da ITC 1699/2017), relativo à inobservância dos requisitos da LRF e LDO municipal quanto à limitação de empenhos.**

II.2. Apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (Item 5.3.1 do RT 454/2016 e 2.2 da ITC 1699/2017)

Base Legal: Artigos 48, alínea "b"; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000.

JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:

"Outro apontamento feito pelo Parecer Prévio 057/2017 para rejeição das contas do recorrente referentes ao exercício de 2015, diz respeito a "apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas". Pelo que se depreende do Parecer Prévio, o enquadramento da recorrente nessa "irregularidade" também derivaria, especialmente, da ausência de medidas de contenção de despesas e de reequilíbrio financeiro ao longo do exercício, posto que só teriam sido adotadas no final do exercício, quando da edição do Decreto nº 6.647/2015, a partir do mês de outubro daquele ano. Como minuciosamente comprovado ao longo do tópico deste recurso referente à limitação de empenho e ao gasto com pessoal, aos quais nos reportamos para não sermos mais enfadonhos, não é essa a realidade. O recorrente adotou ações ao longo de todo exercício de 2015 e de todo o seu Governo para combater o desequilíbrio nas contas de Muniz Freire. Foram baixados os Decretos Municipais 5.862/2013, 6045/2013, 6371/2014, 6416/2014, 6637/2015 e 6647/2015; ajuizada a Ação Judicial 0002342-88.2015.8.08.0024, destinada à devolução das Escolas Estaduais ao Governo do Estado; encaminhados à Câmara Municipal os Projetos de Lei de criação do Cargo de Cuidador na estrutura da Administração (com o objetivo de reduzir despesas com extensão de carga horária de profissionais que realizavam a função), operadas demissões de cargos em comissões e servidores temporários, e encerradas vantagens funcionais etc. Tudo que estava ao alcance do recorrente fazer, foi feito. Entretanto, por circunstâncias externas e independentes da sua atuação, como o agravamento da crise econômica do país e a diminuição dos repasses de natureza federal e estadual (FUNDAP, FPM, Convênios, Emendas Parlamentares, etc), tais ações, infelizmente, não produziram os efeitos que objetivavam. Em relação ao equilíbrio das contas públicas, na atual situação econômica do Brasil, o que deve ser cobrado do recorrente é o comportamento, a atuação, e não resolução em si. Isto porque, infelizmente, na atualidade os resultados não dependem exclusivamente das ações de gestão, muito pelo contrário estão quase sempre subjugados a diversos fatores externos, fora de qualquer controle do gestor. Nesse ambiente, podem deixar de serem considerados também a boa-fé do gestor, a ausência de dolo na sua atuação, a ausência de dano concreto decorrente do seu comportamento e sua não voluntariedade sobre os resultados adversos. Assim sendo, devidamente demonstrado que o recorrente agiu como lhe era possível para o reequilíbrio das contas públicas do Município de Muniz Freire, no exercício de 2015 e em todo o seu mandato de Prefeito, requer-se a reforma do Parecer Prévio 057/2017 para retirar dele a rejeição de contas sob o argumento de "apuração de déficit orçamentário e financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas)".

ANÁLISE:

De maneira bem semelhante às justificativas apresentadas quanto ao item anterior desta Manifestação, o recorrente informou ter adotado ações, ao longo de todo exercício de 2015 e de todo o seu governo, no sentido de combater o desequilíbrio nas contas de Muniz Freire.

Dando prosseguimento à sua argumentação, o gestor informou que tomou todas as providências ao seu alcance, as quais não teriam surtido efeito em virtude de circunstâncias externas, conforme trechos destacados a seguir:

(...) foram baixados os Decretos Municipais 5.862/2013, 6045/2013, 6371/2014, 6416/2014, 6637/2015 e 6647/2015; ajuizada a Ação Judicial 0002342-88.2015.8.08.0024, destinada à devolução das Escolas Estaduais ao Governo do Estado; encaminhados à Câmara Municipal os Projetos de Lei de criação do Cargo de Cuidador na estrutura da Administração (com o objetivo de reduzir despesas com extensão de carga horária de profissionais que realizavam a função), operadas demissões de cargos em comissões e servidores temporários, e encerradas vantagens funcionais etc. **Tudo que estava ao alcance do recorrente fazer, foi feito. Entretanto, por circunstâncias externas e independentes da sua atuação, como o agravamento da crise econômica do país e a diminuição dos repasses de natureza federal e estadual (FUNDAP, FPM, Convênios, Emendas Parlamentares, etc), tais ações, infelizmente, não produziram os efeitos que objetivavam. (...)**. (g.n.)

Com todo o respeito às argumentações trazidas aos autos pelo Recorrente, cabe ressaltar que a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei 101/2000), em seu art.1º, §1º, determina que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas.

Face ao exposto, depreende-se que todo gestor deve, apoiado por diretrizes legais que regem a administração dos recursos públicos, utilizar-se de ferramentas gerenciais para compatibilizar as disponibilidades financeiras municipais com a realização dos gastos previstos e autorizados na Lei Orçamentária Anual, uma vez que é sua a obrigação legal de zelar pelo alcance do equilíbrio orçamentário do ente público, em cada exercício.

Evidentemente, há momentos, como nos casos de crises financeiras locais ou a nível nacional, em que o gestor público poderá encontrar dificuldades para alcançar as metas estabelecidas originalmente na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) para a arrecadação de receitas. Nestes momentos, ocorre a necessidade de utilização, por parte do gestor, das ferramentas legais para também reduzir as despesas do ente, no sentido de se atingir o equilíbrio entre receitas e despesas.

A LRF dispõe em seu art. 9º as diretrizes a serem adotadas pelo ente, caso se verifique a possibilidade de não cumprimento das metas de Resultado Primário e Nominal ao final de cada bimestre. Inclusive, a própria LDO do Município de Muniz Freire (Lei 2374/2014), em seu art. 23, contempla quais os critérios a serem observados para a limitação de empenhos e movimentação financeira. Ressalte-se também, como forma de auxiliar no atingimento do equilíbrio orçamentário, a necessidade de que os entes públicos elaborem, por meio de levantamentos técnicos rigorosos, orçamentos que reflitam a realidade do município, e que considerem o momento financeiro no qual o mesmo se encontra.

Comprovou-se que o Poder Executivo, em atendimento ao disposto no art. 23 da LDO e às disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal, promoveu em 29/09/2015 a edição do Decreto Municipal 6647/2015, com efeitos a partir daquela data. Insta registrar que constou nos presentes autos a cópia do Decreto 6.416/2014, de 23 de dezembro de 2014, o qual estabeleceu contingenciamento do orçamento anual do exercício de 2015, estabelecido em 30% (trinta por cento) da Despesa Orçada, exceto para as despesas com pessoal e encargos; juros e encargos da dívida; amortização da dívida; recursos originários de convênios, observada a disponibilidade financeira de cada programa; recursos vinculados, observada a disponibilidade financeira, entre outras (Fls. 70/72 dos autos).

Entretanto, a possibilidade de não cumprimento das metas foi identificada desde o 1º bimestre de 2015. O Agente Responsável, inclusive, recebeu pareceres de alerta relacionados aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres de 2015, processos TC 5813/2015, 6851/2015, 9823/2015 e 12881/2015. Ressalte-se que os pareceres de alerta são emitidos com base nos dados declarados pela Agente Responsável a esta Corte de Contas, por meio do sistema LRFWeb. Ratificam-se, portanto, as considerações efetuadas na ITC 1699/2017, a seguir transcritas:

"(...)

Conforme verifica-se no RT 454/2016 – fls. 13-14, o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação, referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, do Resultado nominal referente aos 2º e 4º bimestres/2015 e do Resultado Primário referente ao 4º bimestre/2015 (Processos TC nºs 5813, 6851, 9823 e 12881/2015). E a própria defesa afirmou que "...através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar".

No entanto, o município implementou medidas para contenção de gastos apenas a partir de 1º/10/2015; quando, de acordo com o art. 9º da LRF, tal limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já nos trinta dias subsequentes ao não atingimento, ou seja, a partir do segundo bimestre de 2015 já deveria ter-se iniciado as medidas de contenção de gastos pelo município em obediência ao art. 9º da LRF, segundo os critérios fixados pela LDO.

Dessa forma, constatam-se **insuficientes** as medidas adotadas através do decreto nº 6.647, de 29/09/2015 que disciplinou a contenção de gastos no município a partir de 1º/10/2015, apesar de o município apresentar desde o 1º bimestre/2015 tendência ao descumprimento da meta anual de arrecadação, não atingir as metas estabelecidas na LDO para resultado primário e encerrar o exercício em análise com déficit orçamentário e financeiro, não sendo o superávit financeiro proveniente de exercício anterior suficiente para cobrir o déficit orçamentário do exercício. (...).

Ou seja, nos termos do art. 9º da LRF, tendo em vista que no 1º bimestre já havia indicativo do provável descumprimento das metas fiscais, nos trinta dias subsequentes, já deveria ter sido expedido ato de limitação de empenho e movimentação financeira. Porém, apenas em 29/09/2015, ao final do 4º bimestre, foi editado o Decreto 6647/2015. E ainda assim a medida foi insuficiente para conter o excesso de gastos, tendo em vista que o Município encerrou o exercício de 2015 com déficit financeiro de R\$ 3.618.844,57 (três milhões, seiscentos e dezoito mil, oitocentos e quarenta e quatro reais e cinquenta e sete centavos), ocasionado, sobretudo, por insuficiências de recursos em fontes vinculadas à Saúde e Educação, conforme verificado no Demonstrativo do Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial (arquivo digital BALPAT).

Apesar de todos os esforços envidados pela Administração Municipal, constatou-se no Balanço Orçamentário apresentado a esta Corte de Contas (Processo TC 3821/2016) que o município teve um déficit na execução orçamentária, em relação ao previsto, de R\$ 6.112.345,13 (seis milhões, cento e doze mil, trezentos e quarenta e cinco reais e treze centavos) e não obteve Superávit Financeiro no exercício anterior que pudesse fazer face ao Déficit Orçamentário apurado no exercício em análise.

Considerando-se todo o exposto e a ausência de nova informação ou documento que pudesse repercutir nos aspectos técnicos e contábeis analisados e relatados, **entende-se pela manutenção dos termos e conclusão exarados no Parecer Prévio TC 57/2017 – Primeira Câmara, quanto ao item 5.3.1 do RT 454/2016 e Item 2.2 da ITC 1699/2017.**

II.3. Inscrições de Restos a Pagar Não Processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (Item 7.3 do RT 454/2016 e 2.4 da ITC 1699/2017)

Base Legal: Artigo 55 da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF).

JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:

“Neste ponto, a defesa apresentada pelo recorrente ao longo da instrução processual explicou que as circunstâncias que levaram à ocorrência do déficit e conseqüente inscrição de restos a pagar sem lastro financeiro, decorreram de situações externas, imprevisíveis em suas proporções, e sobre as quais o gestor não tem qualquer poder de impedimento ou contenção. No caso, o déficit de arrecadação do Município de Muniz Freire no ano de 2015 ocorreu em virtude da ampliação da crise econômica do país em proporções inimagináveis, com a conseqüente extinção ou redução brusca de verbas voluntárias ou involuntárias que compunham a receita municipal. Aliás, a imprevisibilidade da dimensão da crise econômica vivida pelo Brasil afetou não só a gestão do recorrente, mas de todos os entes e órgãos públicos brasileiros, até daqueles que conseguiram se manter dentro dos limites legais. Prova disso é que o próprio Governo Federal de tempo em tempo aumenta a projeção do déficit de suas contas, já chegando à previsão absurda de 170 bilhões de reais. Ora, não se pode acompanhar a situação fiscal do país, especialmente de seu maior ente, a União, sem se ter, misericórdia dos municípios brasileiros, com muito menor capacidade de defesa ou reação diante desse cenário trágico. O Parecer Prévio 057/2017, com o respeito merecido, está equivocado quando afirma que o recorrente não agiu para evitar a "irregularidade", como está fartamente demonstrado nesse recurso, o gestor Paulo Fernando Mignone foi incansável ao longo de todo o seu Governo na tentativa de combater o desequilíbrio das contas públicas de Muniz Freire e impedir seu déficit financeiro. Adotou diversas medidas do início ao fim de todos os exercícios entre 2013 e 2016, as quais porém, em virtude de todo o caos que estamos

vivendo no país (circunstâncias alheias à vontade ou controle do Prefeito Municipal), não foram suficientes. Ademais, não se pode olvidar que, apesar da ocorrência do déficit financeiro, o Município de Muniz Freire adimpliu com todas as suas obrigações e compromissos financeiros, não ocorrendo dano ou prejuízo de maior consequência. O que se busca nesse recurso não é que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo deixe de considerar o eventual déficit financeiro de Muniz Freire no exercício de 2015, mas que considere o ambiente em que ele ocorreu, o comportamento do gestor, a função orientadora da Corte de Contas, os fins sociais e os parâmetros de justiça que norteiam a aplicação das normas, e conclua que, nessas circunstâncias, tal ocorrência não pode servir de fundamento para rejeição das contas do recorrente. Nestes termos, requer-se a reforma do Parecer Prévio 057/2017, no sentido de que eventual déficit financeiro do Município de Muniz Freire no ano de 2015, com inscrição em restos a pagar em lastro correspondente, embora registrada pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo, por todas as razões que já expomos não seja utilizada como motivo de rejeição das contas do recorrente relativas ao respectivo exercício fiscal”.

ANÁLISE:

Da análise das argumentações apresentadas pelo recorrente verificou-se que estas, em síntese, guardaram semelhança com as apresentadas nos itens anteriores desta Manifestação e com as justificativas apresentadas por ocasião de atendimento ao Termo de Citação TC 50125/2016-5, decorrente da Decisão Monocrática DECM 01616/2016-7, uma vez que para justificar o apontamento em tela fundamentaram-se no agravamento da crise econômica brasileira no período; na redução brusca de verbas voluntárias ou involuntárias que compunham a receita municipal e em situações externas, consideradas pelo recorrente como “imprevisíveis em suas proporções, e sobre as quais o gestor não tem qualquer poder de impedimento ou contenção”.

Embora as alegações do recorrente sejam compreensíveis, há que se destacar que estas não se constituem individualmente em exceções quanto à obrigatoriedade de cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme mencionado no item 2.4 da ITC 1699/2017 a seguir transcrito:

“(...) A defesa alegou que “a insuficiência de caixa para inscrição de restos a pagar não processados ocorreu pelo fato do município ter frustrada sua expectativa de arrecadação”, e ainda que “em virtude do profundo agravamento da crise econômica que assolou as finanças dos municípios brasileiros e até mesmo da União, levando o Governo Federal a apresentar o orçamento de 2016 com déficit”.

Primeiramente, observa-se que não há em toda LRF, opções, exceções ou mesmo margem de tolerância para seu descumprimento.

Conforme já comentado (itens 2.1 e 2.2), o responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento da meta bimestral de arrecadação referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres/2015, e, a própria defesa afirmou (justificativa do item 2.1) que “através da análise técnica efetuada nos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, a Prefeitura Municipal de Muniz Freire observou, já nos primeiros bimestres do exercício financeiro de 2015, que a meta anual de arrecadação prevista tenderia a não se concretizar”.

De acordo com o art. 9º da LRF, se verificado, **ao final de um bimestre**, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias por ato próprio, deveria ser adotada já nos **trinta dias subsequentes ao não atingimento da meta fixada**.

No presente item está sendo analisada a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, regra esta prevista no art. 55 da LRF.

Ou seja, a LRF estabelece mecanismos de controle para realização de despesa e inscrição em restos a pagar durante todo o mandato, seja por limitação do empenho, cujo controle se dá bimestralmente, e/ou ao final de cada exercício, ao vedar a inscrição de restos a pagar não processados por falta de disponibilidade financeira. E no exercício em exame, os indicativos de irregularidades apontados no presente processo pela área técnica revelam que o município não adotou nenhum desses mecanismos.

Ressalta-se a regra imposta pelo artigo 55, III, b da LRF, qual seja, de acordo com o Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o Anexo 5 integra o Relatório de Gestão Fiscal, deve ser elaborado no último quadrimestre (ou semestre) de cada exercício financeiro, nos seguintes termos:

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte **com a suficiente disponibilidade de caixa**. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Assim, não vislumbra-se razão ao gestor, posto que a inscrição em restos a pagar, ainda que não processados, pressupõe a existência de lastro financeiro para o seu pagamento, nos termos da gestão fiscal responsável. (...)."

Face ao apresentado e diante da ausência de nova informação ou documento que pudesse repercutir nos aspectos técnicos e contábeis analisados e relatados, **entende-se pela manutenção dos termos e conclusão exarados no Parecer Prévio TC 57/2017 – Primeira Câmara, quanto ao item 7.3 do RT 454/2016 e Item 2.4 da ITC 1699/2017, referentes à ocorrência de inscrições em “Restos a Pagar Não Processados”, sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento.**

II.4. Não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores (Item 7.4 do RT 454/2016 e 2.5 da ITC 1699/2017)

Base Legal: Artigo 195 da Constituição da República Federativa do Brasil.

JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:

“Quanto a este item, de início reiteramos as razões e argumentos já apresentados quando da defesa do recorrente na fase de instrução processual, especialmente quanto à indispensabilidade da medida para cumprimento de obrigações da Administração, manutenção do funcionamento da máquina pública e prestação dos serviços públicos essenciais, em razão do agravamento contínuo da crise econômica vivida pelo país e de seus reflexos nas finanças municipais. A utilização temporária e parcial de tais recursos era a única solução momentânea para continuidade da atuação eficiente do Poder Público no Município de Muniz Freire, com vistas inclusive ao desenvolvimento de ações para o restabelecimento da normalidade ou contenção do aumento da situação de crise. Vale destacar que, afora as questões técnicas, o Parecer Prévio 057/2017 afirma não acolher tal argumento pelo fato do Município ter empregado R\$ 228.265,00 em show no ano de 2015, o que contraria a tese de necessidade de utilização do recurso apresentada pela municipalidade. Com o respeito necessário, a avaliação da gestão municipal não pode ser construída sobre um fato específico. A realização de shows apontada deve ser valorada considerando que a gestão do recorrente, como medida de contenção de despesas, encerrou todas as comemorações locais, festas comunitárias, carnaval, natal e virada de ano, dentre outros, mantendo unicamente a realização dos festejos de emancipação do Município, comemorado uma única vez em cada ano (documentos em anexo). Ora, o lazer, a diversão, a integração social, a confraternização, a valorização do sentimento de amor e respeito ao Município, também são políticas públicas a serem executadas pelos Governantes. No ambiente de crise que se vive, agravado pelas poucas possibilidades de escolhas ou oportunidades comuns às cidades do interior como Muniz Freire, com as enormes dificuldades de excesso de chuvas ou de secas experimentadas pela população rural, com perda de perdas da produção e prejuízos enormes, a realização de um único festejo anual, de natureza cívica, não é luxo, é necessidade social coletiva que se impõe ao Poder Público. Nessa esteira há de se considerar que as poucas condições financeiras da grande parte da população de Muniz Freire, especialmente agravada pela crise econômica vivida no Brasil, não permite que a Administração Municipal delegue tal evento à iniciativa privada, para execução mediante a cobrança de ingressos, sob pena de se realizar festejo cívico segmentado, sem isonomia e com restrição à participação da maioria dos munícipes. Não obstante, deve ser considerado o baixo valor empregado na realização dos festejos de emancipação do Município, se comparados a outros de mesma finalidade realizados em outros municípios ou mesmo em Muniz Freire em gestões anteriores à do recorrente. Por fim, retornando especificamente aos recolhimentos ao INSS, é necessário trazer ao conhecimento que o Município de Muniz Freire, cumpridor exemplar de suas obrigações, não deixou de adimplir com o recolhimento de valores ao Órgão Federal, conforme lhe é imputado pela legislação. A partir de negociação iniciada pelo recorrente, o Município de Muniz Freire firmou parcelamento de débito junto ao Instituto Nacional de Seguridade Social, conforme comprova Termo de Adesão ao Parcelamento que segue em anexo. Nesse sentido, a ausência de recolhimento de contribuições previdenciárias apontadas pelo Parecer Prévio 057/2017, foi sanada, estando o Município de Muniz Freire

regularmente em dia com os recolhimentos junto ao INSS que lhe são exigidos.

O que se pleiteia junto a este Tribunal de Contas, mais uma vez, é que leve em consideração as circunstâncias que se relacionam com a suposta irregularidade. O Município de Muniz Freire não deixou de recolher momentaneamente e parcialmente verbas ao órgão de previdência por dolo, fraude ou qualquer intenção nefasta, assim agiu para que emergencialmente tivesse condições de realizar ações administrativas essenciais ao funcionamento do Governo local e ao atendimento da população. Apresentados os argumentos, requer-se a reforma do Parecer Prévio 057/2017, no sentido de que o não recolhimento parcial e temporário de verbas previdenciárias pelo Município de Muniz Freire, realizado em caráter emergencial, embora registrado pelo Tribunal de Contas do Espírito Santo, não seja utilizado como motivo de rejeição das contas do recorrente relativas ao exercício fiscal de 2015, por todas as razões que já expomos, especialmente porque já sanado através de parcelamento junto ao INSS”.

ANÁLISE:

Constatou-se que o Gestor reiterou as argumentações apresentadas por ocasião de resposta ao Termo de Citação TC 50125/2016-5, tendo enfatizado, em síntese, que o não recolhimento das contribuições previdenciárias teria sido uma medida necessária para o “cumprimento das obrigações da Administração, manutenção do funcionamento da máquina pública e prestação dos serviços públicos essenciais, em razão do agravamento contínuo da crise econômica vivida pelo país e de seus reflexos nas finanças municipais”.

Por ocasião da análise técnica realizada na ITC 1699/2017, observou-se que as prestações de contas bimestrais encaminhadas pelo Município de Muniz Freire ao sistema CidadES desta Corte de Contas evidenciaram a contratação de *shows* no valor total de R\$ 228.265,00 (duzentos e vinte e oito mil, duzentos e sessenta e cinco reais) no exercício de 2015, fato que foi considerado pela Secretaria de Controle Externo de Contas como uma opção conflitante em relação às alegações de dificuldades para cumprimento das obrigações da Administração Pública Municipal. Verificou-se que, neste momento, o Gestor apresentou os seguintes argumentos quanto ao mencionado:

“(…)

Vale destacar que, afora as questões técnicas, o Parecer Prévio 057/2017 afirma não acolher tal argumento pelo fato do Município ter empregado R\$ 228.265,00 em show no ano de 2015, o que contraria a tese de necessidade de utilização do recurso apresentada pela municipalidade.

Com o respeito necessário, a avaliação da gestão municipal não pode ser

construída sobre um fato específico. A realização de shows apontada deve ser valorada considerando que a gestão do recorrente, como medida de contenção de despesas, encerrou todas as comemorações locais, festas comunitárias, carnaval, natal e virada de ano, dentre outros, mantendo unicamente a realização dos festejos de emancipação do Município, comemorado uma única vez em cada ano (documentos em anexo). Ora, o lazer, a diversão, a integração social, a confraternização, a valorização do sentimento de amor e respeito ao Município, também são políticas públicas a serem executadas pelos Governantes. No ambiente de crise que se vive, agravado pelas poucas possibilidades de escolhas ou oportunidades comuns às cidades do interior como Muniz Freire, com as enormes dificuldades de excesso de chuvas ou de secas experimentadas pela população rural, com perda de perdas da produção e prejuízos enormes, a realização de um único festejo anual, de natureza cívica, não é luxo, é necessidade social coletiva que se impõe ao Poder Público. Nessa esteira há de se considerar que as poucas condições financeiras da grande parte da população de Muniz Freire, especialmente agravada pela crise econômica vivida no Brasil, não permite que a Administração Municipal delegue tal evento à iniciativa privada, para execução mediante a cobrança de ingressos, sob pena de se realizar festejo cívico segmentado, sem isonomia e com restrição à participação da maioria dos munícipes. Não obstante, deve ser considerado o baixo valor empregado na realização dos festejos de emancipação do Município, se comparados a outros de mesma finalidade realizados em outros municípios ou mesmo em Muniz Freire em gestões anteriores à do recorrente. (...)"

É importante salientar que também constaram no Processo de Prestação de Contas Anual (Contas de Gestão), Processo TC 6853/2016, justificativas para o apontamento em tela, identificado por ocasião do Relatório Técnico RT 059/2017. Consoante se extraiu da Instrução Técnica Conclusiva ITC 3191/2017 daquele processo, a Secretaria de Controle Externo de contas se manifestou afirmando que "as contribuições retidas dos servidores não podem ser utilizadas para outro fim, senão o recolhimento junto à autarquia federal, sob pena de caracterização da apropriação indébita, uma vez que o numerário não pertence ao município e sim aos servidores". Ratifica-se nesta manifestação técnica, portanto, o referido posicionamento.

Observou-se no processo TC 6853/2016 que foi acostada aos autos cópia do termo de parcelamento firmado pelo Município de Muniz Freire e pela Procuradoria Regional da Fazenda Nacional da 4ª Região (fls. 561/563 daqueles autos), relativa

ao parcelamento especial de débitos previdenciários, o qual foi efetuado na data de 28 de agosto de 2017. O mencionado documento constou dos presentes autos às Fls. 131/133. Todavia, o documento apresentado não permitiu a identificação de quais competências/exercícios estariam compreendidos no parcelamento e em quais proporções estariam distribuídas as obrigações patronais e as obrigações relativas a servidores. Frise-se que o parcelamento ocorreu no exercício em curso, ou seja, após o encerramento do mandato do Recorrente.

Consoante o parágrafo primeiro do artigo 29 da LRF, a assunção, o reconhecimento ou a confissão de dívidas pelo Município equipara-se a operações de crédito, sendo imprescindível, desta forma, a autorização específica do Poder Legislativo para que o Ente firme os parcelamentos e reparcelamentos de contribuições previdenciárias devidas ao INSS. Vale mencionar que esta determinação está em consonância ainda com o disposto no art. 7º, §§ 2º e 3º da Lei 4.320/1964, a seguir transcritos:

“Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

II - Realizar em qualquer mês do exercício financeiro, operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiências de caixa.

§ 1º Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender a sua cobertura.

§ 2º **O produto estimado de operações de crédito** e de alienação de bens imóveis somente se incluirá na receita quando umas e outras forem **especificamente autorizadas pelo Poder Legislativo** em forma que juridicamente possibilite ao Poder Executivo realizá-las no exercício.

§ 3º **A autorização legislativa a que se refere o parágrafo anterior, no tocante a operações de crédito, poderá constar da própria Lei de Orçamento”.** (g.n.)

Cabe destacar, ainda, que a Portaria do Ministério da Fazenda MF 333/2017, de 11 de julho de 2017, evidenciou claramente em seu artigo 5º- A, a seguir transcrito, sobre a necessidade de lei autorizativa específica para o caso de parcelamentos de contribuições devidas pelo ente federativo, relativos a competências até março de 2017:

“Art. 5º-A Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão, **mediante lei autorizativa específica**, firmar termo de acordo de parcelamento, em até 200 (duzentas) prestações mensais, iguais e sucessivas, de contribuições devidas pelo ente federativo, de contribuições descontadas dos segurados ativos, aposentados e pensionistas, bem como de outros débitos não decorrentes de contribuições previdenciárias, relativos a competências até março de 2017.”

000084

Registra-se que por ocasião da elaboração da Instrução Técnica Conclusiva ITC 3191/2017 (Processo TC 6853/2016), esta Secretaria de Controle Externo mencionou nos itens 2.2 e 2.3 analisados sobre a ausência de encaminhamento da lei autorizativa municipal quanto ao parcelamento informado pelo Agente Responsável quando do atendimento ao Termo de Citação TC 96/2017-1. Da documentação apresentada por ocasião da sustentação oral constante daqueles autos, verificou-se a ausência de encaminhamento do referido instrumento legal, consoante Manifestação Técnica. Tal situação ocorreu no que tange aos autos TC 6544/2017-9.

Em consulta ao sítio eletrônico da Câmara Municipal de Muniz Freire (<http://www3.camaramunizfreire.es.gov.br/legislacao/consulta.aspx>), nesta data, não se identificou nenhuma lei específica nos exercícios de 2016 e 2017 que autorizasse a realização de parcelamento de contribuições previdenciárias devidas pelo Município de Muniz Freire. Em consulta à Lei Orçamentária Anual relativa ao exercício de 2017 (Lei Municipal 2476/2016¹), verificou-se que não constou, de igual modo, autorização específica no tocante a parcelamentos.

Com o objetivo de confirmar as alegações trazidas aos autos pela defesa, efetuou-se, em novembro de 2017, consulta ao Balancete de Verificação de setembro de 2017, último demonstrativo encaminhado à época pelo Gestor via sistema CidadES deste Tribunal, tendo sido constatado que a situação apontada na exordial permanecia não regularizada até aquele mês, uma vez que apontava significativo saldo de contribuições previdenciárias retidas, sem o devido recolhimento, em montante proporcional ao apurado ao final de 2015, consoante excerto a seguir:

¹ Disponível em:<

<https://s3.amazonaws.com/el.com.br/porta1/uploads/1941/F878A72ACD2448CFBA0B39423C143D7C/CPE/2017/Anual/4BDB6321596287D371A3E608792DE294.pdf>>. Acesso em 09 nov. 2017.

Rua José Alexandre Buáiz, 157 – Enseada do Suá Vitória, ES – CEP 29050-913 – Caixa Postal 246 – Telefone: (27) 3334-7800 – Telefax: (27) 3345-1533 – Site: <http://www.tce.es.gov.br>

Código Contábil	Conta Contábil	Indicador de Superávit Financeiro	Saldo Inicial	D/O	Movimento de Débito no mês	Movimento de Crédito no mês	Saldo Final	D/O
211430101	CONTRIBUIÇÕES AO RGPS SOBRE SALÁRIOS E REMUNERAÇÕES	F	4.913.001,20	C	72.623,67	312.259,25	5.154.237,18	C
211430102	CONTRIBUIÇÕES AO RGPS - DÉBITO PARCELADO	P	478.718,39	C	0,00	0,00	478.718,39	C
211430500	FGTS	F	5,21	C	5,21	0,00	0,00	C
211439800	OUTROS ENCARGOS SOCIAIS	F	5.999,20	C	5.015,54	0,00	973,56	C
213110101	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	F	798.559,44	C	834.784,54	1.129.834,81	1.090.699,81	C
213210101	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	P	98,00	C	0,00	0,00	98,00	C
214111100	PIS/PASEP A RECOLHER	F	0,00	C	10.852,96	10.852,96	0,00	C
214111100	PIS/PASEP A RECOLHER	P	6.538,06	C	0,00	0,00	6.538,06	C
214119900	OUTROS TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES FEDERAIS A RECOLHER	F	61,74	C	0,00	0,00	61,74	C
214121100	PIS/PASEP A RECOLHER	F	0,00	C	24.801,01	24.801,01	0,00	C
214129900	OUTROS TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES FEDERAIS A RECOLHER	F	930,00	C	930,00	0,00	0,00	C
214249900	OUTROS TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES ESTADUAIS A RECOLHER	F	0,00	C	905,00	905,00	0,00	C
218810102	INSS	F	206.494,44	C	127.237,79	135.810,25	214.778,90	C

Fonte: Balancete Isolado por Conta Contábil – CidadES – mês de setembro/2017

De igual forma, efetuou-se em 18/12/2017, consulta ao Balancete de Verificação de outubro de 2017, último demonstrativo encaminhado pelo Gestor via sistema CidadES deste Tribunal, tendo sido constatado que a situação apontada na exordial permanecia não regularizada até aquele mês, uma vez que apontava significativo saldo de contribuições previdenciárias retidas, sem o devido recolhimento, em montante proporcional ao apurado ao final de 2015, consoante demonstração seguinte:

Código Contábil	Conta Contábil	Indicador de Superávit Financeiro	Saldo Inicial	D/O	Movimento de Débito no mês	Movimento de Crédito no mês	Saldo Final	D/O
211430101	CONTRIBUIÇÕES AO RGPS SOBRE SALÁRIOS E REMUNERAÇÕES	F	5.154.237,18	C	89.497,14	308.875,93	5.392.615,97	C
211430102	CONTRIBUIÇÕES AO RGPS - DÉBITO PARCELADO	P	478.718,39	C	0,00	0,00	478.718,39	C
211439800	OUTROS ENCARGOS SOCIAIS	F	973,56	C	5.036,50	5.036,50	0,00	C
211439900	OUTROS ENCARGOS SOCIAIS	P	0,00	C	5.036,50	5.036,50	0,00	C
213110101	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	F	1.090.699,81	C	1.248.306,14	1.889.165,53	931.549,00	C
213210101	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR	P	98,00	C	0,00	0,00	98,00	C
214111100	PIS/PASEP A RECOLHER	F	0,00	C	58.598,58	58.598,58	0,00	C
214111100	PIS/PASEP A RECOLHER	P	6.538,06	C	0,00	0,00	6.538,06	C
214119900	OUTROS TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES FEDERAIS A RECOLHER	F	61,74	C	0,00	0,00	61,74	C
214249900	OUTROS TRIBUTOS E CONTRIBUIÇÕES ESTADUAIS A RECOLHER	F	0,00	C	3.291,94	3.291,94	0,00	C
218810102	INSS	F	214.778,90	C	136.933,95	139.580,02	217.422,95	C

Fonte: Balancete Isolado por Conta Contábil – CidadES – mês de outubro/2017

Diante de todo o apresentado, entende-se pela **manutenção dos termos e conclusão exarados no Parecer Prévio TC 57/2017 – Primeira Câmara, quanto ao item 7.4 do RT 454/2016 e 2.5 da ITC 1699/2017, referentes ao não recolhimento das contribuições previdenciárias do ente e retidas de servidores.**

II.5. Não reconhecimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do Município (Item 7.5 do RT 454/2016 e 2.6 da ITC 1699/2017)

Base Legal: Normas Brasileiras de Contabilidade.

JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:

“Esse ponto do Parecer Prévio 057/2017, possui natureza exclusivamente contábil, complexa àqueles sem aptidão técnica para a matéria, sendo por isso perfeitamente aceitável a ocorrência de confusão ou equívoco na condução da matéria no âmbito da Administração Pública. No caso de Muniz Freire, em síntese, a discordância entre o comportamento praticado pelo Município e o posicionamento do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reside no fato de que a municipalidade entendia como já extinto o seu regime próprio de previdência instituído pela Lei Municipal nº 1.425/97 e encerrado pela Lei Municipal nº 1.517/99, agindo contabilmente de acordo com essa convicção, enquanto para o Tribunal de Contas o regime de previdência de Muniz Freire continua existindo, uma vez que só se encerrará quando não houver mais nenhum de seus beneficiários, devendo serem realizados o seus registro contábeis na forma própria para essa situação. Não houve na conduta do Município dolo ou má-fé. O Município de Muniz Freire, desde a Lei de extinção 1.517/99, considera seu regime próprio de previdência encerrado e realiza os registros contábeis a ele relativos dentro desse entendimento, acreditando estar agindo correto. Não é caso de prática consciente de irregularidade ou de aplicação incorreta da lei, mas simplesmente de entendimento controvertido do fato. Agora com o posicionamento oficial do Tribunal de Contas não sentido de que o regime de previdência próprio de Muniz Freire não foi extinto, a municipalidade passará a realizar o registro contábil do mesmo a partir de tal realidade, isto é, levando em consideração a sua existência. Aliás, o próprio Parecer Prévio 057/2017, neste ponto, recomenda ao atual prefeito municipal que passe a realizar os registros contábeis do regime de previdência de Muniz Freire, considerando a sua existência. Em relação ao Gestor recorrente, entretanto, é indispensável que sejam consideradas algumas características desse embate, sob pena de imputar-lhe rejeição de contas indevidamente. A primeira questão a ser observada é o caráter exclusivamente técnico contábil da discussão. Pela simples leitura do Parecer Prévio confirmasse que o debate gira todo em tomo de normas, conceitos e definições de contabilidade, não exigíveis do senso comum ou daqueles ocupantes de cargos que não se relacionam diretamente com tal ciência.

Outra questão a ser observada, é que o Município de Muniz Freire possui equipe de servidores, inclusive de carreira, com a atribuição de promover a orientação e gestão contábil da Administração Municipal, inclusive conduzindo o Prefeito quanto à forma e técnica corretas de realização e registro das ações administrativas, sob o foco da contabilidade.

Nesse ambiente científico, não é razoável exigir do ocupante do cargo de Prefeito, pelo simples exercício do mandato, conhecimento próprio de profissionais contadores ou analistas, e muito menos responsabilizá-lo por registros, lançamentos, anotações, decisões, conclusões de cunho técnico e/ou científico, adotados por servidores com tais atribuições.

Embora de fato o recorrente, na condição de Prefeito fosse considerado gestor do Município, não lhe deve ser imputada a responsabilidade direta pela execução de ações de natureza tão específica, incluída no rol de atribuições legalmente estabelecidas para servidores públicos determinados. Por fim, também deve ser ressaltado o papel orientador

desse Tribunal de Contas, aliás, sempre bem exercido. Nesse sentido, o caráter de orientação destinado ao atual Prefeito de Muniz Freire deve ser estendido ao ora recorrente. Por todas as características destacadas acima, a punição, a rejeição de contas por fato exclusivamente técnico cujo conhecimento não é razoável que se exija do detentor de mandato político, não é comportamento que se coaduna com as competências dessa Corte de Contas e nem com o espírito das leis que regulam a matéria.

Diante de tudo, requer-se a reforma do Parecer Prévio 057/2017, no sentido de que a suposta irregularidade combatida nesse tópico, embora registrada pelo Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, não seja utilizada como motivo de rejeição das contas do recorrente relativas ao exercício fiscal de 2015, por todas as razões que já expomos”.

ANÁLISE:

Segundo as alegações trazidas aos autos pelo recorrente, o Município de Muniz Freire “entendia como já extinto o seu Regime Próprio de Previdência instituído pela Lei Municipal nº 1.425/97 e encerrado pela Lei Municipal nº 1.517/99”, motivo pelo qual não teria efetuado os registros contábeis das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do Município.

Dando prosseguimento à sua linha de argumentação, o Recorrente considerou que “não é razoável exigir do ocupante do cargo de Prefeito, pelo simples exercício do mandato, conhecimento próprio de profissionais contadores ou analistas, e muito menos responsabilizá-lo por registros, lançamentos, anotações, decisões, conclusões de cunho técnico e/ou científico, adotados por servidores com tais atribuições”.

Em que pese a linha argumentativa apresentada, verificou-se que do ponto de vista técnico e legal a Contabilidade Municipal agiu de acordo com um entendimento equivocado, contrariando normas legais e contábeis, sobretudo as orientações da Secretaria do Tesouro Nacional – STN, constantes do MCASP, 5ª edição, no que tange ao preenchimento do Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida, quanto aos valores do Regime Previdenciário, transcritas a seguir:

“(…) 2. RPPS O Ente da Federação que paga aposentadorias, reformas e/ou pensões, e que tenha constituído ou não entidade para gerir o Regime Próprio de Previdência Social – RPPS deverá elaborar o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida conforme o modelo da Tabela 2. Os valores do Regime Previdenciário deverão ser evidenciados, destacada e separadamente, neste Anexo, em parte específica que se refere ao Regime Previdenciário. Essa evidenciação é necessária em função da composição e das peculiaridades do patrimônio do RPPS. De acordo com o § 1º do art. 2º da Lei nº 9.717, de 27 de novembro de 1998, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são responsáveis pela cobertura de eventuais insuficiências financeiras relativas ao

pagamento de benefícios previdenciários. Considera-se, ainda, para fins da composição da Dívida Consolidada Previdenciária, o passivo atuarial existente até a data da cessação do último benefício de responsabilidade do ente federativo não repassado ao RGPS ou RPPS, cujos valores impactam nas disponibilidades do ente público. Neste caso, o passivo atuarial também deverá constar da Tabela 2. No caso da existência de mais de um passivo atuarial, seja no RGPS ou no RPPS, relativo aos compromissos assumidos pela entidade, seja no Tesouro Nacional, relativo aos compromissos mantidos sob sua responsabilidade, todos deverão compor a Dívida Consolidada Previdenciária do respectivo ente responsável pelo pagamento dos benefícios, em demonstrativos próprios, conforme detalhado adiante nas particularidades de cada ente. As obrigações do ente com o RPPS, decorrentes de contribuições patronais devidas e não repassadas ao regime, inclusive as do exercício de referência, que não tenham previsão para amortização até o final do exercício subsequente, deverão compor a Dívida Consolidada para fins de limite e serão demonstradas na segunda parte deste demonstrativo, denominada Detalhamento da Dívida Contratual, no item Parcelamento de Dívidas – De Contribuições Sociais – Previdenciárias, quando for o caso de contrato de parcelamento, ou no item Demais Dívidas para os demais casos. A inclusão dos parcelamentos de dívida de cada ente com o RPPS na dívida consolidada (impactando o limite da DCL de cada ente) se deve ao fato da dívida consolidada do Regime Previdenciário não fazer parte da dívida consolidada do ente, para fins de limite. (...) (g.n)".

Registra-se, por oportuno, que o arquivo digital referente ao Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida não contemplou as informações da Dívida Consolidada Previdenciária (Passivo Atuarial), estando, portanto, em desacordo com as orientações supramencionadas do MCASP para cumprimento ao disposto no art. 55, inciso I, alínea "b" da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Diante do apresentado, entende-se pela **manutenção do apontamento e a conseqüente permanência da determinação ao gestor responsável expressas no item 3.1 do Parecer Prévio 57/2017 a seguir transcrita:**

"(...)

3.1 Contabilize as receitas de contribuições previdenciárias, bem como as provisões matemáticas decorrentes dos benefícios previdenciários já concedidos, e aqueles para os quais foram implementados os requisitos necessários à sua concessão à época da edição da Lei Municipal 1.517/1999; (...)"

II.6. Descumprimento do Limite Legal com Despesa de Pessoal – Poder Executivo (Item 8.1.1 do RT 454/2016 e 2.7 da ITC 1699/2017)

Base Legal: alínea b, inciso III, do art. 20; artigos 22 e 23 da LC 101/2000.

JUSTIFICATIVAS DO RECORRENTE:

“De acordo com o Parecer Prévio TC-057/2017, no exercício de 2015 a Prefeitura Municipal de Muniz Freire realizou despesa com pessoal e encargos sociais no montante de R\$ 29.160.407,56 (vinte e nove milhões, cento e sessenta mil, quatrocentos e sete reais e cinquenta e seis centavos), resultando num índice de 64,12% (sessenta e quatro vírgula doze pontos percentuais) em relação à Receita Corrente Líquida apurada para o exercício, o que em tese violaria os limites previstos nos artigos 19, inciso III; 20, inciso III, alínea “b”, e 22, parágrafo único, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)”. Entretanto, conforme passaremos a demonstrar, o recorrente não contribui de maneira alguma para ocorrência de tal irregularidade, pelo contrário, decorreram elas exclusivamente de questões externas, fora da vontade ou do campo de ação do recorrente, que envidou todas as ações e esforços que lhe eram possíveis não só para adequar os gastos do Município de Muniz Freire com pessoal aos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, como para o reequilíbrio das contas municipais como um todo. Além disso, por tudo que será exposto a seguir, resta comprovado ao longo de todo o seu mandato como Prefeito de Muniz Freire, no período de 2013 a 2016, no que se inclui o exercício de 2015, o recorrente agiu com o zelo, a dedicação, a probidade, a legalidade e a eficiência que lhe eram exigíveis dentro do contexto político, social, econômico e cultural no qual ocorreu o seu Governo, não se verificando em sua atuação qualquer ação marcada por dolo ou má-fé, e não ocorrendo irregularidades graves nas contas públicas de sua gestão.

2.6.1 DAS CONTAS DO GESTOR ANTERIOR (PROCESSO TC 2613/2013) E DA REALIDADE ENCONTRADA NO PRIMEIRO ANO DE GESTÃO (2013): (...)

2.6.2 DA MUNICIPALIZAÇÃO DAS ESCOLAS: (...)

2.6.3 DOS GASTOS COM PROFISSIONAIS INTEGRANTE DO PACS E ESF: (...)

2.6.4 DO PROJETO DE LEI PARA CRIAÇÃO DO CARGO DE CUIDADOR: (...)

2.6.5 OUTRAS MEDIDAS DE CONTENÇÃO DE DESPESA: (...)

2.6.6 DAS MEDIDAS DE REDUÇÃO DA DESPESA COM PESSOAL:

Diante do cenário de crise econômica apresentado desde o primeiro ano de sua gestão, conforme todo o exposto neste Recurso, diversas foram as tentativas de equilibrar as finanças do Município e principalmente adequar o índice da despesa total com pessoal estabelecido na LRF. Ocorre que, com o empenho de toda equipe de governo, vários estudos foram realizados com a finalidade de encontrar soluções para a redução dos gastos com pessoal. Inicialmente, pela análise do plano de carreira, relatórios e demonstrações contábeis verificou-se que o Município de Muniz Freire conta com 52 cargos comissionados (secretários, coordenadores, assessores, diretores de departamento, gerentes) e 40 funções gratificadas (áreas, setores, gratificações), sendo que atualmente os servidores efetivos são 524. Percebe-se que o número total de cargos comissionados e funções gratificadas é bem pequeno se comparado a quantidade de servidores efetivos ativos. Durante a gestão do recorrente como Prefeito de

Muniz Freire (2013/2016), por conta da necessidade de adequação das despesas com pessoal, de 52 cargos comissionados 16 foram exonerados, e de 40 funções gratificadas 27 foram encerradas. Ressalta-se que permaneceram nomeados apenas os cargos indispensáveis para a continuidade da prestação de serviços essenciais à população. Segue abaixo tabelas que demonstram o alegado, vejamos: (...)

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 pelos fatos e fundamentos elencados no Decreto nº6.637/2015. Considerando que, quando foi adotada a medida mencionada no parágrafo anterior, o Município contava com 34 profissionais (médicos, enfermeiros, dentistas e auxiliares) atuando na Estratégia de Saúde da Família, a economia mensal foi de R\$ 31.336,73 (trinta e um mil trezentos e trinta e seis reais e setenta e três centavos). Vale consignar que os valores recebidos pela ocupação de cargos comissionados ou funções gratificadas são relativamente baixos, e mesmo assim o valor reduzido mensalmente foi significativo, se levado em conta tais remunerações. A soma dos valores reduzidos mensalmente perfazem o montante 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) atingem o valor de R\$ 1.078.875,46 (hum milhão setenta e oito mil oitocentos e setenta e cinco reais e quarenta e seis centavos). Não obstante, além das exonerações mencionadas acima, foram tomadas medidas no sentido de adequação e redução dos gastos com hora extra e adicional noturno, que geraram uma economia mensal de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) em média. Ocorre que, mesmo com tanta redução não houve diminuição no índice de gasto total com pessoal. Além de todo o exposto, vale consignar que o cumprimento da determinação constitucional (art.37, inciso X) que assegura aos servidores públicos a revisão salarial anual gerou sobrecarga na folha de pagamento. Outro fator que contribuiu para a manutenção da folha de pagamento acima do limite legal, foi o fato de que praticamente todos os servidores nomeados através do concurso público realizado no ano de 2005 passaram a fazer jus à gratificação de adicional por tempo de serviço, concedida a cada quinquênio de efetivo serviço prestado (gratificação prevista no artigo 145 da Lei nº 1.132/90 - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais) .

Por fim percebe-se que muitas foram as medidas adotadas com o intuito de reduzir o total de gastos com pessoal, no entanto, em maior proporção foram as situações externas e involuntárias que contribuíram para a manutenção da folha de pagamento em percentual indesejado.(...)”.

ANÁLISE:

Relativamente à argumentação quanto aos itens 8.1.1 do RT 454/2016 e 2.7 da ITC 1699/2017, identificou-se que esta se apresentou bastante detalhada e extensa (Fis. 33 à 58 da Petição Recurso 00109/2017-1), motivo pelo qual, para fins de melhor subsidiar as decisões das demais instâncias nesta Corte de Contas e segregar devidamente os aspectos técnico-contábeis dos aspectos meritórios da argumentação, optou-se pela transcrição parcial de seus termos nesta Manifestação, dando-se destaque aos principais pontos levantados pelo Recorrente. Todavia, mesmo que detalhadas, observou-se que as alegações mantiveram em seu teor,

praticamente, a mesma linha argumentativa apresentada por ocasião da elaboração da ITC 1699/2017, focando principalmente sobre:

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 até o ano de 2015, 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 do recorrente”.

(…) Pois bem. Foi constatado pela equipe de governo que a queda de receita, no cenário de ausência de políticas de prevenção e recuperação deixado pela gestão anterior da municipalidade, foi a maior responsável pelo descumprimento do estabelecido na LRF, no que tange ao limite de despesa com pessoal. (…)

“(…) Foi constatado, também, que os principais fatores externos responsáveis para a ocorrência do déficit orçamentário na receita foram: o corte de repasse de recursos, decorrente da extinção do FUNDAP e, ainda, a diminuição de verbas extraordinárias repassadas aos municípios por parte do governo federal, como o FPM por exemplo. É sabido por todos que esse contexto de brusca queda de arrecadação nos municípios foi apenas o início de uma grave crise que se instalaria em todo o 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 estadual e federal. (…)

2) A municipalização de escolas anteriormente mantidas pelo Governo Estadual, cujos gastos com os profissionais do magistério das escolas municipalizadas, deveriam, segundo o Recorrente, ser eliminados da apuração

dos Gastos com Pessoal, segundo se depreende do seguinte trecho da petição:

"(...) Portanto, da análise dos dados apresentados, especialmente por ter o gestor Paulo Fernando Mignone adotado inclusive providências judiciais para devolução das escolas estaduais ao Governo do Espírito Santo (Processo nº 0002342-88.2015.8.08.0024) requer-se a esse 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. (...)"

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.

É imprescindível destacar que esta Corte de Contas adotou em sua apuração o que dispõe a sexta edição do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, válido para o exercício de 2015 e aprovado pela Portaria nº 553, de 22 de setembro de 2014, 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. (g.n.)

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

000080

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 defendente, 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.

3) Cômputo dos gastos com os profissionais integrantes do PACS e ESF no cálculo dos Gastos com Pessoal, o qual o recorrente entende como indevido.

Quanto à possibilidade de cômputo das despesas com pagamento da remuneração dos profissionais que atuam no Programa Agentes Comunitários da Saúde (PACS) e Estratégia da Saúde da Família (ESF), especificamente quanto ao fato de considerar ou expurgar da Despesa com Pessoal os valores respectivos aos integrantes do Programa, temos a informar que tramitou nesta Corte de Contas o Processo TC 0216/2014 que tratou de consulta formulada pelo senhor Dalton Perim, na qualidade de Prefeito de Venda Nova do Imigrante, no qual formulou consulta sobre a possibilidade de serem computadas e classificadas as despesas com pagamento da remuneração dos profissionais que atuam no PACS, ESF e outros programas de assistência social como “Outros Serviços de Terceiros – Pessoa Física” e não como “Despesas com Pessoal”, na forma do entendimento exarado pela Egrégia Corte de

Contas do Estado de Minas Gerais em resposta às Consultas nº 656.574, 700.774, 832.420 e 838.571. O mencionado processo foi apreciado pelo Plenário deste Tribunal e culminou com a emissão do Parecer/Consulta TC-002/2016, datado de 16 de fevereiro de 2016, no qual os senhores Conselheiros deste Tribunal decidiram, à unanimidade, acolhendo o voto do Relator, Conselheiro José Antônio Almeida Pimentel, pela impossibilidade de se considerar as despesas com remunerações de 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.

Diante do apresentado, ratificam-se os cálculos efetuados por esta Corte de Contas, os quais evidenciaram o descumprimento do Limite Legal de Despesas com Pessoal.

4) Projeto de Lei para a criação do cargo de Cuidador

Consoante as alegações do Recorrente, 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, 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”.

O fato apresentado, portanto, do ponto de vista técnico-contábil, não se constitui em argumento suficiente para o afastamento da irregularidade apontada nos itens 8.1.1 do RT 454/2016 e 2.7 da ITC 1699/2017.

5) Medidas de contenção de despesas e de redução das despesas com pessoal

O Recorrente apresentou as seguintes alegações:

"Diante do cenário de crise econômica apresentado desde o primeiro ano de sua gestão, conforme todo o exposto neste Recurso, diversas foram as tentativas de equilibrar as finanças do Município e principalmente adequar o índice da despesa total com pessoal estabelecido na LRF. Ocorre que, com o empenho de toda equipe de governo, vários estudos foram realizados com a finalidade de encontrar soluções para a redução dos gastos com pessoal. Inicialmente, pela análise do plano de carreira, relatórios e demonstrações contábeis verificou-se que o Município de Muniz Freire conta com 52 cargos comissionados (secretários, coordenadores, assessores, diretores de departamento, gerentes) e 40 funções gratificadas (áreas, setores, gratificações), sendo que atualmente os servidores efetivos são 524. Percebe-se que o número total de cargos comissionados e funções gratificadas é bem pequeno se comparado a quantidade de servidores efetivos ativos. Durante a gestão do recorrente como Prefeito de Muniz Freire (2013/2016), por conta da necessidade de adequação das despesas com pessoal, de 52 cargos comissionados 16 foram exonerados, e de 40 funções gratificadas 27 foram encerradas. Ressalta-se que permaneceram nomeados apenas os cargos indispensáveis para a continuidade da prestação de serviços essenciais à população. Segue abaixo tabelas que demonstram o alegado, vejamos: (...)

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 pelos fatos e fundamentos elencados no Decreto nº 6.637/2015. Considerando que, quando foi adotada a medida mencionada no parágrafo anterior, o Município contava com 34 profissionais (médicos, enfermeiros, dentistas e auxiliares) atuando na Estratégia de Saúde da Família, a economia mensal foi de R\$ 31.336,73 (trinta e um mil trezentos e trinta e seis reais e setenta e três centavos). Vale consignar que os valores recebidos pela ocupação de cargos comissionados ou funções gratificadas são relativamente baixos, e mesmo assim o valor reduzido mensalmente foi significativo, se levado em conta tais remunerações. A soma dos valores reduzidos mensalmente perfazem o montante 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) atingem o valor de R\$ 1.078.875,46 (um milhão setenta e oito mil oitocentos e setenta e cinco reais e quarenta e seis centavos). Não obstante, além das exonerações mencionadas acima, foram tomadas medidas no sentido de adequação e redução dos gastos com hora extra e adicional noturno, que geraram uma economia mensal de R\$ 8.000,00 (oito mil reais) em média. Ocorre que, mesmo com tanta redução não houve diminuição no índice de gasto total com pessoal. Além de todo o exposto, vale consignar que o cumprimento da determinação constitucional (art.37, inciso X) que assegura aos servidores públicos a revisão salarial anual gerou sobrecarga na folha de pagamento. Outro fator que contribuiu para a manutenção da folha de pagamento acima do limite legal, foi o fato de que praticamente todos os servidores nomeados através do concurso público realizado no ano de 2005 passaram a fazer jus à gratificação de adicional por tempo de serviço, concedida a cada quinquênio de efetivo serviço prestado (gratificação prevista no artigo 145 da Lei nº 1.132/90 - Estatuto dos Servidores Públicos Municipais) .

Por fim percebe-se que muitas foram as medidas adotadas com o intuito de reduzir o total de gastos com pessoal, no entanto, em maior proporção

foram as situações externas e involuntárias que contribuíram para a manutenção da folha de pagamento em percentual indesejado.(...)"

"(...)

Dentre as diversas medidas de contenção de despesa destacam-se as seguintes:

- 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;

Todas as medidas acima relatadas foram adotadas desde o primeiro ano de gestão, no entanto, vale frisar que ao longo de toda a gestão do recorrente (20 13/20 16) muitas outras ações de contenção de despesas foram implementadas conforme se verifica através dos Decretos nº 6.371/2014, 6.416/2014, 6.647/2015.(...)"

Em que pesem as alegações de contenções de despesas supramencionadas e o indicativo de pro atividade do Recorrente 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 2016, 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 2016) do percentual de despesas excedentes com pessoal, conforme demonstrativos seguintes:



Nome: Maria Freire

Poder: Executivo

Período: 1º Quadrimestre - 2016

LR, art. 35, inciso I, alínea "a"

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (R\$)	
	(Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RP NÃO PROCESSADOS ⁽¹⁾ (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	29.135.326,27	0,00
Pessoal Ativo	27.466.433,31	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.668.892,96	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) (II)	526.631,78	0,00
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	455.114,27	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial do período anterior ao da apuração	0,00	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores do período anterior ao da apuração	71.517,51	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESAS COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE (III)	0,00	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III = I + II - II)	28.608.694,49	0,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	44.771.857,23	--
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (V = IIIa + IIIb)	28.608.694,49	63,90
LIMITE MÁXIMO (VI) (Inciso III, alínea "b", Art. 20 da LRF)	24.176.807,90	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (VII = 0,95 x VI) (Parágrafo único, Art. 22 - LRF)	22.967.862,76	51,30
LIMITE PARA ALERTA (VIII = 0,90 x VI) (Art. 59, § 1º, inciso II - LRF)	21.759.122,61	48,60

(1) Nos demonstrativos elaborados no RP o art. 35 e o art. 36 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os valores de restos a pagar não processados inscritos em RP de exercícios anteriores constituem a parte não inscrita em RP. Estes valores não estão disponíveis para o pagamento de, a qualquer momento, os créditos inscritos em RP.



Município: Muniz Freire

Podem Executivo

Período: 2º Quadrimestre - 2016

LRF, art. 55, inciso I, alínea "a"

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (R\$) (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RP NÃO PROCESSADOS ⁽¹⁾ (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	29.119.334,42	0,00
Pessoal Ativo	27.403.811,10	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.715.523,32	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) (II)	474.672,73	0,00
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	398.354,18	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	0,00	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	76.318,55	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESAS COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE (II)	0,00	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III = I + II - II)	28.644.661,69	0,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	46.035.581,54	--
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (V = IIIa + IIIb)	28.644.661,69	62,22
LIMITE MÁXIMO (VI) (Inciso III, alínea "b", Art. 20 da LRF)	24.859.214,03	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (VII = 0,95 x VI) (Parágrafo único, Art. 22-LRF)	23.616.253,33	51,30
LIMITE PARA ALERTA (VIII = 0,90 x VI) (Art. 59, § 1º, inciso II-LRF)	22.373.292,63	48,60

(1) Nos demonstrativos elaborados no 1º e no 2º quadrimestres de cada exercício, os valores de restos a pagar não processados inscritos em 31 de dezembro de exercício anterior continuam a ser informados neste campo. Esses valores não sofrem alteração pelo processamento, e somente no caso de cancelamento podem ser excluídos.

000092



Município: Muniz Freire

Poder: Executivo

Período: 3º Quadrimestre - 2016

LRF, art. 55, inciso I, alínea "a"

DESPESA COM PESSOAL	DESPESAS EXECUTADAS (R\$) (Últimos 12 meses)	
	LIQUIDADAS (a)	INSCRITAS EM RP NÃO PROCESSADAS ⁽¹⁾ (b)
DESPESA BRUTA COM PESSOAL (I)	29.949.164,19	0,00
Pessoal Ativo	28.151.635,24	0,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	1.797.528,95	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) (II)	668.365,90	0,00
(-) Indenização por Demissão e Incent. à Demissão Voluntária	557.756,16	0,00
(-) Decorrentes de Decisão Judicial de período anterior ao da apuração	5.000,00	0,00
(-) Despesas de Exercícios Anteriores de período anterior ao da apuração	105.609,74	0,00
(-) Inativos e Pensionistas com Recursos Vinculados	0,00	0,00
DESPESAS COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE (II)	0,00	0,00
DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL (III = I + II - II)	29.280.798,29	0,00
APURAÇÃO DO CUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL		
	VALOR	% SOBRE A RCL
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL (IV)	47.614.540,62	-
DESPESA TOTAL COM PESSOAL - DTP (V = IIIa + IIIb)	29.280.798,29	61,50
LIMITE MÁXIMO (VI)(inciso III, alínea "b", Art. 20 da LRF)	25.711.851,93	54,00
LIMITE PRUDENCIAL (VII = 0,95 x VI)(Parágrafo único, Art. 22-LRF)	24.426.259,34	51,30
LIMITE PARA ALERTA (VIII = 0,90 x VI)(Art. 59, § 1º, inciso II-LRF)	23.140.666,74	48,60

(1) Nos demonstrativos elaborados no 1º e no 2º quadrimestres de cada exercício, os valores das contas a pagar não processadas inscritas em 31 de dezembro do exercício anterior continuam a ser informadas nesse campo. Esses valores são zerados à origem pelo seu processamento, e somente no caso de cancelamento podem ser exibidos.

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, sugere-se a manutenção dos termos do Parecer Prévio - 1ª Câmara 00057/2017-6, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Muniz Freire (TC 3821/2016), no tocante à irregularidade apontada nos itens 8.1.1 do RT 454/2016 e 2.7 da ITC 1699/2017, bem como da determinação Plenária contida no item 2 daquele instrumento, a seguir transcrita:

“(…)

2. Formar autos apartados nos termos do art. 134, inciso III e § 2º c/c art. 281 do Regimento Interno, com a finalidade de responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso VI, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000, pelo indício de irregularidade apontado no item 3.1.6 do voto do relator - Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – Poder Executivo; (...)

III – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Após análise do conteúdo dos autos TC 6544/2017, considerando-se as argumentações e documentos apresentados, entende-se, salvo melhor juízo, que os argumentos de defesa, trazidos aos autos pelo excelentíssimo Prefeito Municipal à época, são insuficientes, do ponto de vista técnico-contábil, para o afastamento das irregularidades apontadas no RT 454/2016 e ITC 1699/2017 e mantidas no Parecer Prévio TC 057/2017 – Primeira Câmara.

Tendo em vista todo o exposto, entendendo-se que transcende à competência desta unidade técnica a análise da fundamentação que conduziu à deliberação plenária objurgada, sugere-se o encaminhamento dos autos à SecexRecursos, para cumprimento da determinação apresentada às Fls. 167 e 168, com prosseguimento nos termos do artigo 406² do Regimento Interno desta Corte de Contas.

Vitória-ES, 09 de janeiro de 2018.

Roberval Misquita Muoio

Auditor de Controle Externo

Matrícula 202.927

Contador

CRC MG - 060309/O-5 T- ES

² **Art. 406.** Admitido o recurso interposto pelo responsável ou pelo interessado, o Relator encaminhará para manifestação da unidade técnica competente.

§ 1º Encerrada a instrução, os autos serão remetidos ao Ministério Público junto ao Tribunal, para emissão de parecer escrito.

§ 2º Após, os autos serão remetidos ao Relator para prolação de voto.

PARECER PRÉVIO TC-083/2018 – PLENÁRIO

Processos: 05011/2018-7, 06544/2017-9, 03821/2016-2, 02409/2015-1,
02408/2015-6

Classificação: Embargos de Declaração

UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Recorrente: PAULO FERNANDO MIGNONE

Procuradores: THIAGO LOPES PIEROTE (OAB: 14845-ES), AMERICO SOARES
MIGNONE (OAB: 12360-ES)

**EMBARGOS DE DECLARAÇÃO – PROVIMENTO
PARCIAL – SANEAMENTO DE OMISSÃO –
ARQUIVAR.**

**A EXMA. SRA. CONSELHEIRA EM SUBSTITUIÇÃO MÁRCIA JACCOUD
FREITAS:**

Trata-se de **Embargos de Declaração** apresentados em face do **Parecer Prévio TC 00023/2018-5**, prolatado pelo colegiado da Corte nos autos do Processo TC 6544/2017, no qual se deliberou pela negativa de provimento ao Recurso de Reconsideração apresentado pelo Sr. **Paulo Fernando Mignone**, mantendo-se incólume o Parecer Prévio TC 00057/2017-6, prolatado nos autos do Processo TC 3821/2016, por meio do qual foi recomendada a **rejeição** das contas do Sr. Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal de Muniz Freire, relativas ao exercício financeiro de 2015.

Em síntese, sustentou o embargante:

- (i) Omissão quanto ao pedido de nulidade do parecer prévio por ausência de intimação pessoal para ciência da pauta de julgamento da Prestação de Contas Anual;
- (ii) Omissão atinente à falta de fundamentação do Parecer Prévio TC 00023/2018-5 ao manter as irregularidades relativas ao não recolhimento das contribuições previdenciárias e retidas na fonte, assim como o não recolhimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município;
- (iii) Omissão pela não apreciação do pedido de aplicação analógica do art. 407 do Regimento Interno do TCEES.

000095

Requeru, ao final, o saneamento das omissões para declarar a nulidade do Parecer Prévio TC 00057/2017 e, subsidiariamente, para afastar irregularidades e recomendar a aprovação com ressalvas das contas do Sr. Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal de Muniz Freire, relativas ao exercício financeiro de 2015.

Por meio da **Decisão Monocrática n.º 00989/2018-9**, o então relator deliberou pelo **conhecimento** dos embargos de declaração, encaminhando os autos à área técnica para manifestação.

O **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NRC**, na **Instrução Técnica de Recurso n.º 00197/2018-1**, opinou pelo **provimento parcial** do recurso, apenas para *reconhecer omissão no Parecer Prévio do item suscitado em sede de Recurso de Reconsideração que não fora apreciado, relativo ao pedido de aplicação analógica do art. 407 do Regimento Interno ao caso concreto.*

No mérito, no entanto, opinou pela **manutenção da conclusão do Parecer Prévio TC 00023/2018-5**, por entender que as irregularidades identificadas no Parecer Prévio TC 00057/2017-6 não são da natureza moderada, impossibilitando a recomendação pela aprovação com ressalvas das contas.

Instado a manifestar-se, o **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer n.º 03260/2018-7**, de lavra do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, ratificou o opinamento técnico, concluindo pelo **provimento parcial** dos embargos de declaração.

É o relatório.

Analisados os autos, corroboro com o opinamento técnico e ministerial acerca do provimento parcial do recurso, para sanar a omissão identificada. No mérito, também coaduno com a conclusão do corpo técnico e do *Parquet* de Contas, mantendo a conclusão do Parecer Prévio TC 00023/2018-5. Adoto, como razões de decidir, os fundamentos expostos na Instrução Técnica de Recurso n.º 00197/2018-1. *Verbis*:

3 DA ANÁLISE DO MÉRITO RECURSAL

Os presentes Embargos de Declaração foram opostos pelo senhor Paulo Fernando Mignone em face do **Parecer Prévio TC 023/2018-Plenário**, proferido nos autos (Processo TC 6544/2017, em apenso) do Recurso de Reconsideração anteriormente interposto pelo Recorrente em impugnação ao Parecer Prévio TC 057/2-17, por sua vez, emitido nos autos do processo de prestação de contas anual relativo ao exercício de 2015.

Em síntese apertada, três são os fundamentos do embargante visando ao esclarecimento do Acórdão proferido em sede de Recurso de Reconsideração, os quais alega existir em seu provimento efeitos modificativos.

- Omissão ocorrida no tópico que versava sobre o pedido de nulidade do parecer prévio,
- Omissão atinente à suposta falta de fundamentação do Acórdão ao manter as irregularidades relativas ao não recolhimento das contribuições previdenciárias e retidas na fonte, assim como o não recolhimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município.
- Omissão pela não apreciação do pedido de aplicação analógica do art.407 do Regimento Interno do TCEES

3.1 Omissão ocorrida no tópico que versava sobre o pedido de nulidade do parecer prévio,

Relativamente ao primeiro item suscitado o embargante alega que não houve enfrentamento dos fundamentos que suscitou em sede de Recurso de Reconsideração.

A arguição de nulidade provocada dizia respeito à ausência de intimação pessoal da data de julgamento do processo e não acerca da ausência de notificação do conteúdo do Parecer Prévio que fora lavrado nessa ocasião.

Entende-se que a matéria foi enfrentada sim, conquanto no último parágrafo de sua fundamentação, o Parecer Prévio 023/2018, oriundo do julgamento do Recurso de Reconsideração mencione que o recorrente tenha sido devidamente intimado do Parecer Prévio, fato que não estava em discussão.

Em trechos antecedentes assim se manifestou o Plenário:

"A respeito do assunto, publicação dos atos processuais perante este Tribunal de Contas, a Lei Complementar 621/2012, em seu art.62, assim dispõe verbis:

[...]

Art.62. A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei. – g.n.

Ocorre que a arguição apresentada pelo recorrente quanto à necessidade de sua intimação pessoal não configura nenhuma das hipóteses excepcionadas pela lei de regência".

Ou seja, houve sim análise do tema pelo órgão julgador, suficiente para permitir o entendimento que o Plenário possui sobre a matéria, ainda que esse possa não ter agradado ao recorrente.

Apenas para ilustrar a questão, conquanto não se reconheça a necessidade de qualquer esclarecimento no Parecer Prévio, este Tribunal assim se posicionou no processo 6932/2014:

ACÓRDÃO TC-992/2015 - PLENÁRIO

Nestes autos se processa a Questão de Ordem interposta pelo senhor (...), Presidente da Câmara Municipal de Santa Leopoldina no exercício de 2010, em face do Acórdão TC 099/2014, prolatado nos autos do Processo TC 1696/2011, que julgou irregulares suas contas, apenando-o com multa equivalente a 1.500 VRTE (...).

000096

(...) O responsável aduz questão de ordem pública por acreditar que não foram respeitados os direitos e garantias fundamentais fincados na Constituição da República, em seu artigo 5º, incisos LIV e LV que estabelecem o amplo direito de defesa a qualquer litigante. Nesta linha de entendimento, pleiteia a nulidade do Acórdão TC-099/2014 sob a alegação de cerceamento do exercício do contraditório. Ampara seu pedido na ausência de **notificação** e argumenta que seu direito de apresentar sustentação oral restou prejudicado já que não teve ciência dos fatos para se manifestar, afirmando que a decisão lavrada por esta Corte de Contas "contraria os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito".

(...) O peticionário tomou conhecimento dos fatos constantes do Proc. TC-1696/2011 por meio do Termo de Citação nº 1072/2011, datado de 08/11/2011, quando passou a integrar o polo passivo, tornando-se, desde então, o interessado principal no **juízo**, portanto, responsável pelo acompanhamento do andamento do processo e as publicações realizadas no Diário Oficial do Estado. Num segundo momento, é significativo registrar que esta Corte de Contas, atenta ao princípio constitucional da legalidade dos atos administrativos, inseridos pelo art. 37 da Constituição Federal, no ato de convocação do Recorrente, seguiu o artigo 62 da Lei Complementar 621/12 (Lei Orgânica do TCEES) segundo o qual a comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado, deixando claro que inexistente a previsão de intimação pessoal como pretende o gestor. Na mesma linha, o Regimento Interno deste tribunal, em seu artigo 101, assevera: "As pautas serão publicadas no Diário Oficial do Estado ou em outro meio de divulgação oficial do Tribunal e disponibilizadas em seu sítio eletrônico, com antecedência mínima de quarenta e oito horas, no caso de sessões ordinárias e especiais, e de vinte e quatro horas, no caso de sessões extraordinárias".

(...) Em pesquisa sobre o tema, deparamos com o **juízo** do mandado de segurança nº 28.664/DF, que ocorreu em 12/08/2014, a Segunda Turma da Corte Suprema decidiu que nos processos que tramitam no Tribunal de Contas da União não é necessária a intimação pessoal das partes sobre a data de **juízo** de processo administrativo em trâmite no órgão, desde que tenha sido feita a prévia publicação da **sessão** de **juízo** no diário oficial.

Assim, considerando que o prazo regimental de 48 horas foi observado pelo TCEES, que o processo entrou em pauta da 1ª Câmara – 3ª **sessão** ordinária de 11/02/2014 e que a publicação no Diário Oficial Eletrônico deu-se em 07/02/2014 (conforme documento anexo), num lapso de tempo além do previsto em lei, não há que se falar em ato com eiva da nulidade. E mais, por se tratar de homem público como é o recorrente, e por ter ciência da tramitação de um processo contra si, no aguardo da **sessão**, inaceitável seu comportamento desatento em relação às publicações do Diário Oficial, veiculadas de acordo com a Lei Orgânica e Regimento Interno deste tribunal.

Assim sendo, ainda que se reconhecesse omissão, contradição ou obscuridade na peça objeto de esclarecimento o resultado do provimento não albergaria os desejos do recorrente,

Nesse diapasão, opina-se pelo desprovimento dos embargos no tocante a este item

3.2 Omissão atinente à suposta falta de fundamentação do Acórdão ao manter as irregularidades relativas ao não recolhimento das contribuições previdenciárias e retidas na fonte, assim como o não recolhimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município.

Nesse particular, o recorrente alega a ausência de motivação do Parecer Prévio que ao seu julgar teria exteriorizado como razão de decidir a manifestação do "corpo técnico".

Invoca o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil, que explicita o que se considera decisão não fundamentada, assinalando a existência de relação de subsidiariedade entre as normas aplicáveis aos Tribunais de Contas e aquelas atinentes ao Diploma Processual Civil.

Nessa trilha, não suscita a nulidade da peça opinativa, apenas clama por uma nova análise, que de maneira direta e específica avalie as argumentações contidas nos subtópicos 2.4 e 2.5 de seu Recurso de Reconsideração, culminando com a reforma do Parecer Prévio 057/2017.

Este Núcleo já teve oportunidade de se pronunciar sobre o tema nos autos do processo TC 9149/2017, por meio da Instrução Técnica de Recurso 64/2018:

A atuação dos Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos autônomos de fiscalização e controle, por determinação do artigo 71 da CF/88, não se limita às decisões proferidas pelo seu Colegiado de julgadores. Para o fiel cumprimento de seu mister constitucional, essas Cortes contam com um corpo técnico composto por profissionais de diferentes áreas de atuação, responsável por elaborar as diversas peças nas quais se desdobra um processo de contas, desde a sua formação até o trânsito em julgado, e essenciais à apuração dos fatos e à consolidação das supostas irregularidades.

Sendo assim, integram os processos os Relatórios de Auditoria, as Instruções Técnicas Iniciais, eventuais Manifestações Técnicas, Instruções Técnicas Conclusivas, entre outras.

Em todos esses instrumentos, quem se pronuncia é o Tribunal de Contas, enquanto órgão único. E, portanto, cada um constitui a continuação da atuação anterior para a obtenção do resultado final, qual seja, o veredicto do Colegiado. Embora não haja vinculação das razões de decidir do corpo julgador às considerações lançadas pela área técnica, é inegável que seus apontamentos e conclusões, nas diferentes fases processuais, influencia e consubstancia sobremaneira a formação do juízo de valor inserto na decisão prolatada.

Desse modo, a assunção, na confecção do ato decisório, dos argumentos colacionados numa instrução técnica conclusiva, que leva em consideração todos os elementos do processo, inclusive reproduzindo, em seu bojo, as justificativas trazidas pelos responsáveis, e apontando as razões pelas quais a irregularidade não merece ser afastada, já realiza, a nosso ver, o dever de motivar, como no caso em apreço.

Partilhando do mesmo entendimento, pronunciou-se o Tribunal de Contas da União nos diversos julgados abaixo:

Acórdão 8696/2017 (2ª Câmara)

Sumário:

1. Não se configura omissão na decisão quando o relator incorpora às suas razões de decidir os arrazoados da unidade técnica ou do Ministério Público junto ao TCU, constantes do relatório da deliberação.

Voto:

Cuida-se de Embargos de Declaração opostos por [embargante] contra o Acórdão 3.073/2017-TCU-Segunda Câmara.

2. Em exame preliminar, conheço dos Embargos de Declaração por considerar presentes os requisitos de admissibilidade descritos no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c art. 287 do Regimento Interno do TCU (RITCU), uma vez que foram interpostos tempestivamente por pessoa legítima, com interesse em agir e sob a alegação de omissões na deliberação.

3. O embargante alega que o Acórdão 3.073/2017-TCU-Segunda Câmara incorreu em omissões. Primeiro, porque não foi valorada a ocorrência de boa-fé em sua conduta, no momento do exame de suas alegações de defesa, contrariando, na sua visão, o estabelecido no art. 12, § 2º, da Lei 8443/1992, bem como no art. 202, § 2º, do Regimento Interno do TCU, julgamento que poderia redundar na regularidade com ressalvas de suas contas. Segundo, porque não teria apresentado, de forma objetiva, os critérios que levaram à fixação da multa no montante em que foi definida.

4. Compuseram a deliberação recorrida, nos termos do art. 69 do Regimento Interno do TCU, o Relatório, a fundamentação (Voto) e o dispositivo (Acórdão). Consta do referido Relatório (peça 57), transcrição da instrução da unidade técnica, onde foi abordada a boa-fé do responsável, não havendo o que se falar em omissão do julgado (com grifos acrescidos):

46. *Em face da análise promovida nos itens 14/44 propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. [recorrente - ora embargante], uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.*

47. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.*

5. Ademais, incorporei o exame da Unidade Técnica ao Voto que proferi (peça 56), como se depreende do trecho que transcrevo a seguir:

8. *Adoto como razões de decidir o exame empreendido pela unidade instrutiva, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.*

6. Conforme assentado na jurisprudência desta Corte de Contas, não se configura omissão na decisão quando o relator incorpora às suas razões de decidir os arrazoados da unidade técnica ou do MPTCU, constantes do relatório da deliberação. Nesse sentido o Acórdão 3111/2014-Plenário.

7. Para refutar a omissão relacionada à multa, transcrevo o elucidativo enunciado do Acórdão 2037/2016-Segunda Câmara, de Relatoria da Ministra Ana Arraes:

Não configura omissão apta ao provimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que a dosimetria da sanção é orientada por juízo discricionário de valor acerca da gravidade das irregularidades verificadas no caso concreto, tendo como limites apenas aqueles fixados legal e regimentalmente (arts. 57 e 58 da Lei 8.443/92 e art. 268, incisos I a VIII, do Regimento Interno do TCU).

8. À luz dessas considerações, verifico que não há omissões no julgado combatido, devendo ser rejeitados os presentes embargos.

Acórdão:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, para, no mérito, rejeitá-los;

Acórdão 1118/2017 (2ª Câmara)

Não há omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação embargada, bem assim, na hipótese de haver aspectos divergentes entre o encaminhamento por ela proposto e o que foi compreendido pelo julgador, quando tais questões são objeto de considerações específicas.

Voto:

Examinou os embargos de declaração opostos por [embargante] ao Acórdão 6.841/2016-TCU-2ª Câmara, prolatado em recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 2.816/2015-TCU-2ª Câmara, que, ao apreciar tomada de contas especial (TCE), julgou irregulares as contas do recorrente e de Marivaldo Paes da Costa, condenou-os em débito solidário e aplicou-lhes multa (art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992).

2. De início, entendo que os presentes embargos devem ser conhecidos, por preencherem os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, notadamente os insculpidos no art. 34, §1º, da Lei Orgânica, c/c o art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

3. No que respeita às preliminares de mérito, bem assim ao caráter pedagógico que deve ser conferido às deliberações deste Tribunal de Contas, registro que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, objetivando extirpar da decisão embargada, além da obscuridade e contradição, a omissão. Do mesmo modo, o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a matéria é o de que tais espécies de falhas são aquelas decorrentes do próprio julgado e que prejudicam a sua perfeita compreensão, e não aquelas que bem entenda o embargante, muito menos como meio transversal visando impugnar os fundamentos da decisão atacada. (cf. STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/9/2002).

[...]

7. Terceiro, e complementando as preliminares de mérito anteriormente citadas, resta assente neste tribunal que **não há omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação embargada**, bem assim, na hipótese de haver aspectos divergentes entre o encaminhamento por ela proposto e o que foi compreendido pelo julgador, quando tais questões são objeto de considerações específicas. Nessa linha, por exemplo, os Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 302/2015, 2.309/2015, e 294/2016, do Plenário; 1.576/2007, 663/2008, 5.589/2009, 3.339/2013, e 131/2015, estes da 1ª Câmara; e 268/2007, 133/2008 e 8.345/2016, da 2ª Câmara.

Acórdão:

- 9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los;
- 9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o integram, ao embargante.

Acórdão 302/2015 (Plenário)

Não configura omissão a decisão que incorpora às razões de decidir do relator os arrazoados realizados no âmbito da unidade técnica ou do Ministério Público/TCU, constantes do relatório integrante da deliberação, sendo dispensável a sua repetição no voto fundamentador da decisão.

Voto:

7. Na linha da jurisprudência assente neste Tribunal, não se configura omissão na decisão que incorpora às razões de decidir do relator os arrazoados realizados no âmbito da unidade técnica ou do MP/TCU, constantes do relatório integrante da deliberação, sendo dispensável a sua repetição no voto fundamentador da decisão.
8. No acórdão embargado o então relator adotou a análise empreendida pela unidade técnica como razões de decidir (item 8 do voto).
9. Assim, não há que se falar em omissão no julgado, eis que a questão atinente ao percentual de subcontratação da obra foi devidamente tratada pela unidade técnica, que apontou a inadequação da referida alegação com a questão tratada nos autos. De fato, o embargante foi chamado ao processo para se defender da falta de aplicação de sanções à contratada e da formalização de termo de quitação e pagamento de valores às empresas executoras da obra, sem as devidas justificativas. A irregularidade da subcontratação, por se referir ao exercício de 2005, foi tratada em outro processo (TC 025.974/2010-6).

O caso em testilha guarda enorme simetria com o precedente invocado, apenas no Parecer Prévio no qual se busca esclarecimento não se pinçou das Instruções Técnicas fragmentos de fundamentação, devendo nesse caso se interpretar que o escapamento do Conselheiro Relator e do Órgão Colegiado se deu pela totalidade dos fundamentos de fato e de direito contidos nas Instruções técnicas que compõem o processo.

Entende-se que a única hipótese em que os aclaratórios poderiam obter êxito nesse caso, seria se houvesse discrepância entre as manifestações técnicas, o que acarretaria contradição no julgado.

Nesses termos, opina-se pelo não provimento do presente item recorrido.

3.3 Omissão pela não apreciação do pedido de aplicação analógica do art.407 do Regimento Interno do TCEES

No que respeita ao presente item, às folhas 58 e 59 do TC 6544/2017, de fato o recorrente invoca e suscita uma suposta analogia do art. 407 do Regimento Interno com sua situação particular.

000098

Compulsando o Parecer Prévio 023/2018 percebe-se a inexistência de apreciação desse item, razão suficiente para o provimento dos embargos.

Resta agora a análise da possibilidade de se conferir efeito modificativo a este provimento.

O embargante pretende que lhe seja aplicado o disposto no art.407, da Resolução 261/2013, cujos termos são os seguintes:

Art. 407. Na apreciação do recurso, reconhecida a boa-fé do responsável ou do interessado e não havendo irregularidade grave nas contas, o Tribunal dará ciência ao recorrente para que, no prazo de trinta dias, recolha a importância devida atualizada monetariamente. Parágrafo único. Efetuado o recolhimento tempestivo do débito, o Tribunal dará provimento ao recurso e julgará as contas regulares com ressalva, dando quitação ao responsável.

Em verdade o dispositivo supra tem sua norma matriz no art.157, §§ 1º a 5º da Resolução 261/2013, a saber:

Art. 157. Na fase de instrução, verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal: [...]

§1º Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da lei, devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório.

§2º Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de irregularidade grave nas contas;

§3º Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, em fase prévia, o Tribunal proferirá, mediante decisão preliminar, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de trinta dias, recolha a importância devida.

§4º Na hipótese do parágrafo anterior, reconhecida a boa-fé do responsável, a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, se não houver sido observada irregularidade grave nas contas, hipótese em que o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável

§5º A decisão que der ciência ao responsável da rejeição das alegações de defesa deverá conter expressamente informação sobre o disposto no parágrafo anterior.

Esse preceptivo diz respeito à seção que versa sobre as Decisões em Tomada ou Prestação de Contas.

Importante ressaltar que a principal ideia veiculada nesse repositório de normas é propiciar ao agente que não tenha cometido irregularidade grave e se encontrava de boa-fé a faculdade de ressarcir ao erário antecipadamente (sem delongas processuais), o dano causado e como uma espécie de contraprestação obter um julgamento pela regularidade com ressalvas das suas contas.

Assim sendo, a faceta pecuniária é o valor jurídico tutelado quando estamos diante de hipóteses em que o tribunal julga efetivamente as contas.

Quando se está diante de contas em que há mera emissão de Parecer Prévio (julgamento pelas câmaras, titular do controle externo), não existe a dimensão patrimonial a ser tutelada, existindo regramento próprio para tal, prescindindo-se, portanto, da analogia ou mesmo da interpretação analógica.

Não há lacunas a serem colmatadas.

Eis as disposições da Lei Complementar 621/2012, acerca do tema:

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

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

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;

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Acresça-se que se fosse possível e necessário o emprego da interpretação analógica ao caso, seria condição indispensável para utilização desse instrumento de integração que não houvesse irregularidade grave no Parecer Prévio.

Independentemente dos outros cinco apontamentos listados na parte da fundamentação do Parecer Prévio, o descumprimento do limite legal com despesas de pessoal se afigura gravíssimo e por si só considerado impediria que o recorrente obtivesse o benefício que almeja.

Nesses termos, entende-se que o item provido não tem o condão de modificar em substância o Parecer Prévio.

4 CONCLUSÃO

Isto posto, somos pelo **provimento parcial** dos presentes Embargos de Declaração, a fim de reconhecer a omissão no Parecer Prévio do item suscitado em sede de Recurso de Reconsideração que não fora apreciado, relativo ao pedido de aplicação analógica do art.407 do Regimento Interno ao caso concreto (que cuida das contas de gestão do Chefe do Executivo de Muniz Freire).

Sugere-se que não se confira efeito modificativo ao item provido”.

Pelo exposto, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

MÁRCIA JACCOUD FREITAS
Conselheira Substituta

1. PARECER PRÉVIO

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 já expostas, em:

000099

1.1. DAR PROVIMENTO PARCIAL aos Embargos de Declaração, para o fim de reconhecer a omissão no Parecer Prévio de fundamento suscitado em sede de Recurso de Reconsideração que não fora apreciado, relativo ao pedido de aplicação analógica do art. 407 do Regimento Interno ao caso concreto, fazendo a fundamentação ora exposta integrar o Parecer Prévio TC 00023/2018-5, sem alteração da sua conclusão pela **recomendação pela rejeição das contas** do Sr. Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal de Muniz Freire, relativas ao exercício financeiro de 2015;

1.2. ARQUIVAR, após o trânsito em julgado.

2. Unânime

3. Data da Sessão: 21/08/2018 - 28ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Sérgio Manoel Nader Borges e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheira em substituição: Márcia Jaccoud Freitas (relatora).

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRA EM SUBSTITUIÇÃO MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões

000100



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

1ª Procuradoria de Contas

Parecer do Ministério Público de Contas 03260/2018-7

Processos: 05011/2018-7, 06544/2017-9, 03821/2016-2, 02409/2015-1, 02408/2015-6

Classificação: Embargos de Declaração

Criação: 20/07/2018 15:31

Origem: GAPC - Luis Henrique - Gabinete do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva

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

Unidade Gestora: Prefeitura de Muniz Freire

Recorrente: Paulo Fernando Mignone

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, anui a proposta contida na **Instrução Técnica de Recurso 00197/2018-1**.

Vitória, 20 de julho de 2018.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador de Contas

000101

Instrução Técnica de Recurso 00197/2018-1

Processos: 05011/2018-7, 06544/2017-9, 03821/2016-2, 02409/2015-1, 02408/2015-6

Classificação: Embargos de Declaração

UG: PMMF - Prefeitura Municipal de Muniz Freire

Relator: Márcia Jaccoud Freitas

Recorrente: PAULO FERNANDO MIGNONE [AMERICO SOARES MIGNONE (OAB: 12360-ES)]

PROCESSO: TC 5011/2018
JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Muniz Freire
RECORRENTE: Paulo Fernando Mignone
ASSUNTO: Embargos de Declaração
RELATOR: Márcia Jaccoud Freitas

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tratam os autos de **Embargos de Declaração** interpostos pelo senhor Paulo Fernandes Mignone, Prefeito Municipal de Muniz Freire durante o exercício de 2015, através de seu advogado, Dr. Américo Soares Mignone, em face do **Parecer Prévio TC 023/2018-Plenário**, proferido nos autos do TC 6544/2017-9 (Recurso de Reconsideração), cuja parte dispositiva transcreve-se a seguir:

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:

1.1. CONHECER do recurso interposto para **REJEITAR** a preliminar suscitada pelo recorrente, por inexistir nulidade no **Parecer Prévio TC 057/2017**;

000102

1.2. NEGAR PROVIMENTO ao Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Paulo Fernando Mignone, então Prefeito do Município de Muniz Freire, em face do **Parecer Prévio TC 057/2017 – Primeira Câmara**, prolatado nos autos do Processo TC 3821/2016, mantendo-se **incólume os termos do v. Parecer Prévio atacado**;

1.3. ARQUIVAR os presentes autos, após o trânsito em julgado e as providências relativas ao art. 131 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

2 ANÁLISE DE ADMISSIBILIDADE - DOS PRESSUPOSTOS RECURSAIS

O juízo de admissibilidade positivo dos aclaratórios foi efetuado pelo Conselheiro Relator, às fls 11 a 13 dos autos.

Passa-se doravante à análise do mérito.

3 DA ANÁLISE DO MÉRITO RECURSAL

Os presentes Embargos de Declaração foram opostos pelo senhor Paulo Fernando Mignone em face do **Parecer Prévio TC 023/2018-Plenário**, proferido nos autos (Processo TC 6544/2017, em apenso) do Recurso de Reconsideração anteriormente interposto pelo Recorrente em impugnação ao Parecer Prévio TC 057/2-17, por sua vez, emitido nos autos do processo de prestação de contas anual relativo ao exercício de 2015.

Em síntese apertada, três são os fundamentos do embargante visando ao esclarecimento do Acórdão proferido em sede de Recurso de Reconsideração, os quais alega existir em seu provimento efeitos modificativos.

- Omissão ocorrida no tópico que versava sobre o pedido de nulidade do parecer prévio,
- Omissão atinente à suposta falta de fundamentação do Acórdão ao manter as irregularidades relativas ao não recolhimento das contribuições previdenciárias e retidas na fonte, assim como o não recolhimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e

pensionistas sob responsabilidade do município.

- Omissão pela não apreciação do pedido de aplicação analógica do art.407 do Regimento Interno do TCEES

3.1 Omissão ocorrida no tópico que versava sobre o pedido de nulidade do parecer prévio,

Relativamente ao primeiro item suscitado o embargante alega que não houve enfrentamento dos fundamentos que suscitou em sede de Recurso de Reconsideração.

A arguição de nulidade provocada dizia respeito à ausência de intimação pessoal da data de julgamento do processo e não acerca da ausência de notificação do conteúdo do Parecer Prévio que fora lavrado nessa ocasião.

Entende-se que a matéria foi enfrentada sim, conquanto no último parágrafo de sua fundamentação, o Parecer Prévio 023/2018, oriundo do julgamento do Recurso de Reconsideração mencione que o recorrente tenha sido devidamente intimado do Parecer Prévio, fato que não estava em discussão.

Em trechos antecedentes assim se manifestou o Plenário:

"A respeito do assunto, publicação dos atos processuais perante este Tribunal de Contas, a Lei Complementar 621/2012, em seu art.62, assim dispõe verbis:

[...]

Art.62. A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei. – g.n.

Ocorre que a arguição apresentada pelo recorrente quanto à necessidade de sua intimação pessoal não configura nenhuma das hipóteses excepcionadas pela lei de regência. "

Ou seja, houve sim análise do tema pelo órgão julgador, suficiente para permitir o entendimento que o Plenário possui sobre a matéria, ainda que esse possa não ter agradado ao recorrente.

Apenas para ilustrar a questão, conquanto não se reconheça a necessidade de

000103

qualquer esclarecimento no Parecer Prévio, este Tribunal assim se posicionou no processo 6932/2014:

ACÓRDÃO TC-992/2015 - PLENÁRIO

Nestes autos se processa a Questão de Ordem interposta pelo senhor (...), Presidente da Câmara Municipal de Santa Leopoldina no exercício de 2010, em face do Acórdão TC 099/2014, prolatado nos autos do Processo TC 1696/2011, que julgou irregulares suas contas, apenando-o com multa equivalente a 1.500 VRTE (...).

(...) O responsável aduz questão de ordem pública por acreditar que não foram respeitados os direitos e garantias fundamentais fincados na Constituição da República, em seu artigo 5º, incisos LIV e LV que estabelecem o amplo direito de defesa a qualquer litigante. Nesta linha de entendimento, pleiteia a nulidade do Acórdão TC-099/2014 sob a alegação de cerceamento do exercício do contraditório. Ampara seu pedido na ausência de **notificação** e argumenta que seu direito de apresentar sustentação oral restou prejudicado já que não teve ciência dos fatos para se manifestar, afirmando que a decisão lavrada por esta Corte de Contas "contraria os princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito".

(...) O peticionário tomou conhecimento dos fatos constantes do Proc. TC-1696/2011 por meio do Termo de Citação nº 1072/2011, datado de 08/11/2011, quando passou a integrar o polo passivo, tornando-se, desde então, o interessado principal no **julgamento**, portanto, responsável pelo acompanhamento do andamento do processo e as publicações realizadas no Diário Oficial do Estado. Num segundo momento, é significativo registrar que esta Corte de Contas, atenta ao princípio constitucional da legalidade dos atos administrativos, inseridos pelo art. 37 da Constituição Federal, no ato de convocação do Recorrente, seguiu o artigo 62 da Lei Complementar 621/12 (Lei Orgânica do TCEES) segundo o qual a comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado, deixando claro que inexistente a previsão de intimação pessoal como pretende o gestor. Na mesma linha, o Regimento Interno deste tribunal, em seu artigo 101, assevera: "As pautas serão publicadas no Diário Oficial do Estado ou em outro meio de divulgação oficial do Tribunal e disponibilizadas em seu sítio eletrônico, com antecedência mínima de quarenta e oito horas, no caso de sessões ordinárias e especiais, e de vinte e quatro horas, no caso de sessões extraordinárias".

(...) Em pesquisa sobre o tema, deparamos com o **julgamento** do mandado de segurança nº 28.664DF, que ocorreu em 12/08/2014, a Segunda Turma da Corte Suprema decidiu que nos processos que tramitam no Tribunal de Contas da União não é necessária a intimação pessoal das partes sobre a data de **julgamento** de processo administrativo em trâmite no órgão, desde que tenha sido feita a prévia publicação da **sessão de julgamento** no diário oficial.

Assim, considerando que o prazo regimental de 48 horas foi observado pelo TCEES, que o processo entrou em pauta da 1ª Câmara – 3ª **sessão** ordinária de 11/02/2014 e que a publicação no Diário Oficial Eletrônico deu-se em 07/02/2014 (conforme documento anexo), num lapso de tempo além do previsto em lei, não há que se falar em ato com eiva da nulidade. E mais, por se tratar de homem público como é o recorrente, e por ter ciência da tramitação de um processo contra si, no aguardo da **sessão**, inaceitável seu comportamento desatento em relação às publicações do Diário Oficial, veiculadas de acordo com a Lei Orgânica e Regimento Interno deste tribunal.

Assim sendo, ainda que se reconhecesse omissão, contradição ou obscuridade na peça objeto de esclarecimento o resultado do provimento não albergaria os desejos do recorrente,

Nesse diapasão, opina-se pelo desprovimento dos embargos no tocante a este item

3.2 Omissão atinente à suposta falta de fundamentação do Acórdão ao manter as irregularidades relativas ao não recolhimento das contribuições previdenciárias e retidas na fonte, assim como o não recolhimento das provisões matemáticas previdenciárias relacionadas aos aposentados e pensionistas sob responsabilidade do município.

Nesse particular, o recorrente alega a ausência de motivação do Parecer Prévio que ao seu julgar teria exteriorizado como razão de decidir a manifestação do “corpo técnico”.

Invoca o art. 489, § 1º, do Código de Processo Civil, que explicita o que se considera decisão não fundamentada, assinalando a existência de relação de subsidiariedade entre as normas aplicáveis aos Tribunais de Contas e aquelas atinentes ao Diploma Processual Civil.

Nessa trilha, não suscita a nulidade da peça opinativa, apenas clama por uma nova análise, que de maneira direta e específica avalie as argumentações contidas nos subtópicos 2.4 e 2.5 de seu Recurso de Reconsideração, culminando com a reforma do Parecer Prévio 057/2017.

Este Núcleo já teve oportunidade de se pronunciar sobre o tema nos autos do processo TC 9149/2017, por meio da Instrução Técnica de Recurso 64/2018:

A atuação dos Tribunais de Contas, na qualidade de órgãos autônomos de fiscalização e controle, por determinação do artigo 71 da CF/88, não se limita às decisões proferidas pelo seu Colegiado de julgadores. Para o fiel cumprimento de seu mister constitucional, essas Cortes contam com um corpo técnico composto por profissionais de diferentes áreas de atuação, responsável por elaborar as diversas peças nas quais se desdobra um processo de contas, desde a sua formação até o trânsito em julgado, e essenciais à apuração dos fatos e à consolidação das supostas irregularidades.

000104

Sendo assim, integram os processos os Relatórios de Auditoria, as Instruções Técnicas Iniciais, eventuais Manifestações Técnicas, Instruções Técnicas Conclusivas, entre outras.

Em todos esses instrumentos, quem se pronuncia é o Tribunal de Contas, enquanto órgão único. E, portanto, cada um constitui a continuação da atuação anterior para a obtenção do resultado final, qual seja, o veredicto do Colegiado. Embora não haja vinculação das razões de decidir do corpo julgador às considerações lançadas pela área técnica, é inegável que seus apontamentos e conclusões, nas diferentes fases processuais, influencia e consubstancia sobremaneira a formação do juízo de valor inserto na decisão prolatada.

Desse modo, a assunção, na confecção do ato decisório, dos argumentos colacionados numa instrução técnica conclusiva, que leva em consideração todos os elementos do processo, inclusive reproduzindo, em seu bojo, as justificativas trazidas pelos responsáveis, e apontando as razões pelas quais a irregularidade não merece ser afastada, já realiza, a nosso ver, o dever de motivar, como no caso em apreço.

Partilhando do mesmo entendimento, pronunciou-se o Tribunal de Contas da União nos diversos julgados abaixo:

Acórdão 8696/2017 (2ª Câmara)

Sumário:

1. Não se configura omissão na decisão quando o relator incorpora às suas razões de decidir os arrazoados da unidade técnica ou do Ministério Público junto ao TCU, constantes do relatório da deliberação.

Voto:

Cuida-se de Embargos de Declaração opostos por [embargante] contra o Acórdão 3.073/2017-TCU-Segunda Câmara.

2. Em exame preliminar, conheço dos Embargos de Declaração por considerar presentes os requisitos de admissibilidade descritos no art. 34 da Lei 8.443/1992 c/c art. 287 do Regimento Interno do TCU (RITCU), uma vez que foram interpostos tempestivamente por pessoa legítima, com interesse em agir e sob a alegação de omissões na deliberação.

3. O embargante alega que o Acórdão 3.073/2017-TCU-Segunda Câmara incorreu em omissões. Primeiro, porque não foi valorada a ocorrência de boa-fé em sua conduta, no momento do exame de suas alegações de defesa, contrariando, na sua visão, o estabelecido no art. 12, § 2º, da Lei 8443/1992, bem como no art. 202, § 2º, do Regimento Interno do TCU, julgamento que poderia redundar na regularidade com ressalvas de suas contas. Segundo, porque não teria apresentado, de forma objetiva, os critérios que levaram à fixação da multa no montante em que foi definida.

4. Compuseram a deliberação recorrida, nos termos do art. 69 do Regimento Interno do TCU, o Relatório, a fundamentação (Voto) e o dispositivo (Acórdão). Consta do referido Relatório (peça 57), transcrição da instrução da unidade técnica, onde foi abordada a boa-

fé do responsável, não havendo o que se falar em omissão do julgado (com grifos acrescidos):

46. *Em face da análise promovida nos itens 14/44 propõe-se rejeitar as alegações de defesa apresentadas pelo Sr. [recorrente - ora embargante], uma vez que não foram suficientes para sanear as irregularidades a ele atribuídas.*

47. *Os argumentos de defesa tampouco lograram afastar o débito imputado ao responsável. Ademais, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outros excludentes de culpabilidade. Desse modo, suas contas devem, desde logo, ser julgadas irregulares, nos termos do art. 202, § 6º, do Regimento Interno/TCU, procedendo-se à sua condenação em débito.*

5. Ademais, incorporei o exame da Unidade Técnica ao Voto que proferi (peça 56), como se depreende do trecho que transcrevo a seguir:

8. *Adoto como razões de decidir o exame empreendido pela unidade instrutiva, sem prejuízo das considerações que faço a seguir.*

6. Conforme assentado na jurisprudência desta Corte de Contas, não se configura omissão na decisão quando o relator incorpora às suas razões de decidir os arrazoados da unidade técnica ou do MPTCU, constantes do relatório da deliberação. Nesse sentido o Acórdão 3111/2014-Plenário.

7. Para refutar a omissão relacionada à multa, transcrevo o elucidativo enunciado do Acórdão 2037/2016-Segunda Câmara, de Relatoria da Ministra Ana Arraes:

Não configura omissão apta ao provimento de embargos de declaração a ausência de indicação do critério utilizado para estipular o montante da multa, uma vez que a dosimetria da sanção é orientada por juízo discricionário de valor acerca da gravidade das irregularidades verificadas no caso concreto, tendo como limites apenas aqueles fixados legal e regimentalmente (arts. 57 e 58 da Lei 8.443/92 e art. 268, incisos I a VIII, do Regimento Interno do TCU).

8. À luz dessas considerações, verifico que não há omissões no julgado combatido, devendo ser rejeitados os presentes embargos.

Acórdão:

9.1. conhecer dos Embargos de Declaração, para, no mérito, rejeitá-los;

Acórdão 1118/2017 (2ª Câmara)

Não há omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação embargada, bem assim, na hipótese de haver aspectos divergentes entre o encaminhamento por ela proposto e o que foi compreendido pelo julgador, quando tais questões são objeto de considerações específicas.

Voto:

Examino os embargos de declaração opostos por [embargante] ao Acórdão 6.841/2016-TCU-2ª Câmara, prolatado em recurso de reconsideração interposto contra o Acórdão 2.816/2015-TCU-2ª Câmara, que, ao apreciar tomada de contas especial (TCE), julgou irregulares as contas do recorrente e de Marivaldo Paes da Costa, condenou-os em débito solidário e aplicou-lhes multa (art. 57 da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992).

000105

2. De início, entendo que os presentes embargos devem ser conhecidos, por preencherem os requisitos de admissibilidade aplicáveis à espécie, notadamente os insculpidos no art. 34, §1º, da Lei Orgânica, c/c o art. 287, § 1º, do Regimento Interno do TCU.

3. No que respeita às preliminares de mérito, bem assim ao caráter pedagógico que deve ser conferido às deliberações deste Tribunal de Contas, registro que os embargos de declaração são, em regra, recurso integrativo, objetivando extirpar da decisão embargada, além da obscuridade e contradição, a omissão. Do mesmo modo, o entendimento doutrinário e jurisprudencial sobre a matéria é o de que tais espécies de falhas são aquelas decorrentes do próprio julgado e que prejudicam a sua perfeita compreensão, e não aquelas que bem entenda o embargante, muito menos como meio transversal visando impugnar os fundamentos da decisão atacada. (cf. STJ, Edcl Resp 351490, DJ 23/9/2002).

[...]

7. Terceiro, e complementando as preliminares de mérito anteriormente citadas, resta assente neste tribunal que **não há omissão apta ao acolhimento de embargos de declaração quando a matéria é enfrentada na instrução da unidade técnica que consta do relatório e integra as razões de decidir da deliberação embargada**, bem assim, na hipótese de haver aspectos divergentes entre o encaminhamento por ela proposto e o que foi compreendido pelo julgador, quando tais questões são objeto de considerações específicas. Nessa linha, por exemplo, os Acórdãos 463/2007, 1.861/2009, 3.111/2014, 302/2015, 2.309/2015, e 294/2016, do Plenário; 1.576/2007, 663/2008, 5.589/2009, 3.339/2013, e 131/2015, estes da 1ª Câmara; e 268/2007, 133/2008 e 8.345/2016, da 2ª Câmara.

Acórdão:

9.1. com fundamento nos arts. 32, inciso II, e 34 da Lei 8.443/1992, conhecer dos presentes embargos de declaração e, no mérito, rejeitá-los;

9.2. dar ciência deste acórdão, bem como do relatório e voto que o integram, ao embargante.

.....
Acórdão 302/2015 (Plenário)

Não configura omissão a decisão que incorpora às razões de decidir do relator os arrazoados realizados no âmbito da unidade técnica ou do Ministério Público/TCU, constantes do relatório integrante da deliberação, sendo dispensável a sua repetição no voto fundamentador da decisão.

Voto:

7. Na linha da jurisprudência assente neste Tribunal, não se configura omissão na decisão que incorpora às razões de decidir do relator os arrazoados realizados no âmbito da unidade técnica ou do MP/TCU, constantes do relatório integrante da deliberação, sendo dispensável a sua repetição no voto fundamentador da decisão.

8. No acórdão embargado o então relator adotou a análise empreendida pela unidade técnica como razões de decidir (item 8 do voto).

9. Assim, não há que se falar em omissão no julgado, eis que a questão atinente ao percentual de subcontratação da obra foi devidamente tratada pela unidade técnica, que apontou a inadequação da referida alegação com a questão tratada nos autos. De fato, o embargante foi chamado ao processo para se defender da falta de aplicação de sanções à contratada e da formalização de termo de quitação e pagamento de valores às empresas executoras da obra, sem as devidas justificativas. A irregularidade da subcontratação, por se referir ao exercício de 2005, foi tratada em outro processo (TC 025.974/2010-6).

O caso em testilha guarda enorme simetria com o precedente invocado, apenas no Parecer Prévio no qual se busca esclarecimento não se pinçou das Instruções Técnicas fragmentos de fundamentação, devendo nesse caso se interpretar que o escapamento do Conselheiro Relator e do Órgão Colegiado se deu pela totalidade dos fundamentos de fato e de direito contidos nas Instruções técnicas que compõem o processo.

Entende-se que a única hipótese em que os aclaratórios poderiam obter êxito nesse caso, seria se houvesse discrepância entre as manifestações técnicas, o que acarretaria contradição no julgado.

Nesses termos, opina-se pelo não provimento do presente item recorrido.

3.3 Omissão pela não apreciação do pedido de aplicação analógica do art.407 do Regimento Interno do TCEES

No que respeita ao presente item, às folhas 58 e 59 do TC 6544/2017, de fato o recorrente invoca e suscita uma suposta analogia do art. 407 do Regimento Interno com sua situação particular.

Compulsando o Parecer Prévio 023/2018 percebe-se a inexistência de apreciação desse item, razão suficiente para o provimento dos embargos.

Resta agora a análise da possibilidade de se conferir efeito modificativo a este provimento.

O embargante pretende que lhe seja aplicado o disposto no art.407, da Resolução

000100

261/2013, cujos termos são os seguintes:

Art. 407. Na apreciação do recurso, reconhecida a boa-fé do responsável ou do interessado e não havendo irregularidade grave nas contas, o Tribunal dará ciência ao recorrente para que, no prazo de trinta dias, recolha a importância devida atualizada monetariamente.

Parágrafo único. Efetuado o recolhimento tempestivo do débito, o Tribunal dará provimento ao recurso e julgará as contas regulares com ressalva, dando quitação ao responsável.

Em verdade o dispositivo supra tem sua norma matriz no art.157, §§ 1º a 5º da Resolução 261/2013, a saber:

Art. 157. Na fase de instrução, verificada irregularidade nas contas, o Relator ou o Tribunal:.

[...]

§ 1º Os débitos serão atualizados monetariamente e, caso o responsável venha a ser condenado pelo Tribunal, serão acrescidos de juros de mora, nos termos da lei, devendo-se registrar expressamente essas informações no expediente citatório.

§ 2º Na oportunidade da resposta à citação, será examinada a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável e a inexistência de irregularidade grave nas contas;

§ 3º Comprovados esses requisitos e subsistindo o débito, em fase prévia, o Tribunal proferirá, mediante decisão preliminar, deliberação de rejeição das alegações de defesa e dará ciência ao responsável para que, em novo e improrrogável prazo de trinta dias, recolha a importância devida.

§ 4º Na hipótese do parágrafo anterior, reconhecida a boa-fé do responsável, a liquidação tempestiva do débito, atualizado monetariamente, saneará o processo, se não houver sido observada irregularidade grave nas contas, hipótese em que o Tribunal julgará as contas regulares com ressalva e dará quitação ao responsável

§ 5º A decisão que der ciência ao responsável da rejeição das alegações de defesa deverá conter expressamente informação sobre o disposto no parágrafo anterior.

Esse preceptivo diz respeito à seção que versa sobre as Decisões em Tomada ou Prestação de Contas.

Importante ressaltar que a principal ideia veiculada nesse repositório de normas é propiciar ao agente que não tenha cometido irregularidade grave e se encontrava de boa-fé a faculdade de ressarcir ao erário antecipadamente (sem delongas processuais), o dano causado e como uma espécie de contraprestação obter um julgamento pela regularidade com ressalvas das suas contas.

Assim sendo, a faceta pecuniária é o valor jurídico tutelado quando estamos diante

de hipóteses em que o tribunal julga efetivamente as contas.

Quando se está diante de contas em que há mera emissão de Parecer Prévio (julgamento pelas câmaras, titular do controle externo), não existe a dimensão patrimonial a ser tutelada, existindo regramento próprio para tal, prescindindo-se, portanto, da analogia ou mesmo da interpretação analógica.

Não há lacunas a serem colmatadas.

Eis as disposições da Lei Complementar 621/2012, acerca do tema:

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

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

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;

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Acresça-se que se fosse possível e necessário o emprego da interpretação analógica ao caso, seria condição indispensável para utilização desse instrumento de integração que não houvesse irregularidade grave no Parecer Prévio.

Independentemente dos outros cinco apontamentos listados na parte da fundamentação do Parecer Prévio, o descumprimento do limite legal com despesas de pessoal se afigura gravíssimo e por si só considerado impediria que o recorrente obtivesse o benefício que almeja.

Nesses termos, entende-se que o item provido não tem o condão de modificar em substância o Parecer Prévio.

000197

4 CONCLUSÃO

Isto posto, somos pelo **provimento parcial** dos presentes Embargos de Declaração, a fim de reconhecer a omissão no Parecer Prévio do item suscitado em sede de Recurso de Reconsideração que não fora apreciado, relativo ao pedido de aplicação analógica do art.407 do Regimento Interno ao caso concreto (que cuida das contas de gestão do Chefe do Executivo de Muniz Freire).

Sugere-se que não se confira efeito modificativo ao item provido.

Respeitosamente,

Em 09 de julho de 2018.

José Augusto Martins Meirelles Filho
Auditor de Controle Externo
Matrícula nº 202.642



Câmara Municipal de Muniz Freire

Estado do Espírito Santo

Muniz Freire/ES, 12 de março de 2019.

AO

EXMº PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE MUNIZ FREIRE/ES

REF.: Protocolo 096/2019

Prestação de contas Prefeito – 2015 – Tribunal de Contas

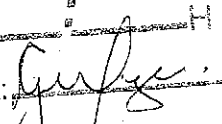

Prezado Senhor,

Vimos por meio deste encaminhar-lhe o processo protocolado sob o número supra mencionado para análise e providências afins.

Atenciosamente,


ANDERSON SARTORE

SERVIDOR

RECEBIDO
DATA: 12/03/19
HORÁRIO: _____
ASSINATURA: 
IDENTIFICAÇÃO: 

000102