

**PARECER PRÉVIO TC- 125/2018 – SEGUNDA CÂMARA**

**Processo:** 03650/2017-1

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2016

**UG:** PMMF - Prefeitura Municipal de Marechal Floriano

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Responsável:** JOAO CARLOS LORENZONI, ANTONIO LIDINEY GOBBI

**Procurador:** GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO  
– EXERCÍCIO DE 2016 – APROVAÇÃO COM  
RESSALVA - DETERMINAR – NÃO APLICAR  
MULTA PELO DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE  
ENVIO - ARQUIVAR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

**RELATÓRIO**

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, do exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do senhor **Antonio Lidiney Gobbi** – Prefeito, recebida e homologada no sistema CidadES em 26/08/2017, nos termos do artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, **não** observando, portanto, o prazo regimental.

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas resultou o **Relatório Técnico Contábil RT 06/2018** em que foram identificados indícios de irregularidades, posteriormente reproduzidos na **Instrução Técnica Inicial ITI 15/2018**, nos termos da qual foi proferida a **Decisão SEGEX 16/2018**, promovendo-se a **citação** do responsável pelo envio da prestação Contas, Sr. **João Carlos Lorenzoni**, em razão do descumprimento do prazo legal de envio da PCA e do Sr. **Antônio Lidiney Gobbi**, tendo em vista as irregularidades apontadas no Relatório

Técnico, para apresentação de esclarecimentos/justificativas que entender necessário no prazo de 30 dias improrrogáveis. Devidamente citados, os responsáveis, apresentaram as justificativas/documentação tempestivamente.

Ato contínuo, foram os autos ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 1638/2018**, concluindo como segue:

#### **PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa ao município de Marechal Floriano, exercício de 2016, formalizada de acordo com a IN TCEES 34/2015 e com o escopo definido na Resolução TC 297/2016 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 Marechal Floriano, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Sr. **Antônio Lidiney Gobbi**, prefeito no exercício de 2016, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

**- AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 6.1 DO RTC 6/2018)**

Inobservância aos artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

**- AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA INSTITUIÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE COMO UNIDADE GESTORA (ITEM 6.2 DO RTC 6/2018)**

Inobservância ao art. 14 da Lei Complementar Federal 141/12

**- AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL EM PERÍODO VEDADO PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (ITEM 7.5.1 DO RTC 6/2018)**

Inobservância ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

Propõe-se determinar:

- A adoção das medidas administrativas necessárias a fim de instituir de fato e manter o Fundo M. de Saúde como unidade orçamentária e gestora de recursos destinados à saúde, na forma da Lei Complementar Federal 141/12.
- Observância do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e, nesse sentido, que sejam adotadas práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal (Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional).

Opina-se ainda:

- Pela aplicação de multa ao **Senhor João Carlos Lorenzoni**, pelo descumprimento do prazo de envio da prestação de contas anual, conforme item 2.1 desta instrução técnica (artigo 139, Resolução TC 261/2013).

O Ministério Público de Contas, manifestou-se por meio do **Parecer 1988/2018**, da Lavra do Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuindo aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica Conclusiva – ITC 1638/2018, e reservando o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Por ocasião da 25ª Sessão ordinária da 2ª câmara, o Sr. Antônio Lidiney Gobbi apresentou sustentação oral. Após, retornaram os autos ao NCE para análise que se manifestou por meio da Manifestação Técnica 938/2018.

Na sequência, e conforme rito regimental o Ministério Público de contas manifestou-se por meio do Parecer 4996/2018.

Após vieram os autos conclusos a este Relator

É o relatório.

### **FUNDAMENTAÇÃO**

Os presentes autos cuidam da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** do Sr. **Antônio Lidiney Gobbi**, na condição de Chefe do Poder Executivo do Município de Marechal Floriano, no exercício de 2016, submetida a este Tribunal de Contas para, no exercício de sua competência constitucional delineada no art. 71, I da CF/88, **apreciação e emissão do Parecer Prévio**. Trata-se, pois, de Contas de Governo.

Conforme definido no Manual de Início de Mandato, editado por esta Corte de Contas em Novembro de 2016, “**Contas de governo são aquelas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, compreendendo um conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita a avaliação da gestão política do responsável. Expressa os resultados da atuação governamental, submetidos ao TCE-ES para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo respectivo Poder Legislativo, a quem compete o julgamento em definitivo dessa espécie de contas.**”

Também o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060) definiu que “contas de governo” são contas globais que:

*“Demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa*

(União, Estados, Distrito Federal e Municípios). **Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal.** Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64.”

Assim, fundamento meu voto com informações retiradas das análises técnicas relatadas nos autos, no intuito de auxiliar o julgamento das contas do Município de Marechal Floriano, relativas ao exercício de 2016, pelo Poder Legislativo Municipal.

### **Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal**

Segundo o Relatório Técnico RT 6/2018:

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei 1635/2015, elaborada nos termos do § 2º, do artigo 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do município, dispôs sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e metas fiscais a serem observados na execução orçamentária.

### **Execução orçamentária**

Quanto a execução orçamentária consolidada, o Relatório Técnico relata que o município arrecadou 105% da receita prevista e executou 93,58% da despesa autorizada, obtendo um resultado da execução orçamentária consolidado superávitário em R\$ 1.895.319,41, como demonstrado a seguir na tabela 1:

**Tabela 1: Síntese da execução orçamentária**

	Previsão/Autorização	Execução	% Variação
Receita orçamentária consolidada	48.000.000,00	50.398.973,67	105,00%
Despesa orçamentária consolidada	51.829.172,05	48.503.654,26	93,58%
Resultado da Execução Orçamentária		1.895.319,41	

Fonte: RT 6/2018 – Processo TC 03650/2017

### **Gestão Fiscal e Limites Constitucionais**

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) tem como princípio básico a responsabilidade na gestão fiscal, e pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina que os gestores pratiquem uma gestão fiscal compatibilizando a captação e a aplicação de recursos públicos, mediante a

implementação de ações planejadas e transparentes que cumpram os limites constitucionais e que mantenham o equilíbrio das contas públicas.

Ressalto que, por força do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o TCEES realizou os acompanhamentos bimestrais (RREO) e quadrimestrais (RGF) no exercício de 2016, sobre os limites e condições atinentes às metas de resultado primário e nominal, à despesa com pessoal, à dívida consolidada, às operações de crédito, às garantias e contragarantias, entre outros aspectos relevantes da gestão fiscal do Município de Marechal Floriano.

### **Metas de Resultado Primário e Nominal**

Em seu art. 1º, § 1º, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece correspondência entre gestão fiscal responsável e a definição de metas de receitas e despesas:

Art. 1º [...]

§ 1º **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** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

As metas de resultado entre receitas e despesas, estabelecidas, anualmente, na Lei de Diretrizes Orçamentárias são as metas de resultados nominal e primário, fixadas em valores correntes e constantes. São direcionadores da política fiscal de cada ente e, como ensina Carvalho Jr., na obra *“Entendendo Resultados Fiscais”*, tem como objetivo controlar a variação do endividamento do ente federado, em busca da busca permanente de sustentabilidade fiscal.

Neste contexto, o Relatório Técnico 6/2018 aponta que, no exercício de 2016, as metas de resultado primário e nominal foram cumpridas pela gestão do Município de Marechal Floriano.

### **Limites**

Também a obediência aos limites e condições, no que tange a geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária,

operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, são pressupostos de uma gestão fiscal responsável, é o que dispõe o art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse passo, da análise retratada no Relatório Técnico Contábil, extraem-se os seguintes dados:

**Tabela 2: Resumo da verificação da observância aos limites**

		Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida		47.002.709,62		
Despesa com pessoal				
	Executivo	21.820.602,32	max. 54%	46,42%
	Consolidada	23.217.508,36	max. 60%	49,40%
Dívida Consolidada Líquida		-	max. 120%	0,00%
Contratação de Operação de Crédito		0,00	max. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária		0,00	max. 22%	0,00%
Garantias		-	max. 7%	0,00%
Receita Bruta de Impostos		31.198.891,61		
Manutenção do ensino		8.753.851,72	min. 25%	28,06%
Receita vota parte FUNDEB		8.960.075,65		
Remuneração Magistério		6.653.754,88	min. 60%	74,26%
Receita de Impostos e Transferências		31.198.891,61		
Despesa com saúde		6.698.650,63	min. 15%	21,47%
Receita Tributária e transferências do exercício anterior		30.750.640,88		
Repasse do duodécio ao Poder Legislativo		2.146.087,85	max. 7%	6,98%

Fonte: RT 6/2018 - Processo TC 03650/2017

Na tabela acima demonstra-se o cumprimento dos limites legais e constitucionais.

### Execução Financeira

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro<sup>1</sup>, 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 análise empreendida, a unidade técnica apurou que o saldo em espécie ao final do mesmo exercício montava R\$ 5.931.568,35.

### Execução Patrimonial

<sup>1</sup> art. 103 da Lei nº 4.320 de 1964.

As alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução orçamentária, evidenciadas na Demonstração de Variações Patrimoniais, geraram, no exercício, um superávit de R\$ 6.898.606,26.

Quanto a situação patrimonial, apresenta-se a seguir o resumo do Balanço Patrimonial Consolidado, que demonstra equilíbrio entre os ativos (aplicações de recursos) e passivos (origens de recursos) do município:

**Tabela 4: Balanço Patrimonial resumido**

<b>Ativo</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>Variação</b>
Circulante	9.365.940,49	7.973.612,22	17,5%
Não Circulante	38.326.971,28	33.996.195,64	12,7%
TOTAL DO ATIVO	47.692.911,77	41.969.807,86	
<b>Passivo e Patrimônio Líquido</b>	<b>2016</b>	<b>2015</b>	<b>Variação</b>
Circulante	916.438,39	2.285.116,53	-59,9%
Não Circulante	832.945,14	615.484,71	35,3%
Patrimônio Líquido	45.943.528,24	39.069.206,62	17,6%
TOTAL DO PASSIVO	47.692.911,77	41.969.807,86	

Fonte: RT 6/2018 - Processo TC 03650/2017

O Balanço Patrimonial é acompanhado do quadro demonstrativo do superávit financeiro, apurado pela diferença entre o ativo e o passivo financeiros. Conforme registrado no relatório técnico, no exercício de 2016, o superávit financeiro consolidado totalizou R\$ 4.487.833,95.

### **III – Das irregularidades**

Quanto aos apontamentos da unidade técnica, cuja responsabilidade foi atribuída ao Senhor Antônio Lidiney Gobbi, entendo por bem **acompanhar**, pelos seus próprios fundamentos, as razões lançadas Instrução Técnica Conclusiva 1638/2018, cujo opinamento foi **pelo afastamento das impropriedades que dizem respeito a Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso. Base normativa: Art. 167, V da Constituição Federal e art. 43 da Lei 4.320/196 (item 2.1 do RT 6/2018 e 2.2 da ITC 1638/2018); Abertura de crédito adicional sem lei específica. Base normativa: Art. 167, V da Constituição Federal e art. 42 da Lei Federal 4.320/1964. (item 4.1.1 do RT 6/2018 e 2.3 da ITC 1638/2018); Não encaminhamento do parecer do conselho**

*de acompanhamento e controle social do FUNDEB. Base normativa: Lei Federal 11.494/2007 e IN TCEES 34/2015. (item 8.3.1 do RT 6/2018 e 2.7 da ITC 1638/2018); Não encaminhamento do parecer do conselho de acompanhamento e controle social da saúde. Base normativa: Lei Federal 141/2012 e IN TCEES 34/2015. (item 8.4.1 do RT 6/2018 e 2.8 da ITC 1638/2018), cujo opinamento técnico reproduzo a seguir:*

### **ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM FONTE DE RECURSO (ITEM 4.1.1 DO RTC 6/2018)**

Inobservância aos artigos 167, V da Constituição da República e art. 43 da Lei 4.320/64.

Responsável: Antônio Lidiney Gobbi

Conforme relatado no RTC 6/2018:

Da análise do Demonstrativo de Créditos Adicionais – DEMCAD constata-se que foram abertos créditos num total de R\$ 3.549.296,01, conforme tabela 03, cuja fonte de recurso indicada para ocorrer a despesa foi o “excesso de arrecadação”

Considerando que o excesso de arrecadação no exercício em análise, conforme tabela 05, foi de R\$ 2.389.973,67, indicando dessa forma a abertura de créditos adicionais sem fonte suficiente de recurso, sugere-se a CITAR o responsável para que apresente alegações de defesa, acompanhadas de documentação probatória.

Devidamente citado, Termo de Citação 019/2018, o Sr. Antonio Lidiney Gobbi apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

Com o propósito de elucidar os fatos narrados pela respeitável equipe técnica deste Egrégio Tribunal de Contas, esclarecemos que a Lei Orçamentária Anual n.º 1.678/2015 do Município de Marechal Floriano-ES constituiu-se em um dos instrumentos de planejamento da ação governamental e administrativa que buscou vislumbrar de forma pormenorizada, a realização das receitas e execução das despesas para o exercício de 2016, assegurando o planejamento e o controle gerencial das ações desenvolvidas através da análise e avaliação da eficiência, da eficácia, da economicidade e da efetividade dos atos de gestão administrativa.

Apesar de todo empenho da administração municipal em prever de forma detalhada todas as receitas e despesas a serem realizadas no exercício, não poderíamos deixar de reconhecer a real necessidade de tal planejamento ser alterado por diversos motivos, dentre eles as oscilações de preços ocorridas nas compras e nos bens e serviços adquiridos pelo município. Assim, tais alterações orçamentárias são realizadas para suprir determinadas incorreções ou imperfeições no planejamento e programação da ação governamental do exercício de 2016, bem como atender a demanda de fatos fortuitos e imprevisíveis que independem da vontade do administrador.

Buscando atender a demanda de abertura de créditos suplementares e minimizar as imperfeições orçamentárias, o art. 5º da Lei Orçamentária Anual n.º 1.678/2011 concedeu autorização para abertura de créditos adicionais suplementares nas condições estabelecidas em seus incisos, os quais foram efetivamente abertos por Decreto do Poder Executivo, conforme estabelecido no art. 42 da Lei Federal 4.320/64.

No que se refere às limitações previstas para abertura dos créditos adicionais, a Carta Magna veda a abertura de crédito suplementar ou especial, sem prévia autorização legislativa e sem a indicação dos recursos correspondentes, além de prever, no § 2º do art. 167, que os referidos créditos devem ter vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente, conforme a seguir:

"Art. 167. São vedados:

...

*II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;*

*V a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;*

*VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;*

...

*§ 2º - os créditos especiais e extraordinários terão vigência no exercício financeiro em que forem autorizados, salvo se o ato de autorização for promulgado nos últimos quatro meses daquele exercício, caso em que, reabertos nos limites de seus saldos, serão incorporados ao orçamento do exercício financeiro subsequente.*

..."

Além do estabelecido na Constituição Federal, o art. 7º da Lei Federal nº 4.320/64 faculta à lei orçamentária anual, prevê a concessão de autorização para abertura de créditos suplementares até determinado percentual ou importância, condicionando a abertura dos créditos adicionais suplementares ao estatuído no art. 43 da supracitada Lei.

Diante dos dispositivos constitucionais e legais citados, é possível sob o ponto de vista legal, a fixação de um limite para abertura de créditos suplementares previsto na Lei Orçamentária Anual, que na maioria dos casos, é um percentual fixado sobre a despesa total fixada, a ser efetivada por meio de Decreto Executivo e com a indicação dos recursos disponíveis para dar cobertura orçamentária à despesa.

Nessa ótica, a temática reside no fato de que, nem a Constituição Federal, nem a Lei nº 4.320/64, nem a Lei Complementar nº 101/00 (LRF) estabelecem 'parâmetros' para a abertura desses créditos suplementares, ficando a cargo do legislador da lei orçamentária, a fixação de tal limite.

É evidente que quanto maior o percentual permitido para abertura de créditos suplementares, maiores são as evidências de que o planejado tende a não se concretizar, carecendo de adequações e correções geradas por imperfeições no decorrer de sua execução.

Apesar do § 4º do art. 5º da Lei Complementar nº 101/2000 estabelecer que "é vedado consignar na lei orçamentária crédito com finalidade imprecisa ou com dotação ilimitada", ressaltamos que a Lei Orçamentária Anual do município de Marechal Floriano foi elaborada em total conformidade com a Lei de Diretrizes Orçamentária e com o que estabelece a alínea "a" do Inciso I do art. 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal, não contendo autorização para abertura de créditos suplementares de forma ilimitada e sem estabelecer critérios para sua efetivação.

Por outro lado, ressaltamos que o exercício de 2016, foi o primeiro ano em que este Egrégio Tribunal de Contas passou a exigir o envio da movimentação dos créditos adicionais abertos no exercício, através do "arquivo estruturado" denominado "DEMCAD.XML" e que por este motivo, o arquivo digital foi gerado pelo sistema contábil utilizado pelo município, com a indicação da fonte de recurso "excesso de arrecadação" de forma equivocada, ao invés de gerar o referido arquivo com a fonte de "recurso de convênio", dada a adaptação do sistema contábil às novas exigências contidas na IN 034/2015 ter ocorrido no exercício em análise.

Desta forma analisando a listagem dos créditos adicionais abertos em anexo (DOC-001), constatamos que a Prefeitura Municipal de Marechal Floriano não realizou, durante todo o exercício financeiro de 2016, nenhuma suplementação utilizando como fonte de recursos o "excesso de arrecadação", mesmo tendo gerado ao término do exercício financeiro de 2016, um excesso de arrecadação de R\$ 2.389.973,67 (dois milhões, trezentos e oitenta e nove mil, novecentos e setenta e três reais e sessenta e sete centavos).

Neste contexto, constata-se da análise dos créditos adicionais apresentados (DOC-001), que os créditos adicionais abertos supostamente por excesso de arrecadação de R\$ 3.549.296,01 (três milhões, quinhentos e quarenta e nove mil, duzentos e noventa e seis reais e um centavo), se referem, verdadeiramente, a créditos adicionais abertos com a fonte de recurso de convênios, que foram gerados indevidamente com a fonte

de recurso "excesso de arrecadação" através do arquivo DEMCAD.XML, conforme a seguir:

TABELA (...)

Por oportuno, salientamos que os créditos suplementares abertos com base nos recursos de convênios, foram realizados pelo município com base na efetiva assinatura dos respectivos atos com os entes concedentes, não com a liberação dos recursos financeiros, pois se assim não fosse, o município não poderia sequer iniciar os procedimentos licitatórios, dada a exigência prévia da indicação dos recursos orçamentários para arcar com a despesa a ser realizada nos termos do inciso III, § 2º, art. 7º da Lei Federal n. 8.666/93, conforme disposto:

*"Art. 7º - As licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão o disposto neste artigo e, em particular; à seguinte sequência:*

(...)

§ 2º As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

(...)

*III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;"*

Diante do exposto, requeiro deste Egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, haja vista que os créditos adicionais abertos, objeto de citação, se referem a créditos suplementares efetivados com "recurso de convênio", e não com recurso proveniente de "excesso de arrecadação", conforme documentação comprobatória em anexo (DOC-001).

O presente indicativo de irregularidade se refere à abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso.

Após regular citação o gestor responsável afirma que os créditos adicionais abertos supostamente por excesso de arrecadação de R\$ 3.549.296,01 na verdade foram abertos por recursos de convênios e que foram gerados indevidamente no arquivo DEMCAD encaminhado.

Compulsando os documentos e as justificativas apresentadas pela defesa, verifica-se que os créditos adicionais abertos no período, montante de R\$ 3.549.296,01, se referem à fonte recurso de convênio e não excesso de arrecadação conforme informado no arquivo encaminhado quando da prestação de contas anual.

Sendo assim, tendo em vista o erro formal detectado, sugere-se acatar as justificativas apresentadas pela defesa e afastar o presente indicativo de irregularidade.

## **ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SEM LEI ESPECÍFICA (ITEM 4.1.2 DO RTC 6/2018)**

*Inobservância aos artigos 167, V, da Constituição Federal de 1988 e artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964.*

*Responsável: Antônio Lidiney Gobbi*

Conforme relatado no RTC 6/2018:

Verifica-se, conforme tabela 01, a abertura de créditos adicionais especiais no montante de R\$ 206.756,04 através da Lei Municipal 1678/2015, ou seja, a Lei Orçamentária original. Contudo, tais créditos somente podem ser abertos através de lei específica, sob pena de descumprimento dos requisitos legais supramencionados.

Assim, sugere-se a CITAR o responsável para que apresente alegações de defesa, acompanhadas de documentação probatória.

Devidamente citado, Termo de Citação 019/2018, o Sr. Antonio Lidiney Gobbi apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

Com o propósito de elucidar os fatos narrados pela respeitável equipe técnica deste Egrégio Tribunal, esclarecemos para os devidos fins que o crédito adicional especial aberto no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) através do Decreto n°. 90672/2016, efetivado com base na autorização contida na Lei Orçamentária Anual n°.

1.678/2015, conforme relatado pela respeitável equipe técnica deste Egrégio Tribunal de Contas, foi cadastrado indevidamente no sistema contábil utilizado pelo município, tendo em vista que tal autorização se encontrava devidamente concedida através da Lei Municipal n.º. 1.737 de 10 de agosto de 2016 (DOC-002), cujo objetivo específico se destinava a repassar recursos financeiros à Fundação Hospitalar de Assistência Social de Domingos Martins - FHASDOMAR, não devendo por tanto, ser registrada com base na Lei Orçamentária Anual, haja vista a existência de Lei Municipal Específica de n.º. 1.737/2016 (DOC-002).

Neste contexto, fica evidente que houve tão somente, um erro formal no registro contábil do crédito adicional especial autorizado através da Lei Municipal Específica n.º. 1.737/2016, uma vez que o crédito adicional especial fez menção à Lei Orçamentária Anual n.º. 1.678/2015 e não à Lei Municipal n.º. 1.737/2016 (DOC-002) *equivoco* este que não possui o condão de macular a prestação de Contas Anual de 2016.

Não obstante, apesar do art. 3º. da supracitada Lei estabelecer que os recursos necessários para cobrir as despesas previstas no art. 1º da Lei em questão advirão da dotação orçamentária n.º. 090002.030100052.050.33903900000, o decreto municipal n.º. 90672/2016 (DOC-003) realizou a abertura de crédito adicional especial, com base na autorização contida no parágrafo único do art. 3º da Lei Municipal n.º. 1.737/2016 que concedeu autorização para abertura de "crédito adicional necessário para suprir a despesa de que trata esta Lei", através de "Decreto", utilizando como fonte de recurso, as definidas no art. 43 §§ e incisos da Lei Federal 4.320/64.

Portanto, apesar *caput* do art. 3º da Lei Municipal n.º. 1.737/2016 fazer menção à anulação da dotação orçamentária n.º. 090002.030100052.050.33903900000 para dar cobertura ao crédito aberto, o parágrafo único do referido artigo concede autorização ao executivo municipal para abertura de "crédito adicional necessário para suprir a despesa de que trata esta Lei", não havendo óbice legal, valer-se da utilização de fonte de recursos diversa da prevista no *caput* do art. 3º da mesma Lei.

Diante do exposto, requiro deste Egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, uma vez que o crédito especial aberto pelo município de Marechal Floriano no valor de R\$ 150.000,00 (cento e cinquenta mil reais) possuía autorização legislativa prevista em Lei Específica, bem como o crédito especial aberto através do Decreto n.º. 90672/2016 (DOC-003) foi realizado em total conformidade com o disposto nos art. 41, 42 e 43 da Lei Federal 4.320/64.

O presente indicativo de irregularidade se refere à abertura de créditos adicionais sem lei específica.

Após regular citação o gestor responsável alega que houve um erro formal no registro contábil do crédito adicional especial autorizado pela Lei 1737/2016, uma vez que o demonstrativo (DEMCAD) fez menção à LOA e não à lei acima citada.

Compulsando a relação de créditos adicionais enviada quando da prestação de contas anual, verificou-se que foram abertos dois créditos adicionais especiais, um de R\$ 56.756,04 e outro de R\$ 150.000,00, indicando como lei autorizativa a Lei Orçamentária Anual.

Da análise dos documentos e das justificativas apresentadas pelo gestor responsável constata-se que houve erro formal quando da elaboração do Demonstrativo dos Créditos Adicionais. O gestor apresentou a Lei Municipal 1737/2016 que comprova a autorização para a abertura de créditos adicionais especiais no montante de R\$ 150.000,00, bem como o decreto 90672 que efetiva a abertura dos respectivos créditos.

Já com relação aos créditos abertos no montante de R\$ 56.756,04, embora a defesa não tenha apresentado explicações sobre este valor, percebe-se, da análise do demonstrativo corrigido apresentado, que se referem a créditos suplementares e não especiais.

Por todo o exposto, considerando as justificativas e os esclarecimentos apresentados, sugere-se afastar o presente indicativo de irregularidade.

[...]

### **NÃO ENCAMINHAMENTO DO PARECER DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB (ITEM 8.3.1 DO RTC 6/2018)**

Inobservância a *Lei 11.494/2007 e Instrução Normativa TC 34/2015*.

*Responsáveis: João Carlos Lorenzoni e Antônio Lidiney Gobbi*

Conforme relatado no RTC 6/2018:

Verificou-se que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Educação sobre a prestação de contas relativa ao exercício em análise, inviabilizando constatar-se a conclusão daquele colegiado de fiscalização.

Dessa forma, sugere-se CITAR o responsável para que apresente as justificativas que julgar necessário, bem como encaminhe, na forma regulamentada na Instrução Normativa TC 34/2015, o parecer do Conselho Municipal de Educação, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2016.

Devidamente citados, Termos de Citação 018 e 019/2018, os Srs. João Carlos Lorenzoni e Antonio Lidiney Gobbi apresentaram documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

Objetivando sanarmos os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, estamos enviando anexo a estas justificativas (DOC-007), parecer emitido pelo Conselho Municipal do Fundeb, em reunião realizada no dia 23 de março de 2018, onde os membros do conselho aprovaram por unanimidade e sem ressalvas, a prestação de contas dos gastos da educação encaminhada pela Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, motivo pelo qual, requeremos o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão.

O presente indicativo de irregularidade se refere ao não encaminhamento do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb.

Após regular citação o gestor responsável encaminhou o arquivo faltante.

Da análise do documento encaminhado, constata-se que se trata do Parecer Conclusivo sobre a prestação de contas dos recursos do Fundeb, referente ao exercício de 2016. Verifica-se que, após análise das informações e dos demonstrativos encaminhados pela Prefeitura Municipal, os conselheiros decidiram, por unanimidade, aprová-la sem ressalvas.

Pelo exposto, sugere-se afastar o presente indicativo de irregularidade.

### **NÃO ENCAMINHAMENTO DO PARECER DO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA SAÚDE (ITEM 8.4.1 DO RTC 6/2018)**

Inobservância a *Lei 141/2012 e Instrução Normativa TC 34/2015*.

*Responsáveis: João Carlos Lorenzoni e Antônio Lidiney Gobbi*

Conforme relatado no RTC 6/2018:

Verificou-se que não foi encaminhado o parecer do Conselho Municipal de Saúde sobre a prestação de contas relativa ao exercício em análise, inviabilizando constatar-se a conclusão daquele colegiado de fiscalização.

Dessa forma, sugere-se CITAR o responsável para que apresente as justificativas que julgar necessário, bem como encaminhe, na forma regulamentada na Instrução Normativa TC 34/2015, o parecer do Conselho Municipal de Saúde, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2016.

Devidamente citados, Termos de Citação 018 e 019/2018, os Srs. João Carlos Lorenzoni e Antonio Lidiney Gobbi apresentaram documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

Objetivando sanarmos os fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, estamos enviando anexo a estas justificativas (DOC-008), parecer emitido pelo Conselho Municipal de Saúde, em reunião realizada no dia 08 de agosto de 2017, onde os membros do conselho aprovaram a prestação de contas dos gastos da saúde encaminhada pela Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, motivo pelo qual,

requeremos o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão.

O presente indicativo de irregularidade se refere ao não encaminhamento do parecer do Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde.

Após regular citação o gestor responsável encaminhou o arquivo faltante.

Da análise do documento encaminhado, constata-se que se trata de três Resoluções (102/2016, 103/2016 e 114/2017) do Conselho Municipal de Saúde que aprovaram as prestações de contas do 1º, 2º e 3º quadrimestres do exercício de 2016.

Pelo exposto, sugere-se afastar o presente indicativo de irregularidade.

Da mesma forma, acompanho o opinamento técnico constante da Manifestação técnica 0938/2018 ao qual o Parquet de Contas anuiu (Parecer 4996/2018), cujo teor reproduzo a seguir:

## II – CONSIDERAÇÕES TÉCNICAS

Regularmente instruído, a análise da área técnica resultou na opinião no sentido de julgar IRREGULAR a Prestação de Contas Anual em virtude da manutenção das irregularidades relatadas nos itens 2.4, 2.5 e 2.6 da Instrução Técnica Conclusiva – ITC 1638/2018, a seguir:

### 2.4 AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 6.1 DO RTC 6/2018)

Inobservância aos artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Responsável: Antônio Lidiney Gobbi

Conforme relatado no RTC 6/2018:

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), verificou-se déficit financeiro nas fontes de recursos especificadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
MDE	- 3.273.406,42
FUNDEB (60%)	- 3.850.395,73
RECURSOS DE CONVENIOS DESTINADOS A PROGR. EDUCAÇÃO	- 257.111,93
DEMAIS RECURSOS VINCULADOS A FUNÇÃO EDUCAÇÃO	- 240.922,77
RECURSOS DO SUS	- 3.881.709,72
RECURSOS DE CONVENIOS DESTINADOS A PROGR. SAÚDE	- 491.734,41
RECURSOS DO FNAS	- 373.713,78
CONVENIOS DOS ESTADOS	- 207.945,48
ROYALTIES DO PETROLEO	- 702.856,34
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS	- 12.000,00

Entretanto, o resultado acima é inconsistente com o apurado por este TCEES, por meio do Anexo 5 da RGF, tabela 22, item 7.4.1 deste relatório, especialmente quanto as fontes MDE, FUNDEB 60% e Recursos do SUS, que somados apresentam déficit de R\$ 11.005.511,87.

Cabe registrar que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/00, 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.

Diante do apresentado, propõe-se a **CITAR** o Prefeito para que apresente as justificativas e/ou documentos que esclareçam este indicativo de irregularidade.

Devidamente citado, Termo de Citação 019/2018, o Sr. Antonio Lidiney Gobbi apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

Sem deixar de enfatizar a evidente inconsistência do superávit financeiro apresentado no "balanço patrimonial", ressaltamos que apesar da estreita conformidade de valores que devem conter o "demonstrativo do superávit/déficit financeiro" anexo ao Balanço Patrimonial, e o "demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar" do anexo 5 da RGF, os valores de ambos os demonstrativos não devem, necessariamente, apresentar resultados idênticos, apesar de em alguns casos, isso vir a ocorrer, tendo em vista os fatos que passaremos a relatar:

Inicialmente, tanto o ativo financeiro quanto o passivo financeiro, são um dos componentes do balanço patrimonial, estabelecidos no art. 105 da Lei Federal nº. 4.320/64, 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, senão vejamos:

*"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 independentes de autorização orçamentária.*

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

Conforme exposto, as contas do ativo e passivo são diferenciadas umas das outras por 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.

O grupo de contas do Passivo Circulante e Passivo não Circulante não contemplam as despesas que ainda **não passaram pelo estágio da liquidação da despesa**, o que dificulta a apuração do superávit financeiro simplesmente através da identificação das contas dos grupos 1 e 2 com atributo "F", fazendo-se necessário a inclusão no computo de apuração do superávit financeiro, das 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."*

Desta forma, o saldo apurado no "demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar", após a inscrição em restos a pagar não processados, não deve, necessariamente, apresentar o mesmo resultado do superávit/déficit evidenciado no balanço patrimonial, apesar do resultado de ambos serem muito próximo.

Tal divergência existente entre o "demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar" após a inscrição em restos a pagar não processados e o "superávit/déficit financeiro" do balanço patrimonial, será relativo às demais contas do ativo circulante com atributo "financeiro" que não são integrantes da disponibilidade de caixa e equivalentes.

Assim, no que se refere ao resultado comparativo de ambos os relatórios, poderá existir uma divergência em decorrência dos créditos de curto prazo a receber, tais como salário família e salário maternidade, que no caso específico da Prestação de Contas consolidada do município de Marechal Floriano, não existirá, tendo em vista a ausência de créditos inscritos de curto prazo no ativo circulante.

No que se refere aos valores apresentados através do "demonstrativo do superávit/déficit financeiro" anexo ao balanço patrimonial de forma inconsistente, conforme fora relatado com muita propriedade pelo técnico subscritor do respeitável relatório técnico contábil em questão, tais inconsistências apontadas nas fontes de recursos MDE, FUNDEB 60% e Recursos do SUS ocorreram em virtude do município prever, já na elaboração do orçamento anual, um determinado percentual da arrecadação para cada fonte de recursos específica, similarmente ao que ocorre com as contas da educação, onde somente a título de exemplo, o município vincula 25% da arrecadação de ISS Imposto sobre Serviços à fonte de recursos do MDE, vinculação esta que destina recursos para a fonte de recurso MDE no ato da arrecadação, e não de acordo com as transferências bancárias realizadas.

Ocorre que ao executar a despesa, o município acaba verificando a necessidade de canalizar mais recursos para a fonte de recursos do MDE, tendo em vista que o montante da despesa é superior aos 25% destinado na arrecadação. Tal procedimento é realizado no sistema contábil do município através de simples transferências bancárias, e tais transferências, não movimentam as contas de DDR Disponibilidade por destinação de Recursos nº 821110100000 - Recursos Disponíveis para o Exercício", levando o município a gerar as distorções apresentadas em determinadas fontes.

Isto posto, o sistema contábil utilizado pelo município possui uma funcionalidade de lançamentos contábeis de "ajustes" de tais fontes de recursos que se apresentarem inconsistentes, ajustes estes que são feitos, geralmente, no primeiro dia útil após o encerramento do exercício, após a anulação dos restos a pagar, realização de conciliação de todas as contas bancárias e consolidação de informações contábeis de todas as Unidades Gestoras, lançamentos estes que ficamos impossibilitados de realizar, tendo em vista o encerramento do mandato ter ocorrido em 31 de dezembro de 2016.

Apesar da inconsistência de valores apresentada em determinadas fontes de recursos do balanço patrimonial, não poderiam deixar de relatar que o anexo 5 da RGF, tabela 22, item 7.4.1, apurado pela respeitável equipe técnica do TCEES, evidenciou que todas as fontes de recursos se encerraram de forma superavitária, comprovando desta forma, que gerimos os recursos públicos do município, de forma ética, proba e responsável, merecendo destaque o superávit apurado na fonte de Recursos Próprios de R\$ 1.184.387,24 (um milhão, cento e oitenta e quatro mil, trezentos e oitenta e sete reais e vinte e quatro centavos), R\$ 268.188,43 (duzentos e sessenta e oito mil, cento e oitenta e oito reais e quarenta e três centavos) na fonte de Recursos Próprios da Saúde, e R\$ 259.594,17 (duzentos e cinquenta e nove mil, quinhentos e noventa e quatro reais e dezessete centavos) na fonte de Recursos Próprios da Educação - MDE, conforme a seguir:

**TABELA (...)**

Diante do exposto, requeremos deste Egrégio Tribunal de Contas, o afastamento dos fatos e motivos que ensejaram a citação do item em questão, tendo em vista a impossibilidade de termos realizados os lançamentos de ajustes das fontes de recursos objeto de citação, conforme já relatado, bem como os valores apresentados, não tiveram o condão de macular a Prestação de Contas do exercício financeiro de 2016, haja vista que conforme relatado no item 7.4.1, acerca da disponibilidade líquida de caixa, "não há evidências do descumprimento dos arts. 42 e 45 da LRF". Ante o exposto, requeremos ainda que seja recomendado ao atual gestor, a realização dos lançamentos de ajustes das fontes de recursos que se apresentarem inconsistentes, de forma compatível com os valores apresentados através da tabela 22 da LRF do presente relatório técnico.

O presente indicativo de irregularidade se refere à ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao Balanço Patrimonial consolidado.

Quanto a este item a defesa reconhece a divergência apontada e alega que o saldo apurado no "demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar", após a inscrição em restos a pagar não processados, não deve, necessariamente, apresentar o mesmo resultado do superávit/déficit evidenciado no balanço patrimonial, apesar do resultado de ambos serem muito próximo. Além disso, apresentou os motivos técnicos que ensejaram na inconsistência apontada.

Inicialmente é imperioso destacar que à Lei Complementar 101/2000, estabelece no parágrafo único do art. 8º que 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. Portanto, é necessário que haja controle das disponibilidades, por fontes de recursos, como medida basilar a fim de se garantir que não haja déficits ou utilização indevida dos recursos financeiros em objeto diverso daquele a que se vincula.

Compulsando as justificativas apresentadas pela defesa constata-se que ela se limitou a reconhecer a divergência apontada, todavia não apresentou nenhum documento capaz de justificar o indicativo apontado, logo, permanecem as inconsistências entre os demonstrativos comprometendo a credibilidade das demais demonstrações contábeis e financeiras, bem como o conhecimento da real situação financeira do Município.

Pelo exposto, sugere-se **manter o presente indicativo de irregularidade.**

## **2.5 AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA INSTITUIÇÃO DO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE COMO UNIDADE GESTORA (ITEM 6.2 DO RTC 6/2018)**

Inobservância ao art. 14 da Lei Complementar Federal 141/12

Responsável: Antônio Lidiney Gobbi

Conforme relatado no RTC 6/2018:

Observou-se dos demonstrativos consolidados do município, encaminhados nesta prestação de contas, bem como dos dados encaminhados por meio das prestações de contas bimestrais, junto ao sistema CidadES, que o município não possui fundo municipal de saúde instituído, o que contraria disposições da Lei Complementar Federal 141/12.

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Desta forma, sugere-se a **CITAR** o Prefeito para que apresente as justificativas que esclareçam este indicativo de irregularidade. Ressalta-se que tal indicativo de irregularidade foi objeto de citação na Prestação de Contas do exercício anterior.

Devidamente citado, Termo de Citação 019/2018, o Sr. Antonio Lidiney Gobbi apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

Apesar da Prefeitura Municipal de Marechal Floriano ter instituído do Fundo Municipal de Saúde através da Lei Municipal nº. 021/1993 (**DOC-004**), tal Fundo Municipal não foi desmembrado da

estrutura contábil do município e tratado como Unidade Gestora própria no exercício de 2016.

Tal fato vem se estendendo desde a data de sua criação até o exercício financeiro em análise, em virtude da Prefeitura Municipal de Marechal Floriano não possuir estrutura física, técnica e operacional capaz de transformar o Fundo Municipal de Saúde em Unidade Gestora própria e autônoma, pois para que a nova Unidade Gestora pudesse funcionar como determina a Lei, necessário seria a criação de uma estrutura própria e independente de contabilidade, tesouraria, patrimônio, almoxarifado, contratos e licitações, recursos humanos, sistemas informatizados, dentre outros, independente da Unidade Gestora Prefeitura, pois se assim não fosse, todas as atividades da nova Unidade Gestora do Fundo Municipal de Saúde, permaneceriam vinculadas à Unidade Gestora Prefeitura Municipal de Marechal Floriano.

Mesmo diante das dificuldades em estruturar o Fundo Municipal de Saúde em Unidade Gestora própria dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, conforme determina o art. 14 da Lei Complementar Federal nº. 141/2012, o Fundo Municipal de Saúde, instituído através da Lei Municipal nº. 021/1993, possui Unidade Orçamentária independente das demais Unidades Orçamentárias integrantes do orçamento consolidado do exercício financeiro de 2016, sendo que os recursos arrecadados e vinculados à saúde, são coordenados e geridos pelo Secretário Municipal de Saúde, em conjunto com o Conselho Municipal de Saúde, conforme disposto no art. 4º da Lei Municipal nº. 021/1993 (**DOC 004**), evidenciando o controle e a gestão independente dos recursos arrecadados e aplicados na saúde.

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 Fundo Municipal de Saúde de Marechal Floriano, possui Unidade Orçamentária independente e os recursos arrecadados e investidos são geridos pelo Secretário Municipal de Saúde, em conjunto com o Conselho Municipal de Saúde, bem como seja recomendado à atual gestão do município, a criação da referida Unidade Gestora do Fundo Municipal de Saúde, mediante a análise de estrutura técnica e operacional do município para sua efetivação, dada a impossibilidade técnica em fazê-lo, em virtude do mandato em que geri o município, ter se encerrado em 2016.

O presente indicativo de irregularidade se refere à ausência de medidas legais para instituição do Fundo Municipal de Saúde como unidade Gestora.

O gestor afirma que o Fundo Municipal de Saúde foi instituído pela Lei Municipal 021/1993, entretanto, por ausência de estrutura física, técnica e operacional o Fundo ainda não foi desmembrado da estrutura contábil do município.

Preliminarmente é importante frisar que, a Lei 141/2012 é clara ao estabelecer em seu artigo 14:

Art. 14. O Fundo de Saúde, instituído por lei e mantido em funcionamento pela administração direta da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, constituir-se-á em unidade orçamentária e gestora dos recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde, ressalvados os recursos repassados diretamente às unidades vinculadas ao Ministério da Saúde.

Assim, observa-se que o Município tem o dever legal de criar, através de lei e manter em funcionamento o Fundo Municipal de Saúde como uma unidade orçamentária e gestora de recursos destinados a ações e serviços públicos de saúde.

No caso do município de Marechal Floriano, verifica-se que o Fundo de Saúde foi instituído pela Lei Municipal 021/1993 e até o exercício de 2016 não foi adotada nenhuma medida para que ele funcionasse como uma unidade gestora autônoma.

Pelo exposto, sugere-se não acatar as alegações de defesa apresentadas e **manter o presente indicativo de irregularidade.**

**2.6 AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL EM PERÍODO VEDADO PELA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL (ITEM 7.5.1 DO RTC 6/2018)**

Inobservância ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

Responsável: Antônio Lidiney Gobbi

Conforme relatado no RTC 6/2018:

**Tabela 23: Comparativo FOLRGP – Poder Executivo** **Em R\$ 1,00**

Competência	Valor Bruto	Abono	13º Salário	Férias	Valor Líquido
Junho	1.571.257,45	0,00	124.333,70	68.392,67	1.378.531,08
Julho	1.438.793,10	0,00	117.237,71	58.338,34	1.263.217,05
Agosto	1.480.060,85	0,00	105.302,12	57.369,28	1.317.389,45
Setembro	1.469.781,37	0,00	108.004,76	58.446,50	1.303.330,11
Outubro	1.456.091,65	0,00	98.011,65	56.822,46	1.301.257,54
Novembro	1.579.595,41	0,00	87.167,54	35.782,18	1.456.645,69
Dezembro	2.206.203,51	0,00	181.257,60	581.282,26	1.443.663,65

Fonte: Processo TC 03650/2017 - Prestação de Contas Anual/2016

Conforme demonstrado na tabela 23 houve um aumento na despesa com pessoal e nos últimos 180 dias do mandato do prefeito, evidenciando descumprimento ao art. 21 da LRF. Registre-se que o responsável não encaminhou a informação sobre o número de servidores mensalmente, no resumo da folha de pagamentos (FOLRGP, processo TC 3651/2017).

Desta forma, propõe-se **CITAR** o prefeito para apresentar alegações de defesa acompanhadas de documentação de prova.

Devidamente citado, Termo de Citação 019/2018, o Sr. Antonio Lidiney Gobbi apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

No que se refere às vedações contidas através do parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar n°. 101/2000, há de se destacar que tal vedação não alcança os aumentos originários de vantagens pessoais a que os servidores públicos têm direito por força de dispositivo legal, tais como anuênios, quinquênios, assiduidade, etc. que são direitos legais inseridos prontamente na folha de pagamento mensal dos servidores, independentemente se ser ou não paga nos últimos 180 dias que antecedem o mandato eleitoral.

Além das vantagens elencadas, merece destaque as despesas com pessoal dos profissionais que atuam na área de educação, uma vez que no caso específico dos recursos transferidos ao FUNDEB, a aplicação mínima de 60% (sessenta por cento) dos recursos recebidos com o pagamento de remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, está diretamente atrelado ao comportamento da receita auferida com o FUNDEB. Desta forma, não há o que se falar em descumprimento do equilíbrio fiscal decorrente da elevação dos gastos com pessoal dos profissionais do magistério da educação básica ocasionados pela elevação das receitas arrecadadas com o FUNDEB, haja vista que o gasto com a remuneração dos profissionais do magistério da educação básica, está diretamente vinculado aos recursos recebidos.

Configura-se ainda exceção à regra, as contratações realizadas por excepcional interesse público para realização de serviços públicos, conforme disposto no inciso IX, do art. 37 da Constituição Federal, que dispõe:

*Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:*

( ... )

*IX - a lei estabelecerá os casos de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público;"*

Observa-se que o aumento nas despesas com pessoal deverá observar o comportamento das receitas do ente, conforme ocorre com o FUNDEB, pois o descumprimento à regra não está atrelado ao aumento nominal das despesas com pessoal, mas à sua elevação em relação às receitas auferidas, devendo, portanto, estar atrelado à receita arrecadada.

Diante do exposto, fica evidente a existência de duas correntes acerca da interpretação do parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar n.º 101/2000, sendo que uma está atrelada ao conceito de "aumento de despesa" que está ligada ao aumento puramente nominal da folha de pagamento em valores absolutos, considerando que qualquer incremento no gasto com pessoal, está em desacordo com a norma fiscal, não fazendo menção às oscilações por ventura ocorridas na receita que influenciam diretamente no índice de gasto com pessoal. Por outro lado, conforme já mencionado, existe a linha de entendimento de que a elevação no gasto com pessoal está diretamente atrelada à relativização das despesas nominais elevadas em relação à receita corrente líquida. Nesta linha, o parâmetro de análise seria o índice de gasto com pessoal, apurado com base no mês de referência e nos últimos onze meses que antecedem o período proibitivo.

Da análise da **tabela 23**, do relatório técnico n.º 006/2018-1, processo TC n.º 3650/2017-1, bem como do arquivo "**FOLRGP (DOC-005)**" enviado anexo à Prestação de Contas do Ordenador de despesa através do processo TC n.º 3651/2017-6, podemos constatar que não houve aumento nominal de gasto com pessoal nos meses de julho, agosto, setembro e outubro de 2016 em relação ao mês de junho do mesmo ano, sendo que em relação ao mês de novembro de 2016, o ínfimo acréscimo ocorrido de R\$ 8.337,96 (oito mil, trezentos e trinta e sete reais e noventa e seis centavos) em relação a junho do mesmo ano, se deu em virtude da elevação do pagamento realizado através do vencimento de código n.º "**00072** – salário maternidade **180 dias**" de R\$ 9.143,00 (nove mil, cento e quarenta e três reais), valor este resultante da diferença da verba paga no mês de novembro de 2016 de R\$ 13.642,77 (treze mil, seiscentos e quarenta e dois reais e setenta e sete centavos) e o pagamento ocorrido relativo a mesma verba no mês de junho de 2016 de R\$ 4.499,77 (quatro mil, quatrocentos e noventa e nove reais e setenta e sete centavos), conforme demonstrado a seguir:

FOLRGP - Processo TC n.º. 3651/2017-6

VENCIMENTO	Mês Referência	Valor em R\$
Salário Maternidade 180 dias	Novembro de 2016	13.642,77
Salário Maternidade 180 dias	Junho de 2016	4.499,77
<b>Diferença de novembro em relação a junho de 2016</b>		<b>9.143,00</b>

Fonte: Arquivo **FOLRGP** anexo à **PCA 2016**, processo TC n.º. **3651/2017-6** - contas do ordenador.

**Tabela 12** - Processo TC N.º. 3650/2017-1

Competência	Valor Bruto	Abono	13º Salário	Férias	Valor Líquido
Junho	1.571.257,45	0,00	124.333,70	68.392,67	1.378.531,08
Julho	1.438.793,10	0,00	117.237,71	58.338,34	1.263.217,05
Agosto	1.480.060,85	0,00	105.302,12	57.369,28	1.317.389,45
Setembro	1.469.781,37	0,00	108.004,76	58.446,50	1.303.330,11
Outubro	1.456.091,65	0,00	98.011,65	56.822,46	1.301.257,54
Novembro	1.579.595,41	0,00	87.167,54	35.782,18	1.456.645,69
Dezembro	2.206.203,51	0,00	181.257,60	581.282,26	1.443.663,65

Conforme relatado, o acréscimo ocorrido em decorrência do salário maternidade não está inserido na vedação contida no parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar n.º 101/2000, uma vez que independem da vontade do gestor.

Em relação ao mês de dezembro de 2016, o crescimento nominal ocorrido na folha de pagamento se deve a liquidação de rescisões de contratos temporários e de cargos comissionados ocorrida em decorrência de término de contrato e de mandato, não figurando desta forma, na vedação imposta através do parágrafo único do art. 21 da LRF.

Entretanto, deixando de lado as alegações apresentadas relativas a linha de entendimento que defende que o crescimento nominal da folha de pagamento se encontra nas vedações do parágrafo único do art. 21 da LRF, passamos a expor a linha de entendimento que ratifica que o acréscimo vedado através do supracitado artigo da LRF, está diretamente atrelada à relativização das despesas nominais elevadas, em relação à receita corrente líquida.

Nesta linha, o parâmetro de análise seria a elevação ou não do índice de gasto com pessoal no período proibitivo. Assim, similarmente ao ocorrido relativo à teoria de crescimento nominal da despesa com pessoal, também não houve elevação do índice de gasto com pessoal no período vedado, uma vez que o índice de gasto com pessoal do exercício de 2015 foi de 53,45%, de julho de 2015 a junho de 2016 foi de 49,24% e do exercício de 2016 foi de 46,44% (**DOC-006**), comprovando desta forma, que não houve elevação do gasto com pessoal, ficando o município abaixo até mesmo do limite para emissão de parecer de alerta emitido pelo Tribunal de Contas dos Estados, que é de 48,60, conforme Inciso II, parágrafo 1º, do art. 59 da LRF, conforme demonstrado a seguir:

Resumo da despesa com pessoal (**DOC-006**):

Período	RCL	Gasto c/ Pessoal	Índice
Janeiro/2015 a Dezembro/2015	43.666.896,41	23.337.885,16	53,45%
Julho/2015 a Junho/2016	44.705.102,51	22.014.457,44	49,24%
Janeiro/2016 a Dezembro/2016	47.002.709,62	22.829.956,30	46,44%

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 ficou devidamente comprovado que não houve crescimento nominal nos gastos com a folha de pagamento, nem tão pouco elevação do índice de gasto com pessoal no período vedado através do parágrafo único do art. 21 da LRF, muito pelo contrário, o município encerrou o exercício financeiro com o índice de 46,44%, percentual este inferior ao limite máximo de gasto com pessoal estabelecido no art. 2º da LRF que é de 54%, inferior ao limite prudencial estabelecido através do Parágrafo Único do art. 22 da LRF que é de 51,30% e inferior também ao limite para emissão de parecer de alerta pelo Tribunal de Contas dos Estados, que é de 48,60, conforme Inciso II, parágrafo 1º, do art. 59 da LRF, comprovado desta forma, que gerimos com austeridade e eficiência os gastos com pessoal do município no exercício de 2016.

O presente indicativo de irregularidade se refere ao aumento das despesas com pessoal em período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após regular citação o gestor responsável afirma que o crescimento nominal da folha de pagamento nos meses de novembro e dezembro se devem ao pagamento de salário maternidade e a liquidações de rescisões de contratos temporários e de cargos comissionados em virtude do término do contrato de trabalho e de mandato, não figurando desta forma em vedação imposta pelo artigo 21 da LRF.

Com relação ao aumento com gastos de pessoais observado no mês de novembro, da análise minuciosa dos documentos (FOLRGP) e dos argumentos apresentados, destaca-se o pagamento de plantão médico no montante de R\$ 67.000,00, pagamento este não realizado em nenhum outro mês no exercício, além de pagamento na rubrica SALÁRIO BASE no total de R\$ 433.229,45, valor este superior em aproximadamente R\$ 73.000,00 à média dos valores pagos nos meses anteriores (R\$ 360.000,00).

Já no mês de dezembro, constata-se o pagamento de valores referentes a rescisões contratuais, conforme demonstrado:

RUBRICA	VALORES PAGOS NO MÊS DE DEZEMBRO
1/3 FÉRIAS (RESCISÃO)	36.693,04
FÉRIAS PROPORC. (RESCISÃO)	295.245,57
1/3 FÉRIAS PRÓP. (RESCISÃO)	98.415,38
FÉRIAS INTEGRAIS (RESCISÃO)	110.081,00
FÉRIAS INDENIZADAS	21.700,00

Constatou-se também o pagamento de plantão médico no mês de dezembro no total de R\$ 65.000,00.

Sendo assim, embora tenha se verificado que realmente houve a rescisão de contratos temporários de trabalho no mês de dezembro, o que causou o aumento nos gastos daquele mês, gastos estes devidamente justificados, **constata-se que efetivamente houve o aumento de despesas no mês de novembro (R\$ 67.000,00 – plantão médico e R\$ 73.000,00 – salário base) no montante de aproximadamente R\$ 140.000,00, bem como o pagamento de plantão médico, R\$ 65.000,00, no mês de dezembro, que não foram devidamente justificados.**

Por todo o exposto, sugere-se não acatar as justificativas apresentadas e **manter o presente indicativo de irregularidade.**

### III – ANÁLISE TÉCNICA DAS RAZÕES APRESENTADAS PELO GESTOR (Petição Intercorrente 1284/2018-9 e Peças Complementares 12977 a 12982/2018)

Em sua defesa oral, conforme notas taquigráficas, o Senhor Antônio Lidiney Gobbi, através de seu advogado legalmente constituído, argumentou o seguinte:

(...)

*Como bem relatado, trata-se da prestação de contas anual de prefeito, do exercício de 2016, sob responsabilidade do sr. Antonio Lidiney Gobbi. A presente sustentação oral irá atacar, combater, a Instrução Técnica Conclusiva 1638/2018, que apontou a suposta existência de três indicativos de irregularidades. Quais são esses indicativos suscitados pela equipe técnica como sendo suficientes para macular as contas do ano de 2016? Sugeriram, inclusive, que a emissão do parecer fosse pela desaprovação. A primeira irregularidade é "ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas nos demonstrativos do superávit déficit financeiro encaminhados no anexo ao balanço patrimonial". A segunda irregularidade, "ausência de medidas legais para instituição do fundo municipal de saúde como unidade gestora". E o terceiro indicativo de irregularidade, suposto "aumento de despesa com pessoal em período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal". O primeiro indicativo de irregularidade mencionado, que é basicamente uma comparação entre o demonstrativo de disponibilidade de caixa e dos restos a pagar, no anexo 5, com balanço patrimonial, é uma situação que é passível de verificação em diversos municípios do Estado do Espírito Santo. O que aconteceu, na prática, que evidenciou essa inconsistência formal? Geralmente quando os administradores, a contabilidade vai elaborar um orçamento anual, a título de exemplo, vincula 25% de arrecadação, por exemplo, do ISS para gastar com educação. Só que, quando o orçamento vai se executando e vai se operando, no decorrer do ano, percebe-se claramente que há uma alocação de receita superior a esses 25%, por meio de transferências bancárias. E é justamente essa incompatibilidade entre o que foi previsto no orçamento e o que foi, de fato, transferido, que foi constatado pela área técnica. Na visão da defesa, trata-se, na verdade, de meramente um equívoco formal que gerou essa inconsistência, e se deve a esse fato. Porque quando da elaboração do orçamento, percebe-se que há uma separação, ou pelo menos uma previsão de separação, de 25% vinculado à determinada receita no decorrer da execução. E justamente para a municipalidade atender aos comandos e às suas obrigações financeiras, ocorre uma destinação maior do que aquela previsão. Isso se dá por transferências bancárias. E essas transferências bancárias não movimentam as contas DDR, que é a disponibilidade por destinação de recurso, que está tombado sob o número 821110010000, que são os recursos disponíveis para o exercício, levando a essa distorção. Mas é uma distorção meramente formal. E provo, nesta sustentação, que é uma distorção meramente formal. Porque se observarmos o anexo 5, na tabela 22, item 7.4.1, perceberemos que todas as fontes de recursos registraram superávit, portanto a sustentação oral demonstra que se trata de equívoco formal, que não tem repercussão ou capacidade de repercutir, negativamente nas contas a ponto de desaprovar as contas do ordenador de despesa. Deve ser afastado esse indicativo de irregularidade ou, na pior das hipóteses, ser mitigado seus efeitos, já que ele não teria o condão de macular os atos de gestão do prefeito, referente ao exercício de 2016, que ora está sendo analisado. O segundo indicativo de irregularidade é meramente formal. A área técnica questiona que a administração pública não teria adotado as medidas legais para instituição da unidade gestora do fundo municipal de*

saúde. O que acontece? O sonho de todos os municípios é que todas as secretarias e todos os ordenadores de despesa pudessem ter a unidade gestora. O problema é que os municípios do interior têm uma dificuldade muito grande em criar uma unidade gestora. Tanto é que, quando observamos a descentralização ou a desconcentração administrativa, ocorre em municípios de grande porte, porque os municípios do interior não possuem condição e nem equipe técnica suficiente para permitir a instituição de uma unidade gestora, porque tem que ter patrimônio, tesouraria, contabilidade, almoxarifado, contratos, licitações, recursos humanos, tudo próprio, para se instituir a unidade gestora. No caso, o Fundo Municipal de Saúde do Município de Marechal Floriano foi instituído em 1993, por meio da Lei Municipal 021. Apesar de não ter uma unidade gestora propriamente dita, como disse, não ter contabilidade própria, a tesouraria, o patrimônio próprio, o almoxarifado próprio, o contrato próprio, as licitações próprias, devido às dificuldades desses municípios do interior de implantar isso, quando observamos, de fato, a Lei Municipal 021/1993, percebemos que tudo, apesar de não ser uma unidade gestora, e não estar como unidade gestora, podemos perceber que todos os recursos vinculados à saúde, são coordenados e geridos pelo secretário municipal de saúde, em conjunto com o conselho municipal de saúde. Portanto, não há nenhuma mácula que pudesse ensejar a rejeição de contas. Como percebi que essa situação se perdura desde 1993, fui analisar os processos anteriores a essa análise. Por exemplo, cito o Processo TC-3792/2016, que foi a PCA de 2015. A área técnica, quando analisou esse mesmo processo - e aí lançou mão da ITC - disse o seguinte: "Entretanto, tendo em vista que não houve prejuízo à análise, que foi possível aferir o cumprimento do limite constitucional dos gastos com saúde, haja vista que a execução do orçamento foi registrada contabilmente na secretaria municipal de saúde, depreende-se que o presente indicativo pode ser afastado, cabendo nesse caso ressalva e determinação". Percebe claramente que esse tema já vem sendo tratado pelo Tribunal de Contas e a própria área técnica, em momentos anteriores, tem externado posicionamento de que essa irregularidade é meramente formal e não prejudica a análise dos gastos. Já que, como mencionei nesta sustentação, uma vez observados os autos, pode-se perceber que é possível se aferir que todos os gastos com saúde foram, de fato, coordenados e geridos pelo secretário municipal de saúde. Não obstante não ter a instituição de uma unidade gestora formal no sentido de que é exigido pela equipe técnica. Razão pela qual, entendemos que o presente indicativo de irregularidade, se mantido, também não teria o condão de ensejar a desaprovação das contas. Por último, o último indicativo suscitado pela área técnica refere-se a um suposto aumento de despesa ocorrido nos meses de novembro e dezembro de 2016 e que estaria em violação à Lei de Responsabilidade Fiscal. Fiz questão de abrir os arquivos e constatei que esses gastos questionados pela área técnica, num importe de 140 mil reais, e de 65 mil reais, são destinados a plantões médicos. Ou seja, gastos extremamente essenciais e que a administração pública não poderia abrir mão do atendimento da área da saúde. Fiz questão de citar o que foi externado pela própria equipe técnica, "sendo assim, embora tenha verificado que realmente houve rescisão dos contratos temporários de trabalho nos meses de dezembro o que causou aumento daqueles gastos daquele mês, gasto esses devidamente justificados, constata-se que houve o aumento de despesas no mês de novembro, 67 mil reais, plantão médico, e 73 mil reais, salário base, num montante de, aproximadamente, 140 mil reais, bem como pagamento de plantão médico, 65 mil reais no mês de dezembro, que não foram devidamente justificados". Ora, questiona-se 65 mil reais de plantões médicos que, supostamente, não teriam sido justificados. Trata-se de gastos com saúde. São gastos contínuos que a administração pública não tem condição e não pode deixar de executar. Razão pela qual a defesa entende que, pela natureza dos gastos, mesmo que possa ser considerado um aumento de despesa, são gastos essenciais. E aí já há decisões deste Tribunal de Contas que esse tipo de gasto, esse tipo de despesa, são gastos continuados que a administração não pode se furtar da sua responsabilidade. Até porque, eventualmente, se a administração deixa de colocar um médico à disposição da população e um cidadão, eventualmente, vem a morrer ou aconteça algum problema, o Município pode ser responsabilizado. Então, na verdade, essa conta poderia ser muito maior para o Município se eventualmente ele não tivesse prestado esse serviço. E mais, o próprio ordenador de despesa, se deixa de prestar esse serviço, daqui a pouco pode ser responsabilizado, tanto em ações penais, quanto em ação de improbidade administrativa. Percebe-se que a conduta do gestor foi estritamente atendendo aos preceitos legais e à continuidade do serviço público. E tratando-se também de um serviço essencial que a população não pode ser dispensada, que a administração não tem como dispensar a população desse atendimento. São essas as considerações. Junto o memorial, juntando também uma documentação, mas não tem o condão de inovar, não há documento que inove. Apenas para corroborar com o que já

*foi analisado pela área técnica. Requeiro que as irregularidades aqui tratadas sejam afastadas ou mitigados os seus efeitos, no sentido de que esta Corte possa sugerir à Câmara Municipal, e com isso emitir um parecer prévio, sugerindo a aprovação ou, subsidiariamente, a aprovação com ressalva das contas da Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, sob responsabilidade do sr. Antonio Lidiney Gobbi. São essas as considerações. Muito obrigado! Requeiro a juntada da presente sustentação oral juntamente com os documentos que a acompanham. Muito obrigado!*

Além da defesa oral o gestor encaminhou os seguintes esclarecimentos:

(...) Em relação o primeiro indício de irregularidade o Balanço Patrimonial e o "Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar" do Anexo 5 da RGF.

Entende o manifestante que o apontamento não macula suas contas, ou caso assim não se entende, não impede a recomendação de aprovação com ressalvas.

As inconsistências contábeis apontadas ocorreram em virtude de o Município prever, já na elaboração do orçamento anual, um determinado percentual da arrecadação para cada fonte de recursos específica, similarmente ao que ocorre com as contas da educação, onde somente a título de exemplo, o município vincula 35% da arrecadação de ISS à fonte de recursos do MDE, vinculação esta que destina recursos para a fonte de recurso MDE no ato da arrecadação, e não de acordo com as transferências bancárias realizadas.

Ocorre que ao executar a despesa, o Município acaba verificando a necessidade de canalizar mais recursos para a fonte do MDE, tendo em vista que o montante de despesa é superior aos 25% destinado na arrecadação. Tal procedimento é realizado no sistema contábil do Município por meio de simples transferências bancárias, e tais transferências não movimentam as contas de DDR – "Disponibilidade por destinação de Recursos" n. 821110100000 – "Recursos Disponíveis para o Exercício", levando o Município a gerar as distorções apresentadas em determinadas fontes.

Apesar das inconsistências, a própria apuração realizada pelo TCEES por meio do Anexo 5 da RGF, Tabela 22, item 7.4.1, **demonstra que todas as fontes de recursos registraram superávit**, razão pela qual se entende que a irregularidade pode ser relevada, o que ora se requer.

No que diz respeito ao segundo indício de irregularidade, aponta-se a ausência de medidas legais para instituição do Fundo Municipal de Saúde como Unidade Gestora.

Apesar de a Prefeitura Municipal de Marechal Floriano ter instituído o Fundo Municipal de Saúde através da Lei Municipal n. 021/1993, documento juntado em anexo aos esclarecimentos, tal Fundo Municipal não foi desmembrado da estrutura contábil do Município e tratado como Unidade Gestora própria no exercício de 2016.

Tal fato vem se estendendo desde a data de sua criação até o exercício financeiro em análise, em virtude de a Prefeitura Municipal de Marechal Floriano não possuir estrutura física, técnica e operacional capaz de transformar o Fundo Municipal de Saúde em Unidade Gestora própria e autônoma, pois para que a nova Unidade Gestora pudesse funcionar como determina a Lei, necessário seria a criação de uma estrutura própria e independente de contabilidade, tesouraria, patrimônio, almoxarifado, contratos e licitações, recursos humanos, sistemas informatizados, dentre outros, independente da Unidade Gestora Prefeitura, pois se assim não fosse, todas as atividades da nova Unidade Gestora do Fundo Municipal de Saúde, permaneceriam vinculadas à Unidade Gestora Prefeitura Municipal de Marechal Floriano.

Mesmo assim, o Fundo Municipal de Saúde possui Unidade Orçamentária independente das demais Unidades Orçamentárias integrantes do orçamento consolidado do exercício financeiro de 2016, sendo que os recursos arrecadados e vinculados à saúde são coordenados e geridos pelo Secretário Municipal de Saúde, em conjunto com o Conselho Municipal de Saúde, conforme disposto no art. 4º da Lei Municipal n. 021/1993, evidenciando o controle e a gestão independente dos recursos arrecadados e aplicados na saúde.

Chama-se a atenção que **a mesma irregularidade foi levantada em relação à PCA 2015**, Processo TC-3792/2016, e em sede de ITC a equipe técnica reconheceu, **um a vez que não houve prejuízo para análise das contas, e que foi possível verificar o cumprimento do limite constitucional dos gastos com Saúde, a possibilidade do apontamento ser afastado**.

cabendo ressalva e determinação, conforme trecho da ITC n. 2654/2017 (Processo TC-3792/2016) abaixo transcrito:

“Cabe ressaltar que a instituição de um Fundo Municipal de Saúde é uma determinação do art. 14 da Lei Complementar Federal 141/2012 e, nesse sentido, todos os municípios estão obrigados a criarem seus fundos de saúde desde a publicação da citada Lei. Portanto, por ser uma determinação legal, os argumentos apresentados não se apresentaram potencialmente capazes de afastar o indicativo de irregularidade apontado.

Entretanto, tendo em vista que não houve prejuízo à análise, e que foi possível aferir o cumprimento do limite constitucional dos gastos com Saúde, haja vista que a execução do orçamento foi registrada contabilmente na Secretaria Municipal de Saúde, depreende-se que o presente indicativo pode ser afastado, cabendo, neste caso, ressalva e determinação.” [grifo nosso]

Levando em conta tal ordem de ideias, pede-se o afastamento do indício de irregularidade, ou caso assim não se entenda que seja objeto de ressalva.

O terceiro e último item aborda suposto aumento de despesa com pessoal em período vetado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Questiona-se o aumento ocorrido em 02 (dois) meses, novembro e dezembro de 2016.

Após a apresentação de esclarecimentos pelo ora Manifestante, a equipe técnica vislumbrou aumento de despesas em novembro de R\$ 140.000,00 (cento e quarenta mil reais) em razão de plantão médico e aumento de salário base, e de R\$ 65.000,00 (sessenta e cinco mil reais) em dezembro também por conta de plantões médicos:

“Sendo assim, embora tenha se verificado que realmente houve a rescisão de contratos temporários de trabalho no mês de dezembro, o que causou o aumento nos gastos daquele mês, gastos estes devidamente justificados, constata-se que efetivamente houve o aumento de despesas no mês de novembro (R\$ 67.000,00 = plantão médico e R\$ 73.000,00 = salário base) no montante de aproximadamente R\$ 140.000,00, bem como o pagamento de plantão médico, R\$ 65.000,00, no mês de dezembro, que não foram devidamente justificados.” [grifo nosso]

Com o intuito de esclarecer tais pontos, junta-se em anexo: detalhamento dos contratados da saúde referente ao mês de outubro/2016 (**doc 01**) e novembro/2016 (**doc 02**), detalhamento dos servidores que se licenciaram para disputar as Eleições 2016 e retornaram em outubro/2016 (**doc 03**). Anexa-se também detalhamento da folha de pagamento de estagiários (**doc 04**).

Por todo o exposto é que se pede que esse Egrégio Corte de Contas acolha os fundamentos trazidos na presente sustentação oral, para **EMITIR PARECER PRÉVIO SUGERINDO A APROVAÇÃO** das contas, afastando as irregularidades, ou, subsidiariamente, que emita PARECER PRÉVIO SUGERINDO A APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

Pois bem.

Quanto ao primeiro item, “ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no demonstrativo do superávit/déficit financeiro no anexo da *Balanço Patrimonial*”, o gestor mais uma vez reconhece as inconsistências, esclarecendo que as mesmas tem origem na forma como o sistema contábil do município realiza as operações de execução da despesa. Afirma ainda o gestor que apesar das inconsistências a própria apuração realizada pelo TCEES demonstra que todas as fontes de recursos encerraram o exercício de 2016 com disponibilidade de caixa suficiente para cobrir as despesas.

Conforme descrito na ITC 1638/201 “é necessário que haja controle das disponibilidades, por fontes de recursos, como medida basilar a fim de se garantir que não haja déficits ou utilização indevida dos recursos financeiros em objeto diverso daquele a que se vincula”. Assim, a irregularidade deve ser mantida.

Entretanto, a irregularidade não se faz acompanhada do descumprimento do art. 42 da Lei Complementar 101/00, conforme apuração realizada por esta Corte de Contas e, por si só, entende-se não ser capaz de macular a integralidade da prestação de contas, sendo para efeito de emissão de parecer prévio passível de ressalva e determinação.

Com relação ao segundo item de irregularidade, “ausência de medidas legais para instituição do Fundo Municipal de Saúde como unidade gestora”,

observa-se que a instituição de Fundo de Saúde como unidade gestora é uma imposição da Lei Complementar Federal 141/2012 e, portanto, não se vislumbra a possibilidade de se afastar a irregularidade.

Salienta-se que o Parecer Prévio 132/2017 – Segunda Câmara (Processo 3792/2016) relativo à Prestação de Contas Anual do exercício de 2015, **determinou** ao Município de Marechal Floriano dar cumprimento à determinação do art. 14 da Lei Complementar Federal 141/2012, instituindo Fundo Municipal de Saúde como Unidade Gestora, conforme relatado no item 2.2 da Instrução Técnica Conclusiva ITC 2654/2017-2. Verifica-se, contudo, que o Processo 3792/2016 ainda se encontra em face de recurso de reconsideração.

Verificou-se, ainda, do sistema CidadES que a unidade gestora Fundo de Saúde foi ativada em julho de 2018, o que atenua os efeitos da irregularidade. Desta forma, apesar da manutenção da irregularidade em 2016, para efeitos de emissão de parecer prévio, opinamos por considerar como passível de ressalva.

Por fim, quanto ao terceiro item, “*aumento de despesa com pessoal em período vedado pela LRF*”, o gestor esclarece que os valores apontados na ITC são relativos à gasto com servidores da saúde e que por se tratar de serviço contínuo não poderia deixar de executá-los, assim, tal gasto não deveria ser considerado como um aumento de despesa.

Para subsidiar suas alegações o gestor anexou documentação de suporte que, após análise, não se demonstraram suficiente para esclarecer a necessidade da realização dos pagamentos referentes aos plantões médicos.

Tendo em vista as alegações de defesa optou-se pelo reexame da folha de pagamento encaminhada na PCA, mais precisamente do arquivo Resumo de Folha de Pagamento do Regime Próprio de Previdência - FOLRGP, verificando-se que o cálculo contido na tabela 23 do RT 006/2018 não se mostrou adequado para o caso. Da nova análise, contemplando maior detalhamento das verbas, apurou-se:

Comparativo FOLRGP – Poder Executivo

Em R\$ 1,00

Competência	Valor Bruto (a)	13º Salário 1 (b)	Férias 2 (c)	Valor deduzido (d) =( a – b – c)
Junho	1.571.257,45	120.439,96	40.167,39	1.410.650,10
Julho	1.438.793,10	115.900,39	59.013,92	1.263.878,79
Agosto	1.480.060,85	100.139,32	46.243,11	1.333.678,42
Setembro	1.469.781,37	107.278,50	51.283,63	1.311.219,24
Outubro	1.456.091,65	93.920,13	40.595,70	1.321.575,82
Novembro	1.579.595,41	86.101,40	25.420,63	1.468.073,38
Dezembro	2.206.203,51	179.465,60	40.849,67	1.985.888,24

Fonte: Processo TC 03650/2017 - Prestação de Contas Anual/2016

Valor deduzido (d)	Rescisão 3 (e)	Salário Maternidade 4 (f)	Abonos em geral 5 (g)	Valor Líquido (h) = (d – e – f – g)
1.410.650,10	24.943,42	22.883,61	122.632,66	1.240.190,41
1.263.878,79	14.842,77	25.662,06	8.642,36	1.214.731,60
1.333.678,42	24.658,97	21.704,82	57.009,55	1.230.305,08
1.311.219,24	12.430,10	18.276,98	19.969,89	1.260.542,27
1.321.575,82	29.193,59	14.179,24	8.349,28	1.269.853,71
1.468.073,38	13.495,43	15.245,38	7.857,70	1.431.474,87
1.985.888,24	879.148,96	5.191,15	26.050,17	1.075.497,96

Fonte: Processo TC 03650/2017 - Prestação de Contas Anual/2016

Códigos da rubrica dos jurisdicionado contida no FOLRGP

- 1 – 13º Salário – códigos 063 e 085
- 2 – Férias – códigos 062, 088 e 125
- 3 – Rescisão – códigos 007, 008, 026, 028, 067, 087 e 103
- 4 – Salário maternidade – códigos 011, 072 e 106
- 5 – Abonos em geral – códigos 004, 116 e 133

Observa-se que os valores líquidos (h) dos meses de julho a outubro apresentam pequena variação, sendo que o mês de outubro restrita um aumento no montante de R\$ 26.663,30 em relação à junho/2016, o que corresponde à elevação de 2,39%. Considerando-se as variações mensais ocorridas na folha de pagamento, tal elevação pode ser considerada adequada.

Quanto aos meses de novembro e dezembro, contata-se que registram, respectivamente, os valores líquidos de R\$ 1.431.474,87 e R\$ 1.075.497,96. Observa-se que há um descompasso nesses dois meses comparando-os aos demais, contudo, ao considerar-se a média se obtém o valor de R\$ 1.253.486,42, valor esse que está em sintonia com os demais meses.

Desta forma, em que pese o RT 006/2018 ter apontado para o descumprimento do artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000 e, a ITC 1638/2018 manter a irregularidade, após as justificativas apresentadas pelo defendente e a reanálise dos valores contidas na folha de pagamento do Prefeitura Municipal de Marechal Floriano, opina-se no sentido de **afastar** o indicativo de irregularidade.

#### **IV – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

Analisados os argumentos e documentos acostados em razão de sustentação oral realizada pelo Senhor Antônio Lidiney Gobbi, através de seu advogado legalmente constituído, conclui-se pela elisão da irregularidade contida no item 2.6 da ITC 1638/2018, e manutenção das contidas nos itens 2.4 e 2.5 da mesma instrução técnica.

Desta forma, opina-se no sentido de que o TCEES recomende ao Poder Legislativo de Marechal Floriano a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da prestação de contas anual do exercício de 2016, sob a responsabilidade do Senhor Antônio Lidiney Gobbi, na forma do art. 80 da Lei Complementar 621/2012.

Opina-se por determinar ao atual prefeito:

- Observância do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e, nesse sentido, que sejam adotadas práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal (Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional).

Conforme ITC 1638/2018, opina-se ainda pela aplicação de multa ao Senhor João Carlos Lorenzoni, atual prefeito, pelo descumprimento do prazo de envio da prestação de contas anual (artigo 139, Resolução TC 261/2013).

Finalmente, que seja submetido o processo ao relator para prosseguimento do feito, nos termos regimentais.

No que tange ao Item 2.1 da ITC que trata do **DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ENVIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (ITEM 2.1 DO RTC 6/2018)**, que não foi objeto da sustentação oral, embora assista razão a área técnica quanto ao fato de que o atraso deve ser creditado à conta da administração municipal do exercício de 2016, considero que o gestor reconheceu que efetivamente houve

atraso no envio da prestação de contas em comento, contudo atribuiu o cumprimento intempestivo de sua obrigação a “diversos motivos alheios a sua vontade” e informou que foram instaurados procedimentos administrativos para esclarecer inconsistência e divergências que impactariam na prestação de contas.

Assim, creio que neste caso concreto, a multa deva ser relevada pois, mesmo posteriormente ao prazo legal de remessa das contas, o gestor cumpriu com seu dever de encaminhar a prestação contas.

Este vem sendo o entendimento esposado por esta Corte de Contas consoante se verifica nos autos dos TC nº 12986/2015, TC 12165/2015 e TC 1776/2018.

Por todo o exposto, divergindo parcialmente da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

### **SERGIO MANOEL NADER BORGES**

Conselheiro Relator

#### **1. PARECER PRÉVIO**

VISTOS, relatados e discutidos estes autos **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

**1.1.** Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Marechal Floriano a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas do Sr. Antonio Lidiney Gobbi, Prefeito Municipal de Marechal Floriano, referente ao exercício de 2016, na forma do art. 80, II, da LC 621/2012 c/c art. 132, II do RITCEES.

**1.2. DETERMINAR** atual chefe do Poder Executivo do município de Marechal Floriano:

**1.2.1.** Observância do parágrafo único do art. 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal e, nesse sentido, que sejam adotadas práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal (Manual dos

Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional);

**1.3. Deixar de aplicar multa** ao Senhor **João Carlos Lorenzoni**, pelo descumprimento do prazo de envio da prestação de contas anual.

**1.4.** Dar ciência aos interessados;

**1.5.** Após o trânsito em julgado, **arquite-se**.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 7/11/2018 - 38ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

**4.2.** Conselheiro em substituição: João Luiz Cotta Lovatti (convocado).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

**Convocado**

Fui presente:

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

**Procurador do Ministério Público Especial de Contas**

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

**Secretário-geral das sessões**