PARECER PRÉVIO TC-106/2017 – SEGUNDA CÂMARA

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

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

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1. RELATÓRIO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

É o relatório. Passo à análise das contas

2 - FUNDAMENTAÇÃO

2.1 - DAS CONTAS DE GOVERNO

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

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

defesa e do contraditório.

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

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

2.1.2 Execução Orçamentária

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

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

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

2.1.3 Execução Financeira

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

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

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

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

2.2 GESTÃO PATRIMONIAL

2.2.1 Balanço Patrimonial Consolidado

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

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

2.2.2 Execução patrimonial

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

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

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

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

2.3 GESTÃO FISCAL

2.3.1 Despesa com pessoal

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

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

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

2.3.2 Transferências de Recursos ao Poder Legislativo

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

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

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

2.3.3 Dívida consolidada líquida

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

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

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

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

2.3.4 Aplicação de Recursos na Manutenção e no Desenvolvimento do Ensino

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

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

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

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

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

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

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

2.3.5 Aplicação de Recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde

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

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

2.4 DAS IRREGULARIDADES APONTADAS NO RTC 165/2015

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(...)

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

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

(...)

III - na esfera municipal:

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

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

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

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

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

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

II - criação de cargo, emprego ou função;

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

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

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

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

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

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

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

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

I - receber transferências voluntárias;

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

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

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

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

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

Pois bem.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

1. PARECER PRÉVIO:

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

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

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

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

(...)

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

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

1.3 Dar ciência aos interessados;

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

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

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

4. Especificação do quórum:

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

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

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

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

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

Lido na sessão do dia: 29/11/2017

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões