

PARECER PRÉVIO TC-108/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO: TC-3628/2015
CLASSIFICAÇÃO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITO
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de Muniz Freire
EXERCÍCIO: 2014
RESPONSÁVEL: Paulo Fernando Mignone

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2014 – 1) DESPESA COM PESSOAL ACIMA DO LIMITE – 2) REJEIÇÃO – 3) FORMAR AUTOS APARTADOS – 4) DETERMINAÇÃO – 5) ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de Muniz Freire**, sob a responsabilidade do Sr. **Paulo Fernando Mignone**, referente ao **exercício de 2014**.

Em **Análise Inicial de Conformidade, AIC 191/2015**, foi verificado que a prestação de contas se encontrava apta para análise.

Foi elaborado o **Relatório Técnico nº 00133/2016** (fls. 13/43) onde a área técnica apontou indícios de irregularidade, originando a **Instrução Técnica Inicial – ITI 402/2016** (fl. 50), da qual houve **Citação** do responsável, após determinação deste Relator conforme **Decisão Monocrática 766/2016** (fls. 52/53).

Em análise comparativa entre os apontamentos das possíveis irregularidades e os esclarecimentos apresentados (fls. 59/83), a **Secretaria de Controle Externo de**

Contas – SecexContas elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 2329/2016** (fls. 192/236), concluindo nos seguintes termos:

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, conclui-se que, dos apontamentos propostos pelo RT 133/2016, permanece a irregularidade constante do item 4.1 e 7.1, referente à divergência quanto aos totais de Créditos Adicionais e anulações de dotações, assim como da extrapolação do limite de despesas com pessoal, consubstanciando-se infringência à matéria constitucional e infraconstitucional, conforme itens 2.1 e 2.7 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Por todo exposto, e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando por:

- Emissão de PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Muniz Freire, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Sr. Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal durante o exercício de 2014, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012; e do art. 132, inciso III, do Regimento Interno (Resolução TC 261/2013);
- Emissão de **MULTA** ao Sr. Paulo Fernando Mignone, Prefeito Municipal durante o exercício de 2014, nos termos do art. 5º da Lei Federal 10.028/2000;
- Emissão de **DETERMINAÇÃO** ao Chefe do Poder Executivo Municipal para que se abstenha em realizar modificações no atributo da fonte de recursos desprovido de autorização legal, conforme análise proposta pelo item 2.1 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Encaminhados os autos ao **Ministério Público Especial de Contas** para manifestação, o Em. Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva manifestou-se anuindo ao entendimento da SecexContas exarado na ITC 2329/2016.

Na 32ª Sessão ordinária da Segunda Câmara, ocorrida em 13 de setembro de 2017, o responsável, através de seu patrono, realizou sustentação oral, conforme notas taquigráficas juntadas às fls. 262/267, bem como juntou demais documentos.

FUNDAMENTAÇÃO

1 – Das Contas de Governo

Cuidam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da **Prefeitura Municipal de Muniz Freire**, referente ao exercício de 2014, 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.

Como se trata de uma Prestação de Contas Anual o corpo técnico desta Corte de Contas em seu Relatório Técnico 133/2016, analisou as contas da Prefeitura Municipal de Muniz Freire no exercício de 2014, de maneira detalhada.

Houve respeito aos itens avaliados na GESTÃO FISCAL, como limite da dívida pública consolidada, operações de créditos e concessão de garantias. Contudo, no que concerne ao gasto com pessoal, foi excedido o limite constitucional.

Na GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO houve respeito aos índices: na manutenção de desenvolvimento do ensino foram aplicados 32,41% (o mínimo é 25%) da receita de impostos e transferências, sendo que nos recursos originados do FUNDEB o percentual de aplicação no pagamento de profissionais do magistério chegou a 105,92% (o mínimo é 60%). Na aplicação de recursos em ações e serviços

públicos de saúde o percentual foi de 20,75% (o mínimo é de 15%). O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB emitiu o Parecer 01/2015 favorável à aprovação da prestação de contas do FUNDEB, no exercício de 2014.

No tocante ao Conselho Municipal de Saúde, este emitiu a Resolução 03/2015, no sentido de aprovar a prestação de contas das ações realizadas pela Secretaria Municipal de Saúde, no exercício de 2014.

Foi também constatado, conforme se observa da Instrução Técnica Conclusiva 02329/2016-8, que os valores repassados ao Poder Legislativo Municipal foram abaixo do limite máximo de 7% da receita tributária e transferências recebidas do exercício anterior.

Mesmo com o respeito a maior parte dos índices aqui apresentados, o corpo técnico deste Tribunal observou a presença de inconsistências na Prestação de Contas *sub examine*, que merecem destaque neste voto:

Quanto aos apontamentos da área técnica, entendo por bem acompanhar as razões lançadas na ITC 2329/2016 para o **afastamento** das inconsistências apontadas nos itens 4.2, 5.1, 6.1, 6.2, 6.3 e 9 do RTC 133/2016, pelos seus próprios fundamentos de fato e direito.

Passo, então, à apreciação das inconsistências (itens 4.1 e 7.1) mantidas na ITC 2329/2016:

2. Relação de créditos adicionais e balancete da execução orçamentária divergem quanto aos totais de créditos adicionais e anulações de dotações (item 4.1 do RTC 133/2016).

Compulsando os documentos encaminhados pelo gestor, a área técnica observou que a relação de créditos adicionais (arquivo 02-23-DEMCAD) e o balancete da execução orçamentária (arquivo 02-12-BALEXO), apresentavam divergência quanto aos totais de créditos adicionais e de anulações de dotações.

Instado a se defender quanto ao item, o responsável alegou que a Prefeitura Municipal de Muniz Freire, bem como as demais Unidades Gestoras, realizam movimentações de créditos dentro de uma mesma dotação orçamentária e fonte de recurso diferente, sendo que tais movimentações não são consideradas como abertura de créditos adicionais por se tratar apenas de movimentação de valores realizada dentro de uma mesma dotação orçamentária devidamente aprovada através da Lei Orçamentária Anual n°. 2333/2013, com fonte de recurso diferente.

Assim, o Balancete da execução orçamentária da despesa foi gerado inicialmente com inconsistência, pois contemplava também as movimentações ocorridas dentro de uma mesma dotação orçamentária cuja fonte é diferente. Para sanear a questão, juntaram demonstrativo do balancete da execução orçamentária e mídia digital contendo os referidos relatórios com a correção da inconsistência identificada.

A área técnica ao analisar os procedimentos adotados pelo Município entendeu que as movimentações de fontes de recursos, ainda que mantidos todos os demais elementos da dotação orçamentária, desprestigiam as autorizações concedidas pelo Poder Legislativo, sugerindo a manutenção da irregularidade.

Entendo que assiste razão ao gestor, visto que as alterações no orçamento, alterações apenas na fonte de recurso do elemento de despesa não possui previsão na Constituição Federal, Constituição Estadual, e legal na Lei 4.320/64, foi reconhecido pelo corpo técnico que não houve inconsistência na geração do BALEXO e da Relação de Créditos Adicionais, mas apenas uma alteração de parametrização na geração do demonstrativo quando ao detalhamento por fonte de recurso.

Também está claro para a Secretaria do Tesouro Nacional que a alteração por fonte de recursos não caracteriza créditos adicionais, conforme MCASP, Parte I item 4.3:

“Ressalte-se que, na União, as alterações dos atributos do crédito orçamentário, constantes da Lei Orçamentária da União, tais como modalidade de aplicação, identificador de resultado primário (RP), identificador de uso (IU) e fonte de recursos (FR) não são caracterizadas

como créditos adicionais por não alterarem o valor das dotações. Essas alterações são denominadas “outras alterações orçamentárias” e são realizadas por meio de atos infra legais, observadas as autorizações constantes da Lei de Diretrizes Orçamentárias do exercício financeiro correspondente”. (grifei)

Diante dos fatos retratados, divergindo do entendimento técnico e ministerial, entendo pelo **afastamento da irregularidade.**

3. Despesas com pessoal excede o limite constitucional (Item 7.1 do RT 133/2016).

Verificou a área técnica que no município de Muniz Freire quanto às despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram 60,59% da receita corrente líquida (R\$ 46.023.697,15), portanto, acima dos limites legal e prudencial. E quanto às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo com o Poder Legislativo, constatou que essas despesas atingiram 63,99%, igualmente acima dos limites legal e prudencial.

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, em gestões anteriores, municipalizado escolas estaduais que eram geridas e mantidas pelo Governo Estadual, o que foi desastroso para as finanças do município, haja vista que os recursos recebidos do Estado eram insuficientes para honrar a folha de pagamento dos profissionais do magistério, muito menos para quitar as demais despesas, tais como transporte, energia, águas, pessoal administrativo, manutenção das escolas, dentre outras. . 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 vêm 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 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. Mencionou, também, algumas medidas que foram tomadas ao longo do exercício de 2014, na tentativa de redução das despesas.

Ao proceder com a análise das justificativas, a área técnica sugere a **manutenção da irregularidade** conforme entendimento contido no Parecer em Consulta TC 2/2016, não se deve considerar as despesas com remunerações dos servidores atuantes no Programa de Agentes Comunitários de Saúde – PACS e Programa de Saúde da Família – PSF como “outros serviços de terceiros – pessoa física”, devendo ser computadas como despesas com pessoal. Acrescentaram, ainda, que o Poder Executivo de Muniz Freire teve até o 3º quadrimestre de 2012 para reduzir 1/3 do percentual excedente, e até o 2º quadrimestre de 2013 para voltar a cumprir com a limitação estabelecida em lei. Porém, até o encerramento do exercício de 2014, o Poder Executivo mantém o descumprimento aos mandamentos legais, em flagrante desrespeito à LRF.

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 de Responsabilidade 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. No presente caso, denota-se que o planejamento realizado não foi adequado, pois o descumprimento do limite de despesa com pessoal ocorreu também no exercício anterior e se repete no exercício ora em análise, que era o segundo ano do mandato deste gestor.

Quanto ao argumento de se desconsiderar as despesas com as escolas estaduais municipalizadas, também não há como acolher, 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. 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, inclusive com queda na arrecadação, conseguiram manter as despesas dentro dos limites legais e constitucionais.

Além disso, a divergência de entendimento levantada pelo responsável, quanto à despesa com pessoal integrante do PACS e PSF ser ou não computada como gasto com pessoal, já 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 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. São por essas razões que acompanha a Área Técnica e Ministério Público de Contas e **mantenho a irregularidade**.

Ante todo o exposto, divergindo parcialmente 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. ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão Colegiada, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do **Município de Muniz Freire**, exercício de **2014**, sob a responsabilidade do **Sr. Paulo Fernando Mignone**, com fundamento no art. 80, III, da LC 621/2012.

1.2 Formar autos apartados, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de apurar se há responsabilidade pessoal do Gestor Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no item 7.1 do RT 133/2016.

1.3 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 LRF.

1.4 Dar ciência aos interessados;

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

2. Unânime.

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), Domingos Augusto Taufner (relator).

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

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das Sessões