

PARECER PRÉVIO 00109/2019-4 – SEGUNDA CÂMARA

Processo: 03977/2018-7
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Exercício: 2017
UG: PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus
Relator: Rodrigo Coelho do Carmo
Responsável: DANIEL SANTANA BARBOSA
Procuradores: GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES),
ALTAMIRO THADEU FRONTINO SOBREIRO (OAB:
15786-ES), LEONARDO DA SILVA LOPES (OAB: 28526-
ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA
MUNICIPAL DE SÃO MATEUS – EXERCÍCIO
FINANCEIRO DE 2017 – PARECER PRÉVIO –
APROVAÇÃO DAS CONTAS COM RESSALVA –
RECOMENDAÇÃO – DETERMINAÇÃO – RESERVA
DE PLENÁRIO - DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.**

O CONSELHEIRO RELATOR RODRIGO COELHO DO CARMO:

I – RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual, referente à Prefeitura Municipal de São Mateus, exercício de 2017, que reflete a atuação do prefeito municipal, Sr. Daniel Santana Barbosa, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município.

Após apresentação das informações contábeis encaminhadas pelo responsável, por meio do Relatório Técnico 00517/2018-3, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE em decorrência dos achados a seguir, opinou pela citação do responsável:

Assinado por
LUIS HENRIQUE
ANASTACIO DA SILVA
05/02/2020 15:47

Assinado por
LUCIARLENE SANTOS
RIBAS
14/01/2020 16:13

Assinado por
SERGIO MANOEL NADER
BORGES
14/01/2020 16:10

Assinado por
DOMINGOS AUGUSTO
TAUFNER
14/01/2020 15:25

Assinado por
RODRIGO COELHO DO
CARMO
14/01/2020 15:10

2.1 Descumprimento do prazo de envio da prestação de contas, passível de sanção por multa nos termos do art. 135 da LC 621/2012;

4.1.1 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual – Lei nº 1590/2016

4.1.2 Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual.

4.1.3 Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso.

4.3.1 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas.

4.3.3.1 Valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural não constam em conta bancária.

5.1 Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no termo de verificação das disponibilidades.

6.2 Cancelamento e restos a pagar processados, bem como ausência de cópias dos atos que autorizaram os cancelamentos de restos a pagar processados e não processados.

6.3 Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial.

6.4 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas.

7.1.1 Descumprimento do Limite legal com Despesa de Pessoal –Poder Executivo e Consolidado.

7.4.1 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente.

8.4 Não encaminhamento do parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde.

11.1 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual.

13.1.9 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial.

13.1.10 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores.

Em seguida, por meio de Instrução Técnica Inicial 00631/2018-6 e Decisão SEGEX 00608/2018-7 prosseguiu-se à citação do responsável, para no prazo de 30 (trinta) dias improrrogáveis, apresentar as razões de justificativas e documentos necessários.

O responsável apresentou justificativas, e em decorrência destas foi elaborada Instrução Técnica Conclusiva 00956/2019-2 pugnando pela emissão de Parecer Prévio pela rejeição da presente prestação de contas anual.

Após o Ministério Público de Contas através do Parecer Ministerial 01170/2019-2 anuiu ao exarado pelo corpo técnico desta Egrégia Corte de Contas por meio da ITC 00956/2019-2.

Em sequência os autos foram pautados, sendo realizada sustentação oral na 34ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, em 02 de outubro de 2019, nos termos das Notas Taquigráficas 00273/2019-7 (peça 106).

Na sequência os autos foram remetidos a este Gabinete. É o que importa relatar.

II – FUNDAMENTAÇÃO:

Ressalto que ainda em fase de ITC, a área técnica desta Corte de Contas afastou as seguintes irregularidades:

- 2.2 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual – Lei nº 1590/2016 (item 4.1.1 do RT 517/2018).
- 2.4 Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso (item 4.1.3 do RT 517/2018).
- 2.6 Valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural não constam em conta bancária (item 4.3.3.1 do RT 517/2018).
- 2.7 Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades (item 5.1 do RT 517/2018).
- 2.8 Cancelamento de restos a pagar processados, bem como ausência de cópias dos atos que autorizaram os cancelamentos de restos a pagar processados e não processados (item 6.2 do RT 517/2018).

- 2.9 Divergência entre o saldo da dívida fluante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (item 6.3 do RT 517/2018).
- 2.13 Ausência do Parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde (item 8.4 do RT 517/2018).
- 2.14 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do Parecer do Controle Interno sobre a Prestação de Contas Anual (item 11.1 do RT 517/2018).
- 2.15 Divergência entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial (item 13.1.9 do RT 517/2018).
- 2.16 Divergência entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores (item 13.1.10 do RT 517/2018).

Permanecendo os itens 2.1, 2.3, 2.5, 2.10, 2.11 e 2.12 da ITC 01119/2019-1 que foram alvo de sustentação oral, e que passo a analisar:

II.1. Descumprimento do prazo de envio da Prestação de Contas (item 2.1 do RT 517/2018).

Trata-se a presente irregularidade de descumprimento do prazo de envio da Prestação de Contas, por meio do sistema CidadES, que ocorreu apenas em 25/05/2017, nos termos do artigo 139 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, inobservado, portanto, o prazo regimental.

Considerando as justificativas apresentadas pelo Jurisdicionado conforme comprovado e registrados neste e-TCEES mediante ofício PMSM/SMF nº 156/2017 e ofício PMSM/SMGAB nº 678/2017, protocolos TC nºs. 16014/2017, datado de 18/10/17 e Boletim de Ocorrência trazidos aos autos, relatando e comprovando os fatos alheios a sua vontade e para os quais não contribuiu, ocorridos no município que contribuíram com o atraso no envio da PCA.

E ainda considerando o Acórdão 00442/2019-7 pertinente ao Processo TC 3978/2018, Prestação de Contas Anual Ordenador, exercício 2017, do mesmo município onde está Corte de Contas afastou a presente irregularidade por considerar que em que pese a caracterização do atraso mencionado, entendeu-se que este não trouxe impactos à análise técnica da prestação de contas, tampouco restou evidenciada a má-fé do gestor em sua conduta.

Isto posto, divergindo do entendimento técnico e Ministerial, **afasto a presente irregularidade.**

II.2 Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual (item 4.1.2 do RT 517/2018).

Com base na LOA do município de São Mateus, observou a área técnica que os créditos adicionais suplementares se deram no montante de R\$ 148.402.007,43. Contudo, o limite estabelecido na referida lei era de R\$ 136.149.000,00.

Em resposta a citação afirmou o gestor que do montante de créditos adicionais abertos com base na LOA de R\$ 148.402.007,4, o montante de R\$ 38.532.811,56, se deu em movimentação de dotação realizada dentro da mesma classe de despesa observando sempre a finalidade, o objetivo, a natureza da despesa, dentro da mesma Unidade Gestora, mesmo Órgão, mesma Função, mesma Subfunção, mesmo Programa e o mesmo Projeto Atividade. Nesse sentido, este montante não entraria no cálculo do limite estabelecido na LOA

Por meio da ITC 00956/2019-2 apontou a área técnica que a listagem apresentada por meio da Peça Complementar 1050/2019-2 (peça 91) não identifica quais foram as dotações anuladas e as suplementadas, não servindo, portanto, para caracterizar fidedignamente se tratou de movimentação de crédito.

Toda via, em fase de sustentação oral alegou o gestor por meio da Peça Memorial 00217/2019-3 (peça 107) que:

9. A movimentação de dotação só é realizada dentro da mesma classe de despesa observando sempre a finalidade, o objetivo e a natureza da despesa, seguindo sempre o critério orçamentário da mesma unidade

gestora, mesmo órgão, mesma função, mesma subfunção, mesmo programa e o mesmo projeto atividade.

10. Dessa forma, entende-se que a suplementação por anulação limitou-se a R\$ 109.869.195,87 (cento e nove milhões, oitocentos e sessenta e nove mil, cento e noventa e cinco reais e oitenta e sete centavos), ou seja, dentro do limite estabelecido na LDO.

11. Entendeu-se na ITC que a listagem juntada em anexo às alegações de defesa não deixou clara a situação narrada acima, e em razão disso pugna o Manifestante pelo recebimento da documentação em anexo (doe. 01-A e doe. 01-B), de forma a esclarecer o presente apontamento.

Isto posto, em análise as Peças Memorial 00218/2019-8 e 00219/2019-2 (peças 108 e 109) é possível verificar que trata-se de Listagem de Créditos Adicionais – Detalhada, resultado de movimentação de dotação e Listagem de Créditos Adicionais – resumo, onde fica comprovado quais dotações foram anuladas e suplementadas, portanto, tratadas como movimentação de crédito.

Isto posto, considerando que em sustentação oral foram apresentadas documentação onde foi possível verificar que a movimentação de créditos se deu dentro da relação dos créditos adicionais suplementares abertos no período, ficando caracterizada a não transgressão ao montante autorizado no corpo da lei dos meios, divergindo do entendimento técnico e Ministerial, **afasto a presente irregularidade**

II.3 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas (item 4.3.1 do RT 517/2018).

Observou a área técnica em seu RT 517/2018 que o resultado orçamentário do exercício em análise foi deficitário em R\$ 659.273,60. Quanto ao superávit financeiro do exercício anterior, constatou-se que este também foi deficitário e atingiu o montante de R\$ 6.332.661,69, saldo este insuficiente para acobertar o déficit orçamentário apurado no exercício.

II. 4 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (item 6.4 do RT 517/2018)

No exercício de 2017, o superávit financeiro se deu no montante de R\$ 4.049.525,70, todavia, observa-se que as fontes de recursos ordinários foram deficitárias em R\$ 433.427,06 e os recursos vinculados foram superavitários no

montante de R\$ 4.482.952,76, sendo que deste total R\$ 31.350,46 se refere ao Regime Próprio de Previdência.

Observa-se também déficit financeiro reconhecido contabilmente no exercício, nas diversas fontes especificadas, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros, sendo que a fonte recursos ordinários (R\$ 433.427,06) é deficitária, logo não possui saldo suficiente para a cobertura.

II.5 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente (item 7.4.1 do RT 517/2018).

Por meio do RT 517/2018 trouxe a área técnica que o Anexo 5 do RGF, que não foi observado o limite de inscrição de restos a pagar não processados pelo Poder Executivo.

Uma vez que em defesa oral o defendente se posicionou quanto aos itens II.3, II.4 e II.5 deste voto de forma conjunta, passo a me manifestar desta forma:

Considerando a grave crise hídrica enfrentada pelo município de São Mateus, comprovada por meio de Decreto nº 8839/2017, alterado pelo Decreto nº 8859/2017, que estabeleceu a situação de emergência no municipal;

Considerando que se trata o resultado primário do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sendo sua apuração capaz de fornecer uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Contribuindo os superávits primários para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, os déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida, resultante do financiamento de gastos primários (despesas não financeiras) que ultrapassam as receitas primárias (receitas não financeiras);

Considerando que no item 4.2 Resultado Primário e Nominal, apontou o Relatório Técnico 517/2018, que a LDO previu como meta de resultado primário a quantia de R\$ 662.000,00, tendo atingido o Município o montante de R\$ 4.474.600,00;

Considerando que o resultado nominal possibilita acompanhar a evolução da dívida fiscal líquida, indicando a necessidade ou não de financiamento do setor público junto a terceiros;

Considerando que meta traçada na LDO do município de São Mateus seria de não haver redução no estoque da dívida consolidada líquida, e o município alcançou R\$ 7.375.754,07 de resultado nominal;

Isto posto, vale salientar que o artigo 55 da Lei de Responsabilidade Fiscal, trata das documentações que devem constar no Relatório, ressalto que não se extrai do texto legal vedação quanto a inscrição dos restos a pagar não processados sem disponibilidade de caixa e o cancelamento dos empenhos de despesas que superem a disponibilidade de caixa em exercício posterior.

No mesmo sentido, ressalto que o déficit financeiro decorrente das inscrições realizadas nos restos a pagar não processados não pode ser avaliado como um fator isolado ocasionador de desequilíbrio financeiro das contas analisadas.

Nessa linha de raciocínio, avaliando as especificidades do caso concreto, em cotejo com a análise global das contas do exercício em referência, motivo pelo qual divirjo da área técnica e do Ministério Público de Contas, no sentido de manter as presentes irregularidades no campo da ressalva.

Na oportunidade, **determino** que o gestor do Município de São Mateus evidencie nas futuras prestações de contas todas as informações necessárias ao aferimento do cumprimento do artigo 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000.

II.6 Descumprimento do Limite legal com Despesa de Pessoal – Poder Executivo e Consolidado (item 7.1.1 do RT 517/2018).

Foi constatado para área técnica por meio do RT 517/2018 que o município de São Mateus descumpriu o limite de gasto com pessoal, relativo as despesas do Poder Executivo (67,62%).

Em consulta aos dados declaratórios encaminhados via sistema LRFWEB, no período de 2015, 2016 e 2017, verificou-se que o marco inicial do descumprimento

se deu no 1º quadrimestre de 2015, com índice de 55,23% da Receita Corrente Líquida.

Trouxe o gestor em resposta ao Termo de Citação 1136/2018-7 e em sede de defesa oral extensa defesa abordando vários pontos, notadamente em relação às medidas administrativas adotadas no tocante à redução da folha de pagamento. Aduziu, também, que desde a primeira citação do Tribunal de Contas vem adotando medidas saneadoras em face da grave situação financeira do município.

Salienta que no exercício de 2017, o gestor instaurou auditoria interna por meio da Controladoria Geral, mediante a Ordem de Serviço n. 001/2017 - Processo n. 00448/2017, para apurar diversas irregularidade, bem como diversos servidores recebendo salários elevados em um montante superior ao limite do teto remuneratório do Prefeito Municipal - Memorial 00220, 00221, 222, 223, 224, 225, 226, 227, 228, 229, 230, 231, 232, 233, 234, 235, 36, 237 e 238/2019-5.

A referida auditoria apontou que o elevado aumento das situações em que as remunerações de servidores públicos municipais ultrapassaram a do Prefeito se deu após a edição da Lei Complementar nº 082/2014, que alterou a Lei Municipal nº 237/1992, e onde a Produção Médica passou a possuir caráter indenizatório, o que foi questionado pelo controle interno do referido município.

Ademais, argumenta que as verbas de caráter remuneratório passaram a ser interpretadas, após a vigência da lei, como sendo de natureza indenizatória (ex: gratificação de assiduidade, gratificação de produtividade fiscal e produção médica).

Vale destacar que não há qualquer incidente levantado quanto a referida legislação nesses autos, sendo assim, o gestor estava adstrito aos termos ali constantes, ainda que possamos vir a entender que aquela não era a melhor técnica, esse não foi objeto dos presentes autos e instrução.

E ainda, considerando que no ano de 2015 foi publicado edital de Concurso Público nº 001/2015, tendo por objeto o preenchimento de vagas para o quadro de funcionário da Prefeitura Municipal de São Mates/ES. Além dos aprovados dentro do número de vagas disponibilizado no edital, foram ainda convocados outros candidatos, onerando ainda mais a folha de pagamento municipal.

Deste modo, entendo que apesar de ter descumprido o limite estabelecido pela LRF, o fato se deu por motivos que refogem à vontade do gestor, dito isto, mantenho a presente irregularidade uma vez que permaneceu caracterizado o descumprimento de norma legal, todavia, ressalvo que fora demonstrado nos argumentos apresentados, especialmente em sede de sustentação oral, a boa-fé por parte do gestor municipal.

Em consulta ao Sistema CidadES pertinente à despesa com pessoal é possível constatar que desde 2015 o município de São Mateus vem descumprindo o limite de gasto com pessoal. Dessa forma, verifico a imperiosa necessidade que seja realizada auditoria na folha de pagamento no município, visando à apuração em relação a matéria posta, todavia, por se tratar de matéria afeta ao Plenário, deixo de determiná-la neste momento para posteriormente submetê-la ao Plenário, nos termos regimentais¹.

Após análise dos autos, verifico que o município São Mateus, cumpriu com a determinação do art. 60, inciso XII, da ADCT² e art. 22, "caput", da Lei nº 11.494/2007³, considerando que aplicou 109,75% das transferências de recursos do FUNDEB na remuneração dos profissionais do magistério da educação básica. Também aplicou 34,84% das receitas de impostos e transferências constitucionais na manutenção e desenvolvimento do ensino, em atenção aos artigos 212, "caput",

¹ Art. 9º Ao Plenário, órgão máximo de deliberação, dirigido pelo Presidente do Tribunal e composto por sete Conselheiros, compete:

III - determinar a realização de auditorias e inspeções;

² Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

XII - proporção não inferior a 60% (sessenta por cento) de cada Fundo referido no inciso I do caput deste artigo será destinada ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

³ Art. 22. Pelo menos 60% (sessenta por cento) dos recursos anuais totais dos Fundos serão destinados ao pagamento da remuneração dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício na rede pública.

da CF/88⁴; 23,18% de despesas próprias em ações e serviços públicos de saúde, atendendo, portanto, o disposto no artigo 77, inciso III⁵, do ADCT.

Ressalte-se que dos demonstrativos encaminhados, verificou-se não terem sido extrapolados os limites de contratação de operação de créditos previstos em Resolução 40/2001 do Senado Federal (16% e 7% Receita Corrente Líquida) e no artigo 167 da Constituição da República⁶, bem como não houve concessão de garantias ou recebimento de contragarantias.

E ainda se constatou a inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita, de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do Município, aprovadas para o exercício em análise.

Ante todo o exposto, **divergindo do entendimento exarado pelo corpo técnico e Ministerial, VOTO** por que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

1. PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os senhores conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

⁴ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁵ Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

III - receitas de contribuições previdenciárias e de assistência à saúde dos servidores;

1.1. Emitir Parecer Prévio, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** do Município de São Mateus, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. **Daniel Santana Barbosa**, nos termos do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012, bem como do artigo 132 incisos III, da Resolução TCEES 261/2013.

1.2. **DEIXAR** de aplicar multa pelo descumprimento do prazo de envio da Prestação de Contas (item 2.1 do RT 517/2018).

1.3. **RECOMENDAR** ao atual gestor, ou a quem suas vezes o fizer que:

1.3.1. se abstenha de adotar a prática de movimentação de recursos financeiros vinculados, considerando o que dispõe a legislação sobre os royalties e ainda o parágrafo único do artigo 8º da LRF.

1.4. **DETERMINAR** ao atual gestor, ou a quem suas vezes o fizer que:

1.4.1. evidencie nas futuras prestações de contas todas as informações necessárias ao aferimento do cumprimento do artigo 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000.

1.5. **DEIXO** de determinar neste colegiado, para fazê-lo em Plenário, nos termos do artigo 9, II do RITCEES, que seja incluído no PAF 2020, a realização de auditoria na folha de pagamento do Município de São Mateus, visando à apuração especializada em relação ao reiterado descumprimento do limite de gasto com pessoal.

1.6. **Dar ciência** aos interessados;

1.7. Após os trâmites regimentais, **arquivar os autos**.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 06/11/2019 - 39ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente), Rodrigo Coelho do Carmo (relator) e Domingos Augusto Taufner.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões