

PARECER PRÉVIO TC-096/2018 - PRIMEIRA CÂMARA

Processos: 06163/2015-4, 00621/2014-5, 00619/2014-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2014

UG: PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus

Relator: Sebastião Carlos Ranna de Macedo

Responsável: AMADEU BOROTO

Procuradores: CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES),
FRANCISCO ADAO SILVA DE CARVALHO (CPF: 004.860.937-43)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA
MUNICIPAL DE SÃO MATEUS – EXERCÍCIO DE
2014 - PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM
RESSALVAS – DETERMINAÇÃO –
RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAMENTO.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1- RELATÓRIO

Trata este processo da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus, relativa ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto**, encaminhada a este Tribunal de Contas por meio do OF. PMSM/SMF/CMCG Nº 63/2015, protocolizado neste Tribunal de Contas sob o número 60813/2015-4, em 17 de agosto de 2015.

A SecexContas - Secretaria de Controle Externo de Contas realizou a análise da Prestação de Contas e anexos por meio do **Relatório Técnico 00053/2016-1** (fls. 68-117), quando constatou indícios de irregularidades apontadas na Instrução Técnica Inicial ITI 284/2016-1, posteriormente substituída pela **Instrução Técnica Inicial ITI 669/2016-7** (fls. 126-127) com propositura de citação e notificação do responsável nos seguintes termos.

“Considerando o Relatório de Técnico - RT 53/2016; em respeito aos princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, sugere-se a esta Corte de Contas:

1. **Notificação** ao representante legal do município de São Mateus, na pessoa de seu atual Prefeito, senhor Amadeu Boroto, quanto à arguição de incidente de inconstitucionalidade, para no caso concreto, negar a exequibilidade dos arts. 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013, bem como do art. 4º da lei Municipal 1330/2014, na forma do art. 176 da Lei Complementar 621/2012 c/c os artigos 333 § 2º, 334 e 358, III, do RITCEES, por ofensa ao artigo 167 da Constituição da República, apontado nos seguintes itens:

Responsável:	Itens/Subitens:	Achados:
Amadeu Boroto	Item 4.1.1	Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias);
Amadeu Boroto	Item 4.1.2	Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 (Lei Orçamentária Anual);

2. A **citação** do responsável descrito no quadro adiante, nos termos do artigo 157, III, do Regimento Interno do TCEES, aprovado pela Resolução 261 de 4 de junho de 2013 c/c artigo 56, II, e artigo 63, I, da Lei Complementar 621 de 8 de março de 2012, para que, no prazo estipulado apresente razões de justificativa, alegações de defesa, bem como documentos que entender necessários em razão dos achados detectados:

Responsáveis:	Itens/Subitens:	Achados:
Amadeu Boroto	Item 4.1.1	Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias);
Amadeu Boroto	Item 4.1.2	Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 (Lei Orçamentária Anual);
Amadeu Boroto	Item 4.1.3	Abertura de créditos adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil;
Amadeu Boroto	Item 4.1.4	Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa;
Amadeu Boroto	Item 5.1.1	Diferença entre os totais de transferências recebidas e transferências concedidas no Balanço Financeiro Consolidado;
Amadeu Boroto	Item 6.1.1	Saldo de disponibilidade de recursos na conta “Recursos do RPPS” evidenciada no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS;
Amadeu Boroto	Item 6.1.2	Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP – LONGO PRAZO;
Amadeu Boroto	Item 6.1.3	Diferença entre os totais de transferências intragovernamentais recebidas e transferências intragovernamentais concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais;
Amadeu Boroto	Item 9.1.1	Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do Limite Constitucional;

Sugerimos também que se determine a remessa da cópia do Relatório Técnico em referência, juntamente com os Termos de Citação e de Notificação”.

Nesse sentido, foi o Sr. Amadeu Boroto notificado (Termo de Notificação 1635/2016, fl. 132) e citado (Termo de Citação 1195/2016, fl. 133) encaminhando, em resposta, razões de justificativa (fls. 137-163) e documentação complementar (fls. 164-278).

Encaminhados os autos à Secretaria de Controle Externo de Contas, foi elaborada a Instrução Técnica Conclusiva **ITC 091/2017** (fls. 283-324), opinando pela emissão de PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal, conforme se transcreve:

7 – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus, exercício financeiro de 2014, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/2013 e alterações posteriores.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, a análise consignada teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 28/2013.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, conclui-se que, dos apontamentos propostos pelo RT 53/2016, permanecem as irregularidades constantes dos itens 4.1.3, 5.1.1, 6.1.1, 6.1.3 e 9.1.1, correspondentes aos itens 3.1, 3.3, 3.4, 3.6 e 3.7 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando pela emissão de PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando pela **REJEIÇÃO** das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal, 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), sobretudo em função de ofensa a dispositivos legais e constitucionais na movimentação de créditos orçamentários (item 3.1 desta Instrução Técnica Conclusiva).

Vitória – E.S, 13 de janeiro de 2017.

(documento assinado digitalmente)

MIGUEL BURNIER ULHOA

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203.637

Por sua vez, o Ministério Público de Contas por meio de parecer da lavra do eminente Procurador, Dr. Luiz Henrique Anastácio da Silva (fl. 328), acompanhou integralmente o entendimento da área técnica desta Corte de Contas, nos seguintes termos:

O **Ministério Público de Contas**, pelo Procurador abaixo subscrito, no exercício de suas atribuições institucionais, anui aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 91/2017** (fl. 283/324), de lavra do Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas (NEC).

Vitória, 12 de dezembro de 2018.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
Procurador Especial de Contas

Considerando o entendimento contrário a aprovação das contas, na sessão de julgamento das contas, realizada em 30.01.2018, o advogado do gestor realizou sustentação oral, conforme notas taquigráficas e documentos juntados aos autos (folhas 340-344 e 348-402).

Encaminhados os autos à Secretaria Geral de Controle Externo, foi elaborada a Manifestação Técnica 82/2018 (fls. 405-447), opinando pela emissão de PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a REJEIÇÃO das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal, conforme se transcreve:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Face ao todo exposto nesta Manifestação Técnica, vimos propor a adoção das seguintes medidas:

- 1) Que seja **afastado** o indicativo de irregularidade apontado nos item **6.1.1** do **RT 53/2016** (item **3.4** da **ITC 91/2017**);
- 2) Que sejam **mantidos** os indicativos de irregularidade apontados nos itens **4.1.3**, **5.1.1**, **6.1.3** e **9.1.1** do **RT 53/2016** (itens **3.1**, **3.3**, **3.6** e **3.7** da **ITC 91/2017**, respectivamente);
- 3) Que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Poder Legislativo municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal de São Mateus, referente ao exercício de 2014, sob responsabilidade do Senhor **AMADEU BOROTO**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n.º 621/2012 c/c art. 71, inciso III, da Constituição Estadual.

Vitória, 19 de fevereiro de 2018.

José Antonio Gramelich

Auditor de Controle Externo

Matrícula 202.871

Dando continuidade ao rito processual o Ministério Público de Contas, por meio de parecer da lavra do eminente Procurador, Dr. HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA (fls. 451-452), acompanhou integralmente o entendimento da área técnica desta Corte de Contas consubstanciado por meio da Manifestação Técnica 82/2018.

É o relatório.

2- FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos, verifico que se encontram devidamente instruídos, portanto, aptos a um julgamento de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal São Mateus, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto –** Prefeito Municipal, verificou-se a permanência das seguintes irregularidade devidamente tipificadas na **Instrução Técnica Conclusiva - ITC nº 091/2017 e na respectiva Manifestação Técnica 82/2018**, conforme se transcreve:

Nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - **ITC nº 091/2017**:

3.1 – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM INOBSERVÂNCIA AO LIMITE ESTABELECIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL (Item 4.1.3 do RT 53/2016)

Base Normativa: Art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º, Lei Responsabilidade Fiscal; artigos 7º e 42 da Lei Federal 4.320/1964; e art. 5º da Lei Municipal 1.330/2014 – LOA.

Conforme relatado pelo RT 53/2016 (fls. 84-86):

Constatou-se que o orçamento original aprovado na LOA iniciou o exercício de 2014 em R\$ 274.718.000,00 tendo alcançado um montante de R\$336.010.262,25 ao término do mesmo exercício, conforme demonstrado na tabela 05 anterior deste relatório.

Observa-se que os acréscimos e reduções ao orçamento original aprovado na Lei 1.330/2014 (LOA) totalizaram R\$ 181.659.361,04 e R\$120.367.098,79 respectivamente, conforme demonstrado na tabela 05 – Despesa total fixada deste RTC e conferem com o Total Geral informado na página 118 do relatório Demonstrativo de Créditos Adicionais (DEMCAD.pdf) a seguir reproduzido:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS CONSOLIDADO ESPÍRITO SANTO 27.167.477/0001-12 DEMONSTRATIVO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS EXERCÍCIO DE 2014						
Lei Autorizativa	Decreto Executivo	Natureza do Crédito	Origem do Recurso	Classificação Funcional Programática		
				Dotação Suplementada	Valor	Dotação Anulada
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.0412301142.001.4489520000.10000000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.0412301142.004.3390390000.10000000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.1545101211.0068.3390390000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.1545101211.0068.4489510000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.1545101212.0168.3390390000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.1545104381.302.4489510000.15020022
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.1545104381.407.4489510000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.1551201011.0551.3390390000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.1551201012.177.3390390000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0070007010.1551201111.013.4489510000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0100900002.1236104512.098.4489510000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0100900003.1236104542.071.4489510000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0100900005.1236104512.088.3390390000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0100900005.1236104512.088.3390390000.16040000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0110017010.0818200512.001.3190400000.10000000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Ampliação Para Suplementação de Outra UG		0,00	0110017010.0818200512.023.4489520000.10000000
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Implementação Por Ampliação de Outra UG	0040004010.0309201262.171.3390910000.10000000	8.843.143,92	
0001330-2014	0007589-2014	Suplementar	Implementação Por Ampliação de Outra UG	0200020010.0412304622.001.3190160000.10000000	1.777,09	
				Total Dotação	8.844.921,01	
				Total Lei	8.844.921,01	
				Total Geral	141.048.353,89	

Por intermédio do DEMCAD.pdf constatou-se que os créditos adicionais abertos no exercício totalizaram R\$ 141.048.353,89. Estes ultrapassaram em R\$ 3.689.353,89 o limite de abertura de créditos adicionais suplementares autorizados pela LOA conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 05.1 Créditos adicionais excedentes ao limite estabelecido na LOA
Em R\$

Limite autorizado na LOA (50% de 274.718.000) (I)	Créditos adicionais	137.359.000,00
Suplementares - LOA	105.519.391,41	
Remanejamentos - movimentação de créditos	35.528.962,48	
Total dos créditos adicionais (II)		141.048.353,89
Créditos adicionais abertos acima do limite da LOA (III) = II - I		3.689.353,89

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

No que tange às operações de transposição, remanejamento de créditos orçamentários, observou-se que a análise dos dados foi efetuada parcialmente pelo Controle Interno, conforme consta do Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno da Prefeitura de São Mateus, consoante cópia do extrato do parecer a seguir:

 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS – ES CONTROLADORIA GERAL RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO				
Créditos adicionais – decreto executivo	Lei nº 4.320/1964, art. 42.	Avaliar se os créditos adicionais (suplementares ou especiais) autorizados por lei foram abertos mediante edição de decreto executivo.	SIM	
Observações: Análise parcial dos dados, utilizando como base o sistema contábil.				
Créditos orçamentários – transposição, remanejamento e transferências	CRFB/88, art. 167, inciso VI.	Avaliar se houve a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.	SIM	
Observações: Análise parcial dos dados, utilizando como base o sistema contábil.				

Observou-se que os remanejamentos de dotações realizados em 2014, em nível de categoria econômica da despesa, sem prévia autorização legislativa em razão da despesa ter sido aprovada na LOA em nível de elemento, correspondem a 12,93 % (R\$ 35.528.962,48 / R\$ 274.718.000,00) da proposta orçamentária original aprovado na Lei Orçamentária Anual.

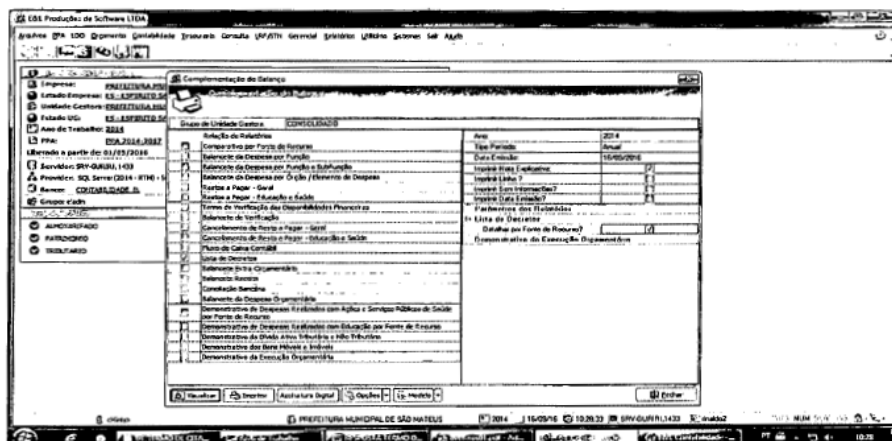
Dessa forma, com base nas tabelas 05 e 5.1 anteriores, verifica-se que a limitação para abertura de créditos adicionais suplementares não foi respeitada em descumprimento ao artigo Art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República.

Neste sentido, sugere-se **citar** o responsável.

JUSTIFICATIVAS DE DEFESA (fls. 149-150):

ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM INOBSERVÂNCIA AO LIMITE ESTABELECEIDO NA LEI ORÇAMENTÁRIA ANAL E NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DO BRASIL (ITEM 4.1.3)

Analisando os relatórios enviados, verificamos que a diferença encontrada é devido a não observância em desmarcar a opção de 'DETALHAR POR FONTE DE RECURSOS'.



Ao solicitar o relatório com a opção marcada ele mostra como suplementação a movimentação que foi realizada na mesma unidade orçamentaria, no mesmo órgão, na mesma função, na mesma subfunção, no mesmo programa, no mesmo Projeto/Atividade e no mesmo elemento de despesa, a movimentação foi realizada apenas na fonte de recursos.

Buscando sanarmos o item em questão estamos encaminhando o em anexo (ANEXO 01) relatório com a opção desmarcada o que mostra o valor real da suplementação.

Em outra análise realizada foi verificado que o total de suplementação utilizado na Lei 1.330 de 26/09/2014 foi de R\$ 118.699.291,48, (em anexo) assim classificada:

Excesso Arrecadação	10.282.195,74
Superávit Financeiro	10.801.903,34
Suplementação Por Anulação de Outra UG	34.049.622,02
Suplementação/Anulação	63.565.570,38
Total	118.699.291,48

Foi realizado também movimentação de créditos, (em anexo) onde não locamos valores de outras dotações orçamentarias, o que foi movimentado foi à fonte de recursos da mesma função programática.

Movimentação de Créditos	22.740.581,47
Total	22.740.581,47

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS: Inicialmente, destaca-se que a defesa apresentou documentação complementar em conjunto com as razões de justificativa, referindo-se ao esclarecimento do item 4.1.3 do RT 53/2016, contendo listagens de créditos adicionais (fls. 165-229) para demonstrar os valores das movimentações orçamentárias em 2014.

A defesa apresentou dois relatórios contendo listagens de movimentações de dotações orçamentárias. A primeira listagem (fls. 165-211) contendo operações do tipo créditos adicional e movimentação de créditos, desprovidas de necessária especificação das dotações orçamentárias. A segunda listagem (fls. 212-229) contendo apenas operações nominadas movimentações de créditos, incluídos detalhamentos das dotações orçamentárias envolvidas, referindo-se a movimentações entre fontes de recursos.

Segundo alegações da defesa, o indicativo de irregularidade proposto pela abertura de créditos adicionais em inobservância ao limite estabelecido pela LOA decorreria de parâmetro indevido na geração do demonstrativo originalmente encaminhado na remessa inicial da PCA/2014, ocorrendo inclusão indevida de movimentações de créditos dentro de uma mesma dotação orçamentária, mas cuja fonte seria diferente.

Comparando-se as listagens de créditos adicionais apresentadas e o Demonstrativo de Créditos Adicionais (DEMCAD) encaminhado na remessa de PCA/2014, foi possível identificar divergências não relacionadas com os motivos alegados, revelando omissão na evidenciação de diversos Decretos (7.230, 7.231, 7.344, 7.404, 7.433, 7.471/2014), responsáveis pela abertura de créditos suplementares através de recursos de convênios, assim como de deficiência na evidenciação da abertura de créditos especiais, motivando divergência entre o valor total do DEMCAD e das listagens apresentadas pela defesa.

Ao analisarmos a segunda listagem encaminhada pela defesa (fls. 212-229), onde se alega ter havido apenas movimentação no atributo de fonte de recursos, no montante de R\$ 22.740.581,47, verifica-se que as movimentações orçamentárias efetivamente não modificam Unidades Orçamentárias, programação da despesa, projetos e atividades inicialmente previstos. Porém, em sua maior parte, as movimentações orçamentárias alteram os elementos da despesa, motivo que justificaria a abertura de créditos adicional suplementar.

Não foi realizada a análise de todas as movimentações orçamentárias evidenciadas nas listagens apresentadas, em função ao volume de operações envolvidas.

Além das referidas deficiências das listagens de créditos adicionais, existem exigências legais para movimentação no atributo da fonte de recursos das dotações orçamentárias que devem ser destacadas.

Conforme o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP¹, Parte I – Procedimento Contábeis Orçamentários, consta a seguinte orientação:

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 infralegais, observadas as autorizações constantes da LDO do exercício financeiro correspondente.

Observa-se que o MCASP descreve movimentações em atributos do crédito orçamentário, inclusive através da modificação da fonte de recursos, não se caracterizando como crédito adicional por não alterarem o valor das dotações, sendo realizadas por meio de atos infralegais e observadas autorizações da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

O MCASP ainda esclarece acerca da utilização do atributo da fonte de recursos:

A criação de vinculações para as receitas deve ser pautada em mandamentos legais que regulamentam a aplicação de recursos, seja para funções essenciais, seja para entes, órgãos e entidades.

Tais orientações esclarecem a importância do atributo da fonte de recursos, pautado por mandamentos legais que regulamentam a aplicação de recursos. Nesse sentido, é necessário respeitar-se as autorizações estabelecidas pelo Legislativo para a execução das despesas, restringindo-se o gasto às respectivas fontes de recursos.

Consultando a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) para o exercício em análise, Lei Municipal 1.242/2013 (Processo TC 619/2014, apenso), não foi identificada autorização para a movimentação de fontes de recursos nos moldes previstos pelo MCASP. Porém, o artigo 5º, parágrafo único, da LDO determina que integre a consolidação dos quadros orçamentários, os seguintes demonstrativos:

VII – das despesas do orçamento fiscal e da seguridade social, segundo poder e órgão, por elemento de despesas e **fonte de recursos; (grifou-se)**

Consultando a Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei Municipal 1.330/2014 (Processo TC 621/2014, apenso), não foi identificada autorização para movimentações no atributo de fontes de recursos. Porém, verifica-se que a LOA possui detalhamento das fontes de recursos vinculadas a cada dotação orçamentária (fls. 197-270).

¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor público**. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012.

Dessa forma, entende-se que diante da inexistência de autorização legal para a movimentação no atributo fonte de recursos da dotação orçamentária, tais modificações devem necessariamente ser consideradas para fins de apuração de limite de abertura de créditos adicionais.

Diante do exposto, depreende-se que os argumentos trazidos aos autos pelo Gestor não foram suficientes para o afastamento do indicativo de irregularidade proposto pelo item 4.1.3 do RT 53/2016, motivo pelo qual se sugere pela sua manutenção.

Nos termos da **Manifestação Técnica 82/2018**:

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor nesta fase processual, entendemos que **não** merece prosperar tal argumentação. Explica-se.

O RT 53/2016 apontou que o município de São Mateus abriu créditos adicionais em desacordo com o limite estipulado na Lei Orçamentária Anual (LOA) e na Constituição Federal. Considerando o disposto na LOA, o limite para a abertura de créditos adicionais seria de **R\$ 137.359.000,00** (cento e trinta e sete milhões e trezentos e cinquenta e nove mil reais), sendo que no período foram abertos **R\$ 141.048.353,89** (cento e quarenta e um milhões quarenta e oito mil trezentos e cinquenta e três reais e oitenta e nove centavos).

Em sua defesa, o gestor reiterou os argumentos apresentados em sede de defesa da peça inicial, bem como trouxe normativos da Corte de Contas do Estado de Minas Gerais, versando sobre transferências, remanejamentos e transposições (movimentações de crédito). Aduziu, por fim, que a situação constatada ocorrida no exercício de 2014 já aconteceu outras vezes sem que este Tribunal questionasse o procedimento adotado e, nesse sentido, invocou os princípios da segurança jurídica e da boa-fé para que se afastasse ou se mitigasse a irregularidade apontada.

Pois bem.

Inicialmente, faremos uma breve distinção entre créditos adicionais e os elementos previstos no artigo 167, inciso VI, da CRFB/1988, quais sejam, transposição, remanejamento e transferências.

A Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Cumpre registrar, por oportuno, que a referida lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

No que tange a parte dos orçamentos públicos previstos na supramencionada norma, o legislador, já admitindo falhas no planejamento, estabeleceu a possibilidade de se alterar a lei orçamentária mediante a abertura de créditos adicionais (gênero), podendo estes se configurarem como sendo suplementares, especiais ou extraordinários (espécies). Registre-se, ainda, que somente o crédito extraordinário não necessita de lei prévia autorizando sua abertura.

Depreende-se, assim, que crédito adicional é uma autorização legislativa dada ao chefe do Poder Executivo para adequar o orçamento à realidade que se apresenta.

De outra face, a Constituição Federal (artigo 167, inciso VI) vedou a transposição, o remanejamento ou a transferência² de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Com isso, o constituinte consagrou o princípio da legalidade em matéria crédito orçamentário.

Nessa esteira, aquela trinca gravada na Constituição viabiliza mudanças nas políticas de governo, ou seja, garante modificações nas intenções originais de lei aprovada no ano anterior.

Para esse comando da Lei Maior, categoria de programação, sob a ótica funcional-programática, só pode ser o nível mais próximo da ação concreta: uma Atividade, um Projeto ou uma Operação Especial; já, em face da natureza da despesa, aquela categoria subdivide-se em corrente e capital.

De seu lado, o crédito adicional suplementar não serve para viabilizar novos rumos de governo; apenas remedia erros, omissões e esquecimentos no momento em que se elabora o orçamento anual, podendo amparar-se em quatro fontes de financiamento: a) o superávit financeiro do ano anterior; b) o presente excesso de arrecadação; c) a operação de crédito; d) o esvaziamento, total ou parcial, de outra dotação. É bem isso o que enuncia o art. 43, da Lei nº 4.320, de 1964.

Por fim, claro está que transposição, remanejamento ou transferência não se confundem com a possibilidade de se corrigir eventuais falhas no orçamento devidamente aprovado pelo Legislativo.

Dito isto, é de suma importância, para efeitos do caso concreto, saber como se processa e se operacionaliza os institutos previstos no inciso VI do artigo 167.

Primeiramente, temos que o rol de exceções feito pelo constituinte no comando do artigo 165, § 8º da CRFB, é taxativo, ou seja, não se admite elementos estranhos na lei orçamentária que não sejam a autorização para a abertura de créditos suplementares e a contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita orçamentária.

Isso significa que os procedimentos relativos à transposição, remanejamento ou transferências previstas no artigo 167, VI, **só podem ser autorizados mediante lei específica**, não se prestando a esse papel a LOA e a LDO, muito embora o Supremo Tribunal Federal, com base em julgamento da ADIn 3.652, entendeu que a lei de diretrizes orçamentárias (LDO) pode autorizar transposições, remanejamentos e transferências. Ressalte-se que a autorização contida no artigo 22 da LDO do município de São Mateus não cabe às espécies do artigo 167 da Constituição Federal.

De outra face, não se pode utilizar dos créditos adicionais – suplementar, especial ou extraordinário – para se promover remanejamento, transferências ou transposições. Essa afirmação é bastante relevante para o processo em análise, haja vista que as “movimentações de créditos” informados se assemelhavam aos créditos adicionais abertos no período.

Quanto às demais alegações de defesa (consulta do TCEMG, segurança jurídica e boa-fé), não vislumbramos razão ao gestor. A simples alegação de que nunca se questionou um determinado procedimento – contrário à Constituição, registre-se de passagem – não pode ser considerado como um posicionamento definitivo desta Corte de Contas que a qualquer tempo poderá rever suas decisões.

Assim e, considerando que não houve edição de lei específica que autorizasse remanejamentos, transposições ou transferências; considerando a utilização de “movimentações de créditos” cuja natureza é típica de créditos adicionais; considerando

² Optamos por **não** conceituar os institutos aqui apresentados, por entendermos que a análise ora requerida dispensa tal fato.

a extrapolação do limite para a abertura de créditos adicionais previstos na LOA; vimos não acolher as alegações de defesa trazidas em sede de sustentação oral, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** da irregularidade apontada no **item 4.13 do RT 53/2016** e **3.1 da ITC 91/2017**.

Nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - **ITC nº 091/2017**:

3.3 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS NO BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO (Item 5.1.1 do RT 53/2016)

Base Normativa: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008; e artigo 50, inciso III, da LC 101/2000 (LRF).

Conforme relatado pelo RT 53/2016 (fl. 89) :

Observa-se que o Balanço Financeiro Consolidado encaminhado - BALFIN apresenta uma diferença de R\$ 1.004.825,91 entre o total de transferências financeiras recebidas (R\$ 214.913.739,36) e o total das transferências concedidas (R\$ 213.908.913,45), quando estas deveriam ser iguais. Dessa forma, a presente análise aponta para indícios de descumprimento ao artigo 50 inciso III da LRF quanto a consolidação das contas públicas, carecendo de esclarecimentos.

Neste sentido, sugere-se **citar** o responsável.

JUSTIFICATIVAS DE DEFESA (fls. 151-153):

DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS CONCEDIDAS NO BALANÇO FINANCEIRO CONSOLIDADO (ITEM 5.1.1)

Observando o Balanço Consolidado encaminhado - BALFIN, apresenta uma diferença de R\$ 1.004.825,91 entre o total de transferências financeiras recebidas (R\$ 214.913.739,36) e o total das transferências concedidas (R\$213.908.913,45), quando estas deveriam ser iguais. Em relação à diferença encontrada foi constatado o seguinte;

Primeira Parte R\$ 247.604,21, diferença entre a base de dados da Prefeitura e Fundo de Saúde. Em dezembro de 2013, a Prefeitura Municipal de São Mateus - ES enviou ao Fundo Municipal de Saúde de São Mateus a importância de R\$ 1.729.648,88 através da conta contábil nº. 351120100002 - Repasse ao Fundo Municipal de Saúde (segue em anexo balancete Analítico Contábil Simplificado mês de Dezembro de 2013, pág. 07), o Fundo de Saúde por sua vez registrou o recebimento de R\$1.977.253,09 através da conta contábil nº. 451120100002 - Repasse Fundo Municipal de Saúde (segue em anexo balancete Analítico Contábil Simplificado mês de Dezembro de 2013, pág. 03) (ANEXO 03).

Tal divergência se deu em consequência da tesouraria da Prefeitura registrar a saída efetiva do dinheiro apenas no momento em que o valor é

baixado no banco, já o Fundo de Saúde registra a entrada do dinheiro no momento em que o extrato demonstra que existe um saldo bloqueado, e que o mesmo será disponibilizado em 24 horas.

A mesma divergência apresenta em janeiro de 2014, pois a Prefeitura registra o envio do repasse quando o dinheiro efetivamente sai do caixa, (segue em anexo balancete Analítico Contábil Simplificado mês de janeiro de 2014, pág. 12), já o Fundo de Saúde não acusa o recebimento do valor, pois o mesmo já foi registrado em dezembro de 2013 (segue em anexo balancete Analítico Contábil Simplificado mês de Janeiro de 2014, pág. 03). (ANEXO 03)

Segunda Parte R\$ 856.732,13, diferença entre a base de dados da Procuradoria Geral e Secretaria de Finanças. Durante o exercício de 2014 a Secretaria Municipal de Finanças enviou a Procuradoria Geral à importância de R\$ 4.561.346,28 através da conta contábil nº. 351120100019 - Repasse Procuradoria Geral, e procedeu com o cancelamento de R\$ 856.732,13, dessa forma o valor que supostamente foi repassado foi de R\$3.704.614,15, (segue em anexo balancete Analítico Contábil Simplificado anual de 2014, pág. 06), a Procuradoria Geral por sua vez registrou o recebimento de R\$4.561.346,28 através da conta contábil nº. 451120100018 - Repasse Sec. de Finanças (segue em anexo balancete Analítico Contábil Simplificado anual de 2014, pág. 07). (ANEXO 03)

Porém, a Procuradoria Geral não realizou o cancelamento de R\$856.732,13 realizado pela Secretaria de Finanças, pois o valor foi efetivamente repassado para mesma, o que ocorreu foi que a Secretaria de Finanças realizou o cancelamento baseado em um desbloqueio judicial realizado em suas contas bancárias o que gerou equivocadamente tal lançamento.

Terceira Parte R\$ 400.488,50, diferença entre a base de dados da Secretaria de Educação e Procuradoria Geral. Durante o exercício de 2014, a Procuradoria Geral enviou a Secretaria de Educação à importância de R\$400.488,50 através da conta contábil nº. 451120100021 - Repasse Recebido Secretaria de Educação, (segue em anexo balancete Analítico Contábil Simplificado anual de 2014, pág. 05), a Secretaria de Educação por sua vez registrou o recebimento de R\$ 400.488,50 através da conta contábil nº. 351120100019 - Repasse Procuradoria Geral, e por sua vez equivocadamente registrou o cancelamento do mesmo valor (segue em anexo balancete Analítico Contábil Simplificado anual de 2014, pág. 06). (ANEXO 03)

Porém, a Procuradoria Geral não realizou o cancelamento de R\$400.488,50 realizado pela Secretaria de Educação, pois o valor foi efetivamente repassado para mesma, o que ocorreu foi que a Secretaria de Educação realizou o cancelamento baseado em um desbloqueio judicial realizado em suas contas bancárias o que gerou equivocadamente tal lançamento.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS: Inicialmente, destaca-se que a defesa apresentada encontra-se acompanhada de documentação complementar, contendo balancete analítico contábil simplificado das seguintes Unidades Gestoras: Secretaria de Educação; Secretaria de Finanças; Procuradoria Geral; Fundo de Saúde; Prefeitura; e o demonstrativo consolidado (fls. 235-242).

Defende-se que a divergência identificada entre o total de transferências recebidas e concedidas no Balanço Financeiro consolidado decorreria de omissões ou erros em registros contábeis ao longo do exercício. Dessa forma, com relação às omissões ou erros em registros contábeis, importante registrar considerações acerca dos procedimentos adotados.

As operações descrevem equívocos em registros de transferências de recursos, no total de R\$ 1.504.824,84, envolvendo: primeira operação de R\$ 247.604,21; segunda operação de R\$ 856.732,13; e, terceira operação de R\$ 400.488,50. Os montantes somados extrapolam o valor questionado pelo indicativo de irregularidade proposto pelo item 5.1.1 do RT 53/2016, no montante de R\$ 1.004.825,91.

Lançamentos contendo omissões e erros em registros contábeis devem ser retificados, com base em lançamentos de estorno, transferência ou complementação. Observa-se que não foram adotados tais procedimentos para a retificação dos lançamentos por parte das Unidades Gestoras da Prefeitura de São Mateus. Nesse sentido, orienta a 7ª edição do MCASP³:

A fim de facilitar a compreensão e a comparação das DCASP com as de outras entidades, sugere-se que as notas explicativas sejam apresentadas na seguinte ordem:

(...)

d. Outras informações relevantes, por exemplo:

iv. Ajustes decorrentes de omissões e erros de registro.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis e devem conter informações complementares àquelas não suficientemente evidenciadas. Verifica-se que o Balanço Financeiro consolidado (BALFIN) não apresenta esclarecimentos evidenciando os motivos das distorções identificadas entre os registros de transferências recebidas e concedidas.

Diante do exposto, depreende-se que os argumentos trazidos aos autos pelo Gestor não foram suficientes para o afastamento do indicativo de irregularidade proposto pelo item 5.1.1 do RT 53/2016, motivo pelo qual se sugere pela sua manutenção.

Nos termos da **Manifestação Técnica 82/2018**:

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor nesta fase processual, entendemos que **não** merece prosperar tal argumentação. Explica-se.

Nos termos do RT 53/2016, verificou-se que o Balanço Financeiro Consolidado encaminhado – BALFIN apresentava uma diferença de **R\$ 1.004.825,91** (um milhão quatro mil oitocentos e vinte e cinco reais e noventa e um centavos) entre o total de

³ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 13/01/2017.

transferências financeiras recebidas (**R\$ 214.913.739,36**) e o total das transferências concedidas (**R\$ 213.908.913,45**).

Em sua defesa, o gestor reiterou, inicialmente, os argumentos arvorados na defesa inicial (origem da diferença), bem como indicou que tais valores somados às transferências concedidas e às recebidas reduziriam a divergência para o montante de **R\$ 4.790,51** (quatro mil setecentos e noventa reais e cinquenta e um centavos).

Pois bem.

Compulsando o processo TC 4.388/2016, que trata da Prestação de Contas Anual do Chefe do Poder Executivo do município de São Mateus – exercício financeiro de 2015 observa-se a seguinte evidenciação no Balanço Financeiro:

Exercício: 2015

Balanço Financeiro Consolidado

TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)	162.228.787,60	214.913.739,36	TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)	162.216.146,88	213.908.913,45
Transferências Recebidas para a Execução Orçamentária	162.228.787,60	214.913.739,36	Transferências Concedidas para a Execução Orçamentária	162.216.146,88	213.908.913,45
Transferências Recebidas Independentes de Execução Orçamentária			Transferências Concedidas Independentes de Execução Orçamentária		
Transferências Recebidas para Aportes de Recursos para o RPPS			Transferências Concedidas para Aportes de Recursos para o RPPS		

Da análise do quadro anterior depreende-se que no exercício de 2015 também houve divergência entre as transferências concedidas e as recebidas (R\$162.216.146,88 e R\$ 162.228.787,60 respectivamente).

Ademais, as explicações apresentadas pelo gestor não eliminaram a distorção identificada na peça inicial, ao contrário, só reforçaram a existência de controles frágeis ao se tentar afastar a irregularidade apontando uma divergência menor do que a anterior.

Assim, em face do todo exposto e, considerando que ainda persiste a divergência apontada na peça inicial; considerando que no exercício seguinte novamente se observou tal problema; vimos não acatar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 5.1.1 do RT 53/2016 e 3.3 da ITC 91/2017**.

Nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - **ITC nº 091/2017**:

3.6 – DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS CONCEDIDAS NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS (Item 6.1.3 do RT 53/2016)

Base Normativa: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008; e artigo 50, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

Conforme relatado pelo RT 53/2016 (fl. 93-94):

Preliminarmente é importante tecer que de acordo com estrutura do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, as transações intragovernamentais, ou seja, operações entre unidades da mesma esfera de governo, deverão

ser excluídas dos saldos quando ocorrer a consolidação contábil, conforme normatizado no PCASP aprovado pela Portaria STN nº 437/2012, 5ª edição.

Porém, observa-se que as transferências intragovernamentais não foram excluídas da consolidação da Demonstração das Variações Patrimoniais do Município de São Mateus apresentando o demonstrativo sob exame uma diferença de R\$ 18.923.658,63 entre o total de transferências intragovernamentais recebidas (R\$ 239.881.685,06) e transferências intragovernamentais concedidas (R\$ 220.958.026,43) quando obrigatoriamente devem ser iguais.

Dessa forma, verifica-se indícios de descumprimento ao artigo 50 inciso III da LRF quanto a consolidação das contas públicas, carecendo de esclarecimentos.

Neste sentido, sugere-se **citar** o responsável.

JUSTIFICATIVAS DE DEFESA (fls. 156-160):

DIFERENÇA ENTRE OS TOTAIS DE TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS RECEBIDAS E TRANSFERÊNCIAS INTRAGOVERNAMENTAIS CONCEDIDAS NA DEMONSTRAÇÃO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS

Divergência entre o total das transferências intragovernamentais recebidas e transferências intragovernamentais concedidas quando o obrigatoriamente deve ser igual;

Ao analisarmos a diferença de R\$ 18.923.658,63 a faremos em duas partes;

A Primeira de R\$ 1.004.825,91, devidamente explicada no item 5.1.1.

A Segunda de R\$ 17.887.107,88, refere-se à inscrição Patrimonial de créditos tributários, proveniente do cancelamento feito na base de dados da prefeitura. A inscrição Patrimonial da Dívida Ativa na base de dados da Secretaria de Finanças, unidade responsável pelo recebimento de receitas, seu lançamento seguiu a seguinte classificação contábil,

451200000000	TRANS. RECEBIDAS INDEPENDENTES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	17.887.107,88
451220000000	TRANS. RECEBIDAS INDEPENDENTES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - INTRA OFSS	17.887.107,88
451220200000	TRANS. NÃO FINANCEIRAS RECEBIDAS - INDEPENDENTES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	17.887.107,88
451220299000	OUTRAS TRANSF. NÃO FINANCEIRAS REC. INDEPENDENTES DE EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	17.887.107,88

Já o lançamento Patrimonial de cancelamento realizado na base de dados da Prefeitura Municipal de São Mateus - ES, seguiu a seguinte classificação contábil,

360000000000	DESVALORIZAÇÃO E PERDA DE ATIVOS	17.884.107,88
361000000000	REAVALIAÇÃO, REDUÇÃO A VALOR RECUPERÁVEL E AJUSTE PARA PERDAS	17.884.107,88
361700000000	VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA COM AJUSTE DE PERDAS DE CRÉDITOS	17.884.107,88
361710000000	VARIAÇÃO PATRIMONIAL DIMINUTIVA AJUSTE P/ PERDAS CRÉDITOS - CONSOLIDAÇÃO	17.884.107,88
361710500000	AJUSTE PARA PERDAS EM DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA	17.884.107,88
361710501000	DÍVIDA ATIVA TRIBUTÁRIA - CANCELAMENTO - PRINCIPAL	17.884.107,88

Como se observa nos quadros acima existe uma diferença de R\$ 3.000,00, em relação aos valores lançados na conta contábil nº. 451220299000 - Outras Transf. Não Financeiras Rec. Independentes de Execução

Orçamentaria e a conta contábil n°. 361710501000 - Dívida Ativa Tributária-Cancelamento-Principal, tal diferença foi gerada em consequência a uma falha humana, pois ao transcrever o valor de R\$ 17.887.107,88, da dívida ativa cancelada da Prefeitura para a inscrição no valor de R\$17.884.107,88.

Vale esclarecer que embora a inscrição inicial tenha ocorrido pra que o total cancelado fosse o mesmo inscrito, no decorrer do processo de inscrição, foi corrigido uma diferença entre o setor Contábil e o setor de Tributação, como base nos levantamentos realizados pelo setor Tributário foram realizados os seguintes registros contábeis;

Movimentação da Dívida Ativa.

Ao finalizar o balanço de 2013 foi apresentado um saldo na conta de dívida ativa de R\$ 17.884.107,88, tal valor não estava de acordo com o relatório apresentado pelo setor de tributação que apresentou os seguintes valores;

Dívida Ativa Sobre IPTU R\$ 5.870.351,54

Dívida Ativa Sobre ISSQN R\$ 5.145.105,69

Dívida Ativa Demais Tributos R\$ 7.595.449,41

Total Dívida Ativa R\$ 18.610.906,64.

Gerando assim uma diferença de R\$ 726.798,76, buscando corrigir um equívoco de lançamentos no ano de 2014, a Base de dados da Prefeitura começou o ano lançando do valor original do balanço de 2013, que foi cancelado uma vez que a arrecadação passa a ser de responsabilidade da Secretaria de Finanças. Ao realizar a inscrição dos saldos iniciais na Secretaria de Finanças foram feitos inicialmente dois lançamentos;

Primeiro lançamento de R\$ 17.887.107,88, conta contábil Créditos Não Previdenciários Inscritos, (nesse momento ocorreu o erro em transcrever o saldo de cancelamento).

Segundo Lançamento R\$ 1.000.000,00 conta contábil Dívida Ativa do IPTU.

Totalizando R\$ 18.887.107,88, valor esse também equivocado, no que se refere ao montante correto e a classificação contábil. Em relação à diferença do valor do relatório do setor de tributação de R\$ 18.610.906,64 e valor lançado na contabilidade de R\$ 18.887.107,88, o que gerou uma diferença de R\$ 276.201,24, foi feito um cancelamento na conta contábil de Créditos Não Previdenciários Inscritos.'

Dessa forma, a conta contábil de Créditos Não Previdenciários Inscritos, apresenta um saldo equivocado de inscrição de R\$ 17.610.906,64, gerando assim um excedente de R\$ 10.015.457,23, buscando corrigir tal equívoco foi feito o cancelamento desse valor, trazendo a conta pra o seu saldo real de R\$ 7.595.449,41, em conformidade com o relatório representado pelo setor tributário.

Em relação à conta contábil Dívida Ativa do IPTU, que inicialmente recebeu um lançamento de R\$ 1.000.000,00, foi feito a inscrição de mais R\$4.870.351,54, totalizando R\$ 5.870.351,54, em conformidade com o relatório apresentado pelo setor tributário.

Em relação à conta contábil Dívida Ativa Sobre ISSQN foi feito o lançamento de R\$ 5.145.105,69, em conformidade com o relatório apresentado pelo setor tributário.

A Terceira Parte R\$ 31.724,84 refere-se à inscrição a débito na conta contábil nº. 113810900000 - Créditos a Receber Por Desembolso de Salário Maternidade Pago, e inscrição a crédito na conta contábil nº. 451120200001 - Recebimento de Saldo Inicial, tal lançamento foi realizado para compensação já que o mesmo deveria ter sido cancelamento na base de dados da Prefeitura, porém por uma falha humana o mesmo só foi inscrito na base de dados da Secretaria de Finanças que é a unidade responsável por realizar os pagamentos. **(ANEXO 05)**

Empresa: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS
Estado Empresa: ES - ESPÍRITO SANTO
Unidade Gestora: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
Estado UG: ES - ESPÍRITO SANTO
Ano de Trabalho: 2018

Movimentações Contábeis - Contabilidade

Índice: 1578
Código: 11 Data: 11/01/2018

Histórico: inscrição de créditos a receber, referente ao cancelamento feito na base de dados da Prefeitura e lançado na base de dados da Prefeitura, unidade responsável pelo recebimento de receitas - CURTO PRAZO

Valor: 31.724,84

Código	Nome	Valor Débito	Valor Crédito
113810900000	CREDITOS A RECEBER POR DESEMBOLSO DE SALARIO MATERNIDADE PAGO	31.724,84	
451120200001	RECEBIMENTO DE SALDO INICIAL		31.724,84
		31.724,84	31.724,84
		63.445,68	63.445,68

Buscando sanarmos parte do item em questão estamos procedendo com o devido cancelamento na base de dados da Prefeitura.

Empresa: PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS
Estado Empresa: ES - ESPÍRITO SANTO
Unidade Gestora: SECRETARIA MUNICIPAL DE FINANÇAS
Estado UG: ES - ESPÍRITO SANTO
Ano de Trabalho: 2018

Movimentações Contábeis - Contabilidade

Índice: 1578
Código: 11 Data: 11/01/2018

Histórico: R\$ 31.724,84, referente ao cancelamento da conta contábil nº. 113810900000 - Créditos a Receber Por Desembolso de Salário Maternidade Pago, a inscrição dessa conta foi realizada na base de dados da Prefeitura, para sua compensação já que o mesmo deveria ter sido cancelamento na base de dados da Prefeitura, porém por uma falha humana o mesmo só foi inscrito na base de dados da Secretaria de Finanças que é a unidade responsável por realizar os pagamentos.

Valor: 31.724,84

Código	Nome	Valor Débito	Valor Crédito
113810900000	CREDITOS A RECEBER POR DESEMBOLSO DE SALARIO MATERNIDADE PAGO	31.724,84	
451120200001	RECEBIMENTO DE SALDO INICIAL		31.724,84
		31.724,84	31.724,84
		63.445,68	63.445,68

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS: Inicialmente, verifica-se que a defesa apresentou documentação complementar em conjunto com as razões de justificativa, contendo dois relatórios de variações patrimoniais da Prefeitura Municipal de São Mateus, referentes ao exercício de 2014 (fls. 252-266).

Com relação ao primeiro relatório de variações patrimoniais apresentado, observa-se que possui exata correspondência com as variações patrimoniais aumentativas e diminutivas (Classes 3 e 4 do PCASP) apresentadas pelo balancete contábil de verificação (BALVER), conforme encaminhado na remessa de PCA/2014.

Com relação ao segundo relatório de variações patrimoniais apresentado, não foi possível identificar sua origem ou associá-lo à Unidade Gestora, gerando dúvida em relação ao primeiro relatório apresentado, pois possuem cabeçalhos semelhantes, referindo-se apenas à Prefeitura Municipal de São Mateus.

Defende-se da divergência entre o total de transferências intragovernamentais recebidas e concedidas no Demonstrativo de Variações Patrimoniais com base na descrição de erros ou omissões em registros contábeis, possuindo relação com os esclarecimentos apresentados no item 3.3 da presente Instrução Técnica.

Dessa forma, a defesa busca justificar-se da divergência identificada de R\$18.923.658,63, dividindo-o com base em três valores, R\$ 1.004.825,91, R\$17.887.107,88 e R\$ 31.724,84.

Em relação ao valor de R\$ 1.004.825,91, justifica-se com base nos argumentos apresentado no item 3.3 da presente Instrução, onde resta consignada sugestão pela manutenção do indicativo de irregularidade proposto pelo item 5.1.1 do RT 53/2016, em função da insuficiência de argumentos apresentados pelo responsável.

Em relação ao valor de R\$ 17.887.107,88, a defesa descreve a existência de erros no registro patrimonial da inscrição créditos tributários. Em um primeiro momento, alega erro no registro da transferência da responsabilidade pelo crédito para a Secretaria de Finanças. Posteriormente, descreve-se erro no registro do saldo em dívida ativa do exercício de 2013, motivo que justificaria a retificação dos registros com base em lançamentos no exercício de 2014, descrevendo-se erros adicionais nos lançamentos de retificação.

Especificamente acerca da retificação de registros, destaca-se orientação emanada pela 7ª edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP⁴, onde resta

⁴ Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br>. Acesso em 13/01/2017.

consignada a utilização da conta de Ajustes de Exercícios Anteriores para a retificação de erro imputável a exercício anterior:

A conta Ajustes de Exercícios Anteriores, que registra os efeitos da mudança de critério contábil ou da retificação de erro imputável a exercício anterior que não possam ser atribuídos a fatos subsequentes, integra a conta Resultados Acumulados.

Finalmente, em relação ao valor de R\$ 31.724,84, defende-se com base na ausência de registro correspondente por parte da Prefeitura Municipal na transferência de créditos a receber para a Secretaria de Finanças.

Conforme descrito no item 3.3 da presente Instrução Técnica, entende-se que lançamentos contendo omissões e erros em registros contábeis devem ser retificados, com base em lançamentos de estorno, transferência ou complementação.

Observa-se que não foram adotados procedimentos para retificação dos lançamentos por parte das Unidades Gestoras da Prefeitura de São Mateus. Nesse sentido, orienta a 7ª edição do MCASP:

A fim de facilitar a compreensão e a comparação das DCASP com as de outras entidades, sugere-se que as notas explicativas sejam apresentadas na seguinte ordem:

(...)

d. Outras informações relevantes, por exemplo:

(...)

iv. Ajustes decorrentes de omissões e erros de registro.

As notas explicativas são parte integrante das demonstrações contábeis e devem conter informações complementares àquelas não suficientemente evidenciadas. Verifica-se que o Demonstrativo consolidado de Variações Patrimoniais (DEMVP) não possui esclarecimento em relação à ausência de retificações de lançamentos evidenciando o motivo das diferenças entre os registros de transferências intergovernamentais recebidas e concedidas.

Diante do exposto, depreende-se que os argumentos trazidos aos autos pelo Gestor não foram suficientes para o afastamento do indicativo de irregularidade proposto pelo item 6.1.3 do RT 53/2016, motivo pelo qual se sugere pela sua manutenção.

Nos termos da **Manifestação Técnica 82/2018**:

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor nesta fase processual, entendemos que **não** merece prosperar tal argumentação. Explica-se.

Nos termos do RT 53/2016, observou-se que as transferências intragovernamentais não foram excluídas da consolidação da Demonstração das Variações Patrimoniais do

Município de São Mateus apresentando-se tal demonstrativo uma diferença de R\$ 18.923.658,63 entre o total de transferências intragovernamentais recebidas (R\$ 239.881.685,06) e transferências intragovernamentais concedidas (R\$ 220.958.026,43) quando obrigatoriamente devem ser iguais.

Em sua defesa, o gestor reiterou, inicialmente, os argumentos arvorados na defesa inicial (origem da diferença), bem como indicou que tais valores somados às transferências intragovernamentais concedidas e às recebidas reduziriam a divergência para o montante de R\$ 12.640,72 (doze mil seiscentos e quarenta reais e setenta e dois centavos) no exercício financeiro seguinte – 2015.

Pois bem.

Conforme alegado pelo próprio gestor, a divergência apontada na peça inicial perpetuou-se no exercício financeiro seguinte de 2015.

Além de não eliminar a distorção identificada, os argumentos do gestor só reforçaram a existência de controles frágeis ao se tentar afastar a irregularidade apontando uma divergência menor do que a anterior.

Assim, em face do todo exposto e, considerando que ainda persiste a divergência apontada na peça inicial; considerando que no exercício seguinte novamente se observou tal problema; vimos não acatar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 6.1.3 do RT 53/2016 e 3.6 da ITC 91/2017**.

Nos termos da Instrução Técnica Conclusiva - **ITC nº 091/2017**:

3.7 – TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (Item 9.1.1 do RT 53/2016)

Base Normativa: Art. 29-A, inc. II, da CRFB/88.

Conforme relatado pelo RT 53/2016 (fl. 107-108):

Da análise da tabela 19 acima, observa-se que foi **descumprido** o limite imposto pela Constituição Federal, tendo em vista o repasse de **R\$ 4.947,33 acima do valor máximo permitido** para transferência ao Poder Legislativo.

Verifica-se que o relatório de gestão do município de São Mateus (RELGES.pdf) demonstra um montante de R\$ 6.925.164,24 de pagamentos efetuados à Câmara Municipal de São Mateus em 2014, contabilizado na conta 351120100001 – Duodécimo Câmara Municipal.

Ressalva-se que não consta no relatório de gestão apresentado e também não consta em notas explicativas as demonstrações contábeis menção de recebimento pelo Poder Executivo Municipal de devolução de duodécimos transferidos à Câmara Municipal de São Mateus em 2014. Portanto, o gestor deve apresentar esclarecimentos sobre o repasse de **R\$ 4.947,33 acima do valor máximo permitido** para transferência ao Poder Legislativo.

Pelo exposto, sugere-se citar o responsável para apresentar justificativas sobre o indicativo de irregularidade apontada em análise.

JUSTIFICATIVAS DE DEFESA (fls. 161-162):

TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO ACIMA DO LIMITE CONSTITUCIONAL (ITEM 9.1.1)

Em análise ao termo de citação 01195/2016-8 onde supostamente foi verificado que a Prefeitura Municipal de São Mateus-ES, realizou a transferência de repasse no valor total de R\$ 6.925.164,24 excedendo em R\$ 4.947,33 no valor máximo permitido de R\$ 6.920.216,91.

Vale esclarecer que durante o exercício de 2014, foi observado que poderia existir tal diferença, visto que as contas ainda não estavam fechadas, dessa forma a Câmara Municipal de São Mateus - ES realizou no mês de dezembro de 2014 a devolução para a conta bancária nº. 5-503.156 Banestes Conta Movimento, da Secretaria Municipal de Finanças o valor de R\$ 129.882,97, baseando-se no princípio da prudência.

Parágrafo único. O Princípio da Prudência pressupõe o emprego de certo grau de precaução no exercício dos julgamentos necessários às estimativas em certas condições de incerteza, no sentido de que ativos e receitas não sejam superestimados e que passivos e despesas não sejam subestimados, atribuindo maior confiabilidade ao processo de mensuração e apresentação do patrimônio.

Com base na devolução realizada pela Câmara Municipal de São Mateus - ES, no valor de R\$ 129.882,97, o valor de repasse a mesma a título de Duodécimo foi na ordem de R\$ 6.795.281,27, ficando assim abaixo do limite máximo permitido. (ANEXO 06)

Descrição	Saldo Inicial	Saldo Final	Saldo Inicial	Saldo Final
Ativo	6.795.281,27	6.795.281,27	6.795.281,27	6.795.281,27
Passivo	6.795.281,27	6.795.281,27	6.795.281,27	6.795.281,27
Total	6.795.281,27	6.795.281,27	6.795.281,27	6.795.281,27

[illegible]

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS: Inicialmente, verifica-se que a defesa apresentou documentação complementar em conjunto com as razões de justificativa, contendo balancete analítico contábil simplificado da Câmara Municipal e da Secretaria Municipal de Fazenda (fls. 268-278).

Segundo manifestação da defesa, a Administração identificou, durante o exercício de 2014, existência de transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional, motivo que justificou a devolução de recursos por parte da Câmara no valor de R\$ 129.882,97.

No que pese a devolução de recursos financeiros pelo Poder Legislativo municipal ao Poder Executivo municipal, conforme demonstrado pela defesa, ressalte-se que a devolução de duodécimos ora examinada não tem o condão de afastar a incidência da irregularidade apurada pelo descumprimento de preceito constitucional.

Neste sentido manifesta-se o Ministério Público de Contas, através da MMPC 534/2015, no julgamento das contas de governo da Prefeitura de Santa Tereza, entendimento devidamente acompanhado pelo Parecer Prévio 5/2016, Processo TC 2.804/2014, conforme transcrição abaixo:

Após análise das justificativas e documentos apresentados pelo responsável, a 4ª Secretaria de Controle Externo “*considerando que houve significativa devolução de recursos por parte do Legislativo; considerando que já foram as partes cientificadas da impossibilidade de se repassar recursos outros que não o duodécimo constitucional; considerando que não houve prejuízo ao erário*”, opinou pelo afastamento da irregularidade em apreço, conforme Instrução Contábil Conclusiva – ICC nº 291/2015.

É cediço que o repasse de duodécimos ao Legislativo Municipal deverá ser feito até o dia vinte de cada mês, sendo o seu valor calculado em percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no artigo 153, § 5º, 158 e 159, da

Constituição Federal, efetivamente realizado no exercício anterior. Seu descumprimento, no âmbito dessa Corte de Contas, enseja a emissão de parecer prévio desfavorável à aprovação das contas, nos termos do art. 80, III, da LC nº 621/13.

No entanto, restou observada a devolução, pelo Poder Legislativo, dos recursos repassados indevidamente, **fato que não tem o condão de afastar a incidência da irregularidade apurada, como defendido pela Unidade Técnica, mas apenas de atenuar as consequências do ato**, não conduzindo, portanto, à rejeição das contas; mas, ressalta-se, deve ser objeto de ressalva, nos exatos termos legais. *(grifei e negritei)*

Diante das justificativas e documentações apresentadas, ainda que a Câmara Municipal de São Mateus tenha devolvido o montante repassado acima do limite constitucional pelo Poder Executivo, justificando atenuação das consequências do ato, sugere-se pela manutenção do indicativo de irregularidade proposto pelo item 9.1.1 do RT 53/2016, em função de ofensa ao comando constitucional.

Nos termos da **Manifestação Técnica 82/2018:**

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor nesta fase processual, entendemos que **não** merece prosperar tal argumentação. Explica-se.

Nos termos do RT 53/2016, observou-se que o Chefe do Poder Executivo do município de São Mateus repassou duodécimos ao Poder Legislativo em montante superior ao permitido pela Constituição Federal.

Em sua defesa, o gestor alegou, inicialmente, que a base de cálculo utilizada pelo Tribunal de Contas continha estava errada. Nesse sentido, ao se computar as receitas não consideradas pela área técnica o valor limite para repasse ao Legislativo passaria para R\$ 6.924.380,68 (seis milhões novecentos e vinte e quatro mil trezentos e oitenta reais e sessenta e oito centavos).

Assim e, considerando que o valor repassado atingiu R\$ 6.925.164,24 (seis milhões novecentos e vinte e cinco mil cento e sessenta e quatro reais e vinte e quatro centavos), o montante repassado a maior seria de R\$ 783,56 (setecentos e oitenta e três reais e cinquenta e seis centavos).

Por fim, o gestor invocou o princípio da proporcionalidade, razoabilidade e insignificância para mitigar a irregularidade.

Pois bem.

Primeiramente temos que reconhecer que as receitas não computadas no cálculo da base para as transferências ao Poder Legislativo são pertinentes. Contudo, a não computação destas receitas se deveu ao fato de que a classificação contábil apresentada junto com as contas do gestor não permitiu a identificação de tais receitas.

Dito isto e, considerando que mesmo assim ainda houve infringência ao comando constitucional, resta verificar os demais argumentos arvorados pela defesa.

No que tange ao princípio da insignificância, nos posicionamos em consonância com o Ministério Público de Contas. O fato de o valor extrapolado ser de baixa monta não elide a transgressão cometida. Já em relação à proporcionalidade e a razoabilidade, estes são critérios que o julgador firmando juízo próprio deverá considerar quando da análise do mérito.

Face o todo exposto e, considerando que o repasse a maior é uma situação fática reconhecida pelo próprio gestor; considerando que a Constituição Federal proíbe repasses a maior; vimos não acatar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 9.1.1 do RT 53/2016 e 3.7 da ITC 91/2017**.

Vale ressaltar que no memorial de defesa apresentado pelo gestor consta uma preliminar de preclusão administrativa para a realização do julgamento das contas do defendente.

Tal alegação tem como fato gerador a informação contida no RT 053/2016 de que o prazo para julgamento das contas em apreço vencera em 17/08/2017.

A respeito da questão ora apreciada sustento que o parecer técnico-jurídico sobre as contas anuais dos chefes de governo constitui peça opinativa, compulsória, contrapeso ao julgamento político e definitivo a cargo do Poder Legislativo, e é condição indispensável para que a Câmara exerça a sua competência julgadora, como se depreende do disposto no § 2º do artigo 31 da Constituição da República, sem olvidar que o parecer revela-se imprescindível para a aferição do próprio resultado da deliberação legislativa, haja vista o quórum qualificado a ser observado pelo legislativo municipal.

Acrescento que o Supremo Tribunal Federal (STF), nos autos da ADI 261, da relatoria do Ministro Gilmar Mendes, consignou a compreensão de que é intangível o sistema de julgamento político dos Chefes do Executivo pelo Poder Legislativo, com o necessário auxílio dos Tribunais de Contas.

A respeito da questão ora apreciada, vale ressaltar que Colegiado do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, ao examinar os autos de 697373, consolidou tal entendimento.

Não obstante, outro aspecto a ser considerado é que o interesse pelo julgamento das contas anuais não pode ser perscrutado apenas sob o enfoque delineado pelos princípios da eficiência e da razoável duração do processo. Por tratar-se de direito de toda a coletividade e não apenas do prestador, o julgamento de contas extrapola a dimensão individual do gestor. Afinal, o povo, fonte primária do poder e dos recursos públicos, tem o direito de ser informado, a qualquer tempo, sobre a gestão pública confiada ao representante escolhido para essa função, sobretudo considerando-se que os agentes políticos podem exercer vários mandatos eletivos.

Ademais, o TCE-ES tem tomando atitudes que impactam diretamente na otimização dos prazos processuais, haja vista a instrução prioritária de processos de contas bem como, a revisão das regras regimentais que viabilizam a realização das sustentações orais, dentre outras.

Portanto, ultrapassadas as fases regimentais e ante a farta fundamentação acima, vê-se que não há como negligenciar as referidas irregularidades.

Neste contexto vale salientar a gravidade da irregularidade tipificada no item 3.1 – onde constata que a limitação para abertura de créditos adicionais suplementares não foi respeitada em descumprimento ao artigo Art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º, Lei Responsabilidade Fiscal; artigos 7º e 42 da Lei Federal 4.320/1964; e art. 5º da Lei Municipal 1.330/2014 – LOA.

Por conseguinte, ratifico o posicionamento da Área Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, para tomar como razão de decidir as fundamentações exaradas na **Instrução Técnica Conclusiva - ITC 091/2017 e na Manifestação Técnica 82/2018**.

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **corroborando** com o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Luiz Henrique Anastácio da Silva, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de deliberação que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, DELIBERAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator, em:

1. Que sejam **mantidas** as seguintes irregularidades:

1.1 – Abertura de Créditos Adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil (Item 3.1 da ITC 091/2017 e 4.1.3 do RT 53/2016)

Base Normativa: Art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º, Lei Responsabilidade Fiscal; artigos 7º e 42 da Lei Federal 4.320/1964; e art. 5º da Lei Municipal 1.330/2014 – LOA.

1.2 – Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado (Item 3.3 da ITC 091/2017 e 5.1.1 do RT 53/2016)

Base Normativa: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008; e artigo 50, inciso III, da LC 101/2000 (LRF).

1.3 – Diferença entre os totais de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais (Item 3.6 da ITC 091/2017 e 6.1.3 do RT 53/2016)

Base Normativa: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008; e artigo 50, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

1.4 – Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (Item 3.7 da ITC 091/2017 e 9.1.1 do RT 53/2016)

Base Normativa: Art. 29-A, inc. II, da CRFB/88.

2. Pela emissão de **PARECER PRÉVIO**, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a **REJEIÇÃO** das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal, 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).

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Relator

VOTO VISTA DO CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Com o propósito de me inteirar de forma mais completa sobre o tema tratado no processo referenciado, pedi vista em sessão da Primeira Câmara, o que me permitiu elaborar o voto que nesta oportunidade submeto à apreciação do Colegiado.

Versam os presentes autos sobre a Prestação de Contas Anual da **Prefeitura de São Mateus**, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto**, referente ao **exercício de 2014**.

No **Relatório Técnico 00053/2016-1** a área técnica apontou indícios de irregularidades, originando na **Instrução Técnica Inicial - ITI 00284/2016-1** para a **citação** do responsável, posteriormente substituída pela **ITI 00669/2016-7** com a propositura de citação e notificação do responsável.

Em atenção ao **Termo de Citação 01195/20176-8** e **Termo de Notificação 01635/2016-1**, o responsável encaminhou os documentos e justificativas, as quais foram devidamente analisadas pela então Secretaria de Controle Externo de Contas - SecexContas, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 00091/2017-3**, concluindo nos seguintes termos:

7 – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus, exercício financeiro de 2014, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/2013 e alterações posteriores.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, a análise consignada teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 28/2013.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, conclui-se que, dos apontamentos propostos pelo RT 53/2016, permanecem as irregularidades constantes dos itens 4.1.3, 5.1.1, 6.1.1, 6.1.3 e 9.1.1, correspondentes aos itens 3.1, 3.3, 3.4, 3.6 e 3.7 desta Instrução Técnica Conclusiva.

Por todo o exposto, e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV da Res. TC 261/2013, conclui-se opinando pela emissão de PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando pela **REJEIÇÃO** das contas do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal, 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), sobretudo em função de ofensa a dispositivos legais e constitucionais na movimentação de créditos orçamentários (item 3.1 desta Instrução Técnica Conclusiva).

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o em. procurador Luís Henrique Anastácio da Silva elaborou o parecer **PPJC 05410/2017-1** e manifestou-se de acordo com a área técnica.

Por ocasião da defesa oral, ocorrida em 01ª Sessão Plenária realizada em 30/01/2018, que foram juntadas notas taquigráficas (00022/2018-1) e material referente a documentos da defesa (Petição Intercorrente 02205/2017-8).

Através da Manifestação Técnica 00082/2018-2, o Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia - NCE analisou a documentação encampada na defesa oral e manteve a sugestão de Parecer pela Rejeição das Contas, sendo acompanhado pelo Ministério Público Especial de Contas através da Parecer 00736/2018-1, concluindo nos seguintes termos:

4. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Face ao todo exposto nesta Manifestação Técnica, vimos propor a adoção das seguintes medidas:

- 4) Que seja **afastado** o indicativo de irregularidade apontado nos item **6.1.1** do **RT 53/2016** (item **3.4** da **ITC 91/2017**);
- 5) Que sejam **mantidos** os indicativos de irregularidade apontados nos itens **4.1.3, 5.1.1, 6.1.3 e 9.1.1** do **RT 53/2016** (itens **3.1, 3.3, 3.6 e 3.7** da **ITC 91/2017**, respectivamente);
- 6) Que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Poder Legislativo municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Chefe do Poder Executivo Municipal de São Mateus, referente ao exercício de 2014, sob responsabilidade do Senhor **AMADEU BOROTO**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n.º 621/2012 c/c art. 71, inciso III, da Constituição Estadual.

II FUNDAMENTAÇÃO:

Examinando os autos, verifico que o mesmo se encontra devidamente instruído, portanto, apto à apreciação de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Passo a fundamentar o conceito de parecer prévio e a inclusão do relatório técnico, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito, pelo Poder Legislativo municipal.

II.1 PARECER PRÉVIO - CONCEITO

A Constituição Federal de 5 de outubro de 1988 dispõe no art. 31, §1º, que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei; e que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos tribunais de contas dos estados ou do município ou dos conselhos ou tribunais de contas dos municípios, onde houver.

O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. O ordenamento jurídico brasileiro conferiu admirável importância ao parecer prévio sobre as contas anuais de prefeito, pois o quórum de dois terços é superior ao de três quintos exigidos para a aprovação de emendas à Constituição, concedendo um elevado *status* constitucional à emissão de tais pareceres. (ANDRADA, Antônio Carlos Doogal de; BARROS, Laura Correa de. **Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais**. Belo Horizonte: v. 77, nº 4, ano XXVIII, 2010. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/442>>).

Essa regra constitucional é cristalina ao determinar que não há o julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sem antes haver a opinião especializada do respectivo Tribunal de Contas por meio da emissão do parecer prévio. Na esteira desse entendimento, o Supremo Tribunal Federal – STF analisou a matéria através da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 3.077

e asseverou que o parecer é prévio e indispensável ao julgamento. (Ministra relatora: Cármen Lúcia, julgada em 16 de novembro de 2016, informativo 847):

O Tribunal julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada em face de dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe que dispõem sobre as competências do Tribunal de Contas estadual [...]. Relativamente à expressão contida na parte final do inciso XII do art. 68, que permite que as Câmaras Legislativas apreciem as contas anuais prestadas pelos prefeitos, independentemente do parecer do Tribunal de Contas do Estado, caso este não o ofereça em 180 dias a contar do respectivo recebimento, o Colegiado vislumbrou ofensa ao art. 31, §2º, da Constituição Federal. Asseverou, no ponto, que ***o parecer prévio a ser emitido pela Corte de Contas seria imprescindível, somente deixando de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.*** (g.n.)

Segundo José de Ribamar Caldas Furtado, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e professor de Direito Administrativo da Universidade Federal do Maranhão – UFMA, o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. (FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de Governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 35, nº 109. Brasília: 2007, p. 63).

Nesse caso, o prefeito age em nome próprio, e não em nome do município. É uma obrigação personalíssima que só o devedor pode efetivar, e a omissão é tão grave que, quando as contas não forem prestadas devidamente, na forma da lei, poderá ensejar intervenção do estado em seus municípios, conforme art. 35, II da CF/1988.

Além disso, o art. 1º, VI, §§1º e 2º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 diz que são crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, deixar de prestar contas anuais da administração financeira do município à Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos.

No mesmo preceito, o crime de não prestar contas é punido com a pena de detenção de três meses a três anos, e a condenação definitiva acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação.

Nessa ótica também, deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, conforme art. 11, VI, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Os arts. 48 e 49 da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 prescrevem que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, dentre outros, a ampla divulgação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, os quais ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Como se extrai dos exemplos acima, o ordenamento jurídico brasileiro fornece uma relevante estatura ao ato de prestar contas do Chefe do Executivo. Então o que de fato seria a prestação anual de Contas de Governo?

A primeira distinção – entre a emissão do parecer prévio pelos tribunais de contas e o julgamento dos responsáveis por recursos públicos – foi matéria analisada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 849 MT (Ministro relator: Sepúlveda Pertence, julgada em 11 de fevereiro de 1999 e publicada em 23 de abril de 1999). Segue sua ementa.

[...]

É clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir Parecer Prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de Parecer Prévio do Tribunal de Contas: **cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária:**

Na mesma linha, decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ no Recurso Ordinário de Mandado de Segurança – ROMS nº 11.060 GO (Ministra relatora: Laurita Vaz, julgado em 25 de junho de 2002):

[...]

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, estados, DF 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, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, 1º c/c. 49, IX da CF/88). (g.n.)

Outra valiosa contribuição sobre o tema é fornecida por Caldas Furtado quando sugere alguns parâmetros para o exame das contas de Governo feitos pelos tribunais de contas e julgamento exercido pelos vereadores (FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de Governo e contas de gestão. **Revista do Tribunal de Contas da União**. Ano 35, nº 109. Brasília: 2007, p.70):

Tratando-se de exame de contas de Governo **o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente**, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. **Aqui perdem importância as formalidades legais** em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. (g.n.)

Nesse dever constitucional, o prefeito não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária. Portanto, tais contas devem ser examinadas pelos tribunais de contas com foco na conduta do Chefe do Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção do PPA, da LDO e da LOA.

Na mesma linha interpretativa seguiu o TCEES quando editou a Instrução Normativa TC Nº 43, de 5 de dezembro de 2017. A referida instrução define em seu art. 3º, “c”, III, as Contas de Governo como um conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para **avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo e**

emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo.

O parecer prévio, portanto, deve avaliar o cumprir do orçamento, dos planos de Governo, dos programas governamentais, dos limites impostos aos níveis de endividamento, aos gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos balanços gerais, definidos na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Alinhando-se à CF/1988, o art. 29 da Constituição do Estado do Espírito Santo, de 5 de outubro de 1989 dispõe que a fiscalização financeira e orçamentária do município será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

A Constituição estadual estabelece, ainda, no art. 71, II, que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

O art. 1º, III da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 determina que ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do estado e dos municípios, compete apreciar as contas prestadas anualmente pelos prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento.

A Lei Orgânica 621/2012, dispõe, ainda, em seu art. 80, I, II e III, que o parecer prévio sobre as contas de Governo poderá ser pela: **aprovação das contas**; **aprovação das contas com ressalva**, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal; ou pela **rejeição** das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

II.2 DO RELATÓRIO TÉCNICO 00053/2016-1

A Prestação de Contas Anual reflete a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito, pelo Poder Legislativo municipal.

Considerando o resultado da análise do processo sob apreciação, tem-se a evidenciar o que segue:

2. FORMALIZAÇÃO

CUMPRIMENTO DE PRAZO

Verifica-se às fls. 32 do Proc. TC 6.163/2015, Ofício OF/PMSM/SMF/CMCG nº 18/2015, protocolado sob o nº 51672/2015-7, em 10/03/2015 pela Sr^a Michelle Hoffman Cremasco, Coordenadora Municipal da Contadoria Geral da Prefeitura de São Mateus, no qual a coordenadora solicita prorrogação de prazo, por mais 15 dias, para encaminhamento a este Tribunal de Contas, da Prestação de Contas Anual, cujo prazo se encerra em 31/03/2015.

No entanto, o pedido de dilação de prazo requerido no ofício supra citado foi indeferido pelo Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, conforme comunicado proferido na 8ª Sessão Plenária realizada em 24/03/2015, reduzido a termo e anexado às fls. 20 dos presentes autos.

Em descumprimento as disposições contidas no artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Espírito Santo – RITCES e na Instrução Normativa TC 28/2013, o Sr. Amadeu Boroto, Prefeito municipal de São Mateus em exercício, não encaminhou até 30/03/2015, a sua Prestação de Contas Anual –relativa ao exercício financeiro de 2014, o que motivou a elaboração da ITI 897/2015 e do Termo de Notificação nº 1313/2015, anexados às fls. 01 e 04 do Proc. TC 6.163/2015, respectivamente.

Conforme consta no Termo de Notificação nº 1313/2015, datado de 16/06/2015, o Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal de São Mateus foi notificado da Decisão Monocrática Preliminar DECM – 865/2015, para que no prazo de 10 (dez) dias improrrogáveis, encaminhasse a Corte de Contas deste Tribunal de Contas a Prestação de Contas Anual da Prefeitura de São Mateus, indicada na ITI 897/2015.

Observa-se às fls.10/11/12 do Proc. TC 6.163/2015, expediente protocolado sob o nº 58224/2015-1 de 06/07/2014, pelo Prefeito de São Mateus, solicitando ao Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que fosse renovado o prazo de envio da Prestação de Contas Anual de 2014, por mais 30 (trinta dias), ou outro prazo que tenha como razoável.

Manuseando os presentes autos, constata-se às fls. 07/08 Comunicação Plenária realizada na 23ª Sessão Ordinária, em 14/07/2015, na qual o Conselheiro Relator Sebastião Carlos Ranna de Macedo, trouxe para aquiescência do Plenário deste Tribunal de Contas, a concessão de 30 (trinta) dias de prazo para o envio da documentação faltante quanto ao município de São Mateus e quanto ao município de Vila Velha, a prorrogação até o dia 31/07/2015 para envio da prestação de contas relativa ao mês de janeiro de 2015 e até o dia 14/08/2015 para encaminhamento da relativa ao mês de fevereiro de 2015, na forma de seus respectivos requerimentos.

Destaca-se que por intermédio da Lista de Protocolos relativos aos pedidos de prorrogação de prazo para envio das prestações de contas, às fls. 09 do presente processo, verificou-se relacionado o Proc. 6.163/2015, sob Protocolo 58224/2015-1, referente a Prestação de Contas Anual 2014 da Prefeitura de São Mateus.

Observou-se por meio de despacho da Secretaria das Sessões, às fls. 16 dos presentes autos, que o prazo para apresentação de justificativas do Sr. Amadeu Boroto, referente ao Proc. TC 6.163/2015 (PCA-2014) encerrou-se em 14/08/2015.

A Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal por meio do **Ofício PMSM/SMF/CMCG nº 063/2015**, protocolado sob o nº 60813/2015-4 em **17 de agosto de 2015**, anexado às fls.39 /94 do processo sob exame.

Ressalva-se que a Prestação de Contas foi encaminhada para exame deste Tribunal de Contas, expirado o prazo concedido na prorrogação pelo Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, ou seja, após 14/08/2015, conforme observou-se às fls. 07/08 dos presentes autos.

Desta forma, verifica-se o descumprimento de prazo de encaminhamento da Prestação de Contas Anual/2014, não atendendo integralmente os termos do artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, e art. 56, inc. XXII da Lei Orgânica do Município, não observando, portanto, o prazo regimental.

Tendo em vista o art. 122 e o § 2º do art. 123 do RITCEES o prazo de até 24 meses para emissão de Parecer Prévio começa a contar do completo recebimento da documentação, ou seja, a partir de 17/08/2017.

Desta forma o prazo para emissão do Parecer Prévio sobre as contas objeto de apreciação nos presentes autos encerra-se em 17/08/2017.

2.2 ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

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

3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei 1.242/2013, elaborada nos termos do § 2º, do artigo 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do município de São Mateus, para o exercício de 2014, dispôs sobre a elaboração da lei orçamentária anual, definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e metas fiscais a serem observados na execução orçamentária daquele exercício.

A meta estabelecida na LDO para Resultados Primário e Nominal foi, respectivamente, de R\$ 3.156.560,00 e de R\$ -4.831.111,00. Conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária encaminhado pelo município as metas foram atingidas haja vista o resultado de R\$ 4.183.177,31 e de R\$ -23.720.131,95, respectivamente, para resultados primário e nominal, conforme verificou-se mediante consulta realizada em 18/04/2016 ao sistema LRFWeb, disponível na página da internet deste Tribunal de Contas. Constatou-se ainda que a meta de arrecadação de receitas primárias, de R\$ 274.718.000,00, também foi atingida, tendo o Município de São Mateus arrecadado um montante de R\$ 298.916.278,74 no exercício de 2014.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual – LOA do município de São Mateus

– Lei 1.330/2014 – estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2014 em R\$ 274.718.000,00 (duzentos e setenta e quatro milhões, setecentos e dezoito mil reais) admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares, limitados a 50% do valor total do orçamento, conforme artigo 5º da LOA, o que equivale a R\$ 137.359.000,00 (cento e trinta sete milhões, trezentos e cinquenta e nove mil reais).

4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que tange às receitas, verifica-se que houve uma previsão original de R\$ 274.718.000,00 (duzentos e setenta e quatro milhões, setecentos e dezoito mil reais) e uma arrecadação de R\$ 298.943.751,66 (duzentos e noventa e oito milhões, novecentos e quarenta e três mil, setecentos e cinquenta e um reais e sessenta e seis centavos) equivalendo a 108,82% da receita prevista, conforme demonstrado na tabela abaixo:

Tabela 01: Execução orçamentária da receita Em R\$ 1,00

Unidades gestoras	Previsão	Arrecadação	% Arrecadação
Poder Executivo - Administração Direta	262.083.000,00	286.854.073,33	109,45%
Poder Executivo -Administração Indireta - SAAE	12.635.000,00	12.089.678,33	95,68%
Totais	274.718.000,00	298.943.751,66	108,82%

Fonte: Proc. TC 6.163/2015 - PCA 2014 (PMSM) e Proc.TC 4062/2015 - PCA 2014 (SAAE)

A execução orçamentária consolidada das despesas, composta pelas unidades gestoras integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social do município sob análise, apresenta-se no Balanço Orçamentário evidenciando um montante de R\$ 295.368.456,28 (duzentos e noventa e cinco milhões, trezentos e sessenta e oito mil, quatrocentos e cinquenta e seis reais e vinte e oito centavos) cujo resultado representa 107,52% em relação às despesas inicialmente autorizadas, conforme evidenciamos na tabela a seguir:

Tabela 02: Execução orçamentária da despesa Em R\$ 1,00

Unidades gestoras	Autorização	Execução	% Execução
Prefeitura Municipal	1.599.000,00	2.041.785,39	127,69%
Gabinete do Prefeito	902.704,00	1.598.938,80	177,13%
Secretaria Municipal de Governo	1.081.000,00	1.396.076,36	129,15%
Procuradoria Geral	4.164.000,00	10.435.963,76	250,62%
Secretaria Municipal de Administração	10.304.998,00	12.199.862,22	118,39%
Secretaria Municipal de Finanças	10.303.000,00	10.186.864,66	98,87%
Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura	60.340.260,00	53.455.480,43	88,59%
Fundo Municipal de Assistência Social	8.685.900,00	8.296.347,29	95,52%
Fundo Municipal de Saúde	44.586.180,00	44.070.117,52	98,84%
Secretaria Municipal de Educação	88.741.718,00	111.042.336,12	125,13%
Secretaria Municipal de Cultura	2.599.000,00	2.094.976,07	80,61%
Secretaria Municipal de Esportes	3.279.000,00	4.045.117,97	123,36%
Secretaria Municipal de Meio Ambiente	530.000,00	748.518,27	141,23%
Secretaria Municipal de Agricultura	6.764.000,00	6.434.299,54	95,13%
Secretaria Municipal de Turismo	3.397.600,00	2.732.381,30	80,42%
Secretaria Mun de Planejamento, Desenv.	3.867.900,00	1.086.659,37	28,09%
Secretaria Municipal de Defesa Social	3.422.000,00	2.339.429,91	68,36%
Secretaria Municipal de Comunicação	263.740,00	1.930.643,28	732,03%
SAAE	12.635.000,00	12.437.416,47	98,44%
Câmara	7.251.000,00	6.795.241,55	93,71%
Totais	274.718.000,00	295.368.456,28	107,52%

Fonte: [Processo TC 4.062/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

O resultado da execução orçamentária evidencia um superávit orçamentário de R\$ R\$ 3.575.295,38 (três milhões, quinhentos e setenta e cinco mil, duzentos e noventa e cinco reais e trinta e oito centavos), conforme demonstrado a seguir:

Tabela 03: Resultado da execução orçamentária Em R\$ 1,00

Receita total arrecadada	298.943.751,66
Despesa total executada (empenhada)	295.368.456,28
Resultado da execução orçamentária (superávit)	3.575.295,38

Fonte: [Processo TC 4.062/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

No decorrer da execução orçamentária de 2014, ocorreram aberturas de créditos adicionais suplementares e especiais, movimentação de créditos conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 04: Créditos adicionais abertos no exercício **Em R\$ 1,00**

Lei	Créditos adicionais suplementares	Créditos adicionais especiais	Movimentação de Créditos
LOA	105.519.391,41		35.528.962,48
0001289/2013		3.324,92	
0001342/2014		243.750,00	
0001343/2014		292.500,00	
0001344/2014	1.413.004,90		
0001345/2014	2.816.488,20		
0001353/2014		8.000,00	
0001351/2014	12.202.796,02		
0001350/2014	1.329.867,29		
0001330/2014 (Decreto 0007325/2014)		300.000,00	
0001367/2014		4.637.963,38	
0001365/2014	839.774,83		
0001375/2014	472.945,00		
0001376/2014	115.855,53		
0001330/2014 (0007433/2014)		68.000,00	
0001384/2014	2.020.000,00		
0001330/2014 (0007486/2014)		23.519,06	
0001393/2014		12.848.218,02	
0001419/2014		975.000,00	
Totais	126.730.123,18	19.400.275,38	35.528.962,48

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Considerando-se a dotação inicial e as movimentações de créditos orçamentários, constata-se que houve elevação na autorização das despesas de R\$ 61.292.262,25 (336.010.262,25 – 274.718.000,00), conforme segue:

Tabela 05: Despesa total fixada **Em R\$ 1,00**

	Valores
Dotação inicial – LOA	274.718.000,00
Acréscimos	181.659.361,04
Créditos adicionais suplementares	126.730.123,18
Movimentação de créditos	35.528.962,48
Créditos adicionais especiais	19.400.275,38
Anulação de dotações	120.367.098,79
Despesa total fixada atualizada	336.010.262,25

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Observou-se que as fontes recursos de convênios e excesso de arrecadação foram utilizadas para a abertura de créditos adicionais de R\$ 35.033.949,79 e R\$ 15.456.409,12 respectivamente, sendo que o restante dos créditos adicionais tiveram como fonte a anulação de dotações dentro da própria UG ou para outra UG.

4.1 INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

4.1.1 Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias)

Base Normativa: Art. 167, incisos V e VII da Constituição Federal do Brasil c/c inciso III, § 1º do art.43 da Lei Federal nº 4.320/64.

Constata-se que o artigo 22 da Lei 1242/203 (LDO) concede autorização para abertura de créditos adicionais ilimitados, na forma de remanejamento de dotações o que é vedado pelo art. 167, Inciso VII da Constituição

Federal do Brasil e que o artigo 21 da mesma lei, fixa o limite mínimo de 30% para abertura dos créditos adicionais, sem estabelecer um limite máximo.

Observa-se que LDO sob exame autoriza em seu artigo 22 remanejamento de dotações de despesas, dentro de uma mesma categoria econômica. Porém, não foi fixado na lei de diretrizes o limite máximo para o remanejamento de dotações e estes não serão considerados para fins de limite estabelecido em lei, conforme se verifica pelos dispositivos legais abaixo transcritos:



17

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

...continuação da Lei Municipal nº. 1.242/2013.

CAPÍTULO III

Das Diretrizes para Elaboração da Lei Orçamentária Anual e Suas Modificações

Art. 21. Para abertura dos créditos adicionais suplementares, o limite mínimo de autorização será de 30% (trinta por cento) do total da despesa autorizada em seus respectivos orçamentos, para reforço de dotações orçamentárias, utilizando como fontes de recursos as definidas no § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 22. O remanejamento de dotações de despesas, quando dentro de uma mesma categoria econômica, não será considerado para fins de limite estabelecido em lei, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

Verifica-se que o artigo 22 da Lei Municipal nº 1.242/2013 (LDO) autoriza abertura de crédito adicional suplementar ou especial em 2014, na forma de remanejamento de dotações, sem prévia autorização legislativa, o que é vedado pelo artigo 167, incisos V e VI da Constituição Federal do Brasil, conforme exposto a seguir:

O dispositivo legal supracitado, fixa diretrizes para remanejamento de dotações orçamentárias por categoria econômica da despesa, ou seja, em dois níveis acima do nível de despesa autorizado no artigo 8º da LDO para elaboração da Lei Orçamentária Anual-2014, e por isso, carecendo de transparência pública junto ao Poder Legislativo quanto às futuras alterações orçamentárias no orçamento original do Município de São Mateus aprovado pela Câmara Municipal.

Entende-se que o remanejamento autorizado no artigo 22 da Lei Municipal nº 1.242/2013 (LDO) é incompatível com o artigo 8º da mesma lei, pois este fixa as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014 em nível mais detalhado da despesa orçamentária, isto é, elemento de despesa, e não por categoria econômica da despesa, conforme transcrição a seguir:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
GABINETE DO PREFEITO

...continuação da Lei Municipal nº. 1.242/2013.

CAPÍTULO II

Da Organização e Estrutura dos Orçamentos

Art. 8º. Os orçamentos fiscal e da seguridade social discriminarão as despesas por unidade orçamentária, segundo a classificação funcional programática, expressa por categoria de programação em seu menor nível, indicando, para cada uma, o elemento a que se refere a despesa.

§1º. As categorias de programação de que trata o caput deste artigo serão identificados por projetos ou atividades.

§2º. As modificações propostas nos termos do art. 166, § 5º, da Constituição Federal deverão preservar os códigos orçamentários da proposta original.

Art. 9º. Os Projetos de Leis de abertura de créditos adicionais especiais e suplementares serão apresentados na forma e com o detalhamento estabelecido para a Lei de Orçamento Anual.

Continua...

Na oportunidade é importante tecer que a classificação da despesa orçamentária por natureza compõe-se de: categoria econômica; grupo de natureza de despesa e elemento de despesa, conforme normatização contida no MCASP (Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público), 5ª Edição, Parte I - Procedimentos Contábeis Orçamentários aprovados pela Portaria conjunta STN/SOF nº 02/2012.

De acordo com o normatizado pela Secretaria do Tesouro Nacional/Secretaria de Orçamento e Finanças – STN/SOF a despesa orçamentária é classificada em duas categorias econômicas: 3 - despesas correntes e 4 - despesas de capital. Por sua vez, o elemento de despesa dois níveis abaixo da categoria econômica, tempo por finalidade identificar os objetos de gasto, como por exemplo, vencimentos e vantagens fixas, juros, diárias, material de consumo, serviços de terceiros, material permanente, entre outros.

Prosseguindo na análise, e interpretando-se os artigos 8º, 21 e 22 da Lei Municipal nº 1.242/2013, constata-se que o Poder Legislativo Municipal de São Mateus fixou as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2014, no nível mais detalhado da despesa, isto é, por elemento de despesa e portanto sujeito a seu maior controle. Por outro lado, o Poder Legislativo Municipal de São Mateus na mesma LDO, no capítulo III que versa sobre diretrizes pra elaboração da LOA/2014 e suas alterações, autoriza remanejamento de dotações para o exercício de 2014, em menor nível de detalhamento da despesa, isto é, **por categoria econômica da despesa**, portanto com menos transparência da despesa pública e menor controle pelo Poder Legislativo.

Frisa-se que a autorização para alteração no orçamento anual de 2014, por categoria econômica e não por elemento da despesa, impõe um menor controle da despesa pública municipal pelo Poder Legislativo Municipal, aliado ao fato de que os remanejamentos de dotações não serão considerados para fins de limite estabelecido em lei, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do artigo 43, da Lei Federal nº 4.320/64. Assim sendo, configura-se na Lei de Diretrizes Orçamentárias sob exame, autorização prévia ao Poder Executivo para que proceda abertura de crédito adicional sem prévia autorização legislativa, bem como, possibilita abertura créditos adicionais especiais sem prévia autorização legislativa, caso sejam criados novas modalidades de aplicação e novos elementos de despesas por remanejamento de dotações por Decretos, Portarias e afins.

Desta feita, considerando que os artigos 21 e 22 da Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 1.242/2013 violam as vedações contidas no art. 167, incisos V e VII da Constituição Federal, quanto à autorização de dotação ilimitada ao Executivo e quanto à fixação para abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, sugerimos que esta Corte de Contas decida incidentalmente pela inconstitucionalidade destes artigos da lei, impondo-se a negativa de executoriedade a esse dispositivos legais. Sugerimos, ainda, a CITAÇÃO do Responsável.

4.1.2 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 (Lei Orçamentária Anual)

Base Normativa: Art. 167, incisos V, VI e VII da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal, e artigos 7º e 42 da Lei 4.320/1964.

Conforme exposto no subitem anterior, a LDO nº 1.242/2013 fixou as diretrizes para elaboração da Lei Orçamentária Anual - exercício de 2014, em nível mais detalhado da despesa, isto é, por elemento de despesa e portanto sujeito a maior controle pelo Poder Legislativo Municipal. Por sua vez, a mesma Lei de Diretrizes Orçamentárias, no capítulo III que versa sobre diretrizes para elaboração da LOA/2014 e suas alterações, autorizou remanejamento de dotações para o exercício de 2014, em menor nível de detalhamento da despesa, isto é, **por categoria econômica da despesa**, portanto com menos transparência da despesa pública autorizada e menor controle pelo Poder Legislativo, configurando-se estes remanejamentos de dotações créditos adicionais carentes de prévia autorização legislativa.

Verifica-se que o art. 4º incisos I, II, III e IV da Lei Municipal nº 1330/2014 - LOA, é compatível com as diretrizes estabelecidas na Lei Municipal nº 1.242/2013, mas contraria o art. 167, Incisos V e VI da Constituição da República, pois concede abertura de créditos adicionais ilimitados, na forma de remanejamento de dotações, autorizadas por decretos e portarias e à conta de excesso de arrecadação conforme transcrição a seguir:

Art. 4º. Ficam os Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo, nos termos da legislação vigente e nos limites de suas respectivas competências, autorizados a:

I – remanejar e suplementar, por decreto e portaria, o orçamento próprio, dos Fundos Municipais e do SAAE de São Mateus, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

II – remanejar as dotações de despesas previstas no “caput” do art. 18 da Lei Complementar nº. 101, de 04 de maio de 2000, no mesmo órgão ou de um para o outro, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

III – O remanejamento de dotações de despesas, quando dentro de uma mesma categoria econômica, não será considerado para fins de limite estabelecido em lei, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964;

IV – suplementar as respectivas dotações, com recursos do excesso de arrecadação verificado na receita, conforme os termos previstos no inciso II, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

V – utilizar a Reserva de Contingência também como recurso de abertura de créditos adicionais suplementares ou especiais; e

VI – comprometer, em garantia dos principais e acessórios de operações de créditos realizadas em nome do Município, em favor das respectivas instituições credoras, parte dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios – FPM e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e sobre a Prestação de Serviços e Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação – ICMS, recebidos no exercício de 2009.

Art. 5º. Ficam ainda autorizados a abrir créditos adicionais suplementares até o limite de **50% (cinquenta por cento)** do total da despesa autorizada em seus respectivos orçamentos, para reforço de dotações orçamentárias, utilizando como fontes de recursos as definidas no § 1º do artigo 43 da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964.

Destaca-se que os créditos adicionais ilimitados são vedados em função da obrigatoriedade de fixação da despesa na lei de orçamento, pelo art. 167, II e VII da Constituição Federal do Brasil e art. 59 da Lei Federal nº 4320/64:

Art. 167. São vedados: [...] II - a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais; VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;

Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

De tais vedações entende-se que os créditos orçamentários, ao serem fixados, impõem limite de gasto ao gestor. Neste sentido, é indubitável que o estabelecimento de prioridades do governo faz parte do planejamento, antecede ao gasto, e carece de participação do Poder Legislativo, representantes da vontade popular. No caso do Município de São Mateus, o orçamento teve uma dotação inicial de R\$ 274.718.000,00 aprovado em Lei Orçamentária Anual, mas no decorrer do exercício de 2014 sofreu acréscimo de R\$ 35.528.962,48, à conta de remanejamento de dotações, realizadas através de movimentação de créditos, e acréscimo de R\$ 10.282.195,74 à conta de excesso de arrecadações, sem outra participação do Legislativo, que não a inicial (LOA).

Os créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 10.282.195,74 foram abertos no exercício de 2014 mediante Decreto nº 7.514/2014, conforme informado no arquivo DEMCAD.pdf e demonstrado na figura abaixo:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO MATEUS CONSOLIDADO ESPIRITO SANTO 27.167.477/0001-12 DEMONSTRATIVO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS EXERCÍCIO DE 2014						
Lei Autorizativa	Decreto Executivo	Natureza do Crédito	Origem do Recurso	Classificação Funcional Programática		
				Dotação Suplementada	Valor	Dotação
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100010010.1212204522.052.31900400000.11020000	150.014,25	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100010010.1212204522.052.31901100000.11020000	1.077.818,79	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900002.1236504532.057.31900400000.11020000	51.425,18	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900002.1236504532.057.31901100000.11020000	558.247,48	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900002.1236504532.057.31909400000.11020000	108.790,18	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900002.1236504532.063.31900400000.11030000	529.466,88	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900002.1236504532.063.31901100000.11030000	2.504.899,98	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900002.1236504532.063.31901300000.11030000	666.152,80	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900002.1236504532.063.31909400000.11030000	323.811,75	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900003.1236104542.066.31900400000.11030000	1.056.478,05	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900003.1236104542.066.31901100000.11030000	1.666.002,38	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900003.1236104542.066.31909400000.11030000	213.654,79	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900003.1236104542.067.31900400000.11020000	235.866,89	
0001330/2014	0007514/2014	Suplementar	Excesso de Arrecadação	0100900003.1236104542.067.31901100000.11020000	1.139.566,40	
Total Decreto					10.282.195,74	

Desta feita, considerando que o artigo o 4º, incisos I, II, III, IV da Lei Municipal nº 1330/2014 - LOA viola a vedação contida no art. 167, incisos V e VII da Constituição e art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000, quanto à autorização de dotação ilimitada ao Executivo, sugerimos que esta Corte de Contas decida incidentalmente pela inconstitucionalidade destes incisos da LOA, impondo-se a negativa de executoriedade a esses dispositivos legais, visto que é vedado consignar em lei orçamentária créditos ilimitados. Sugerimos, ainda, a CITAÇÃO do Responsável.

4.1.3 Abertura de créditos adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil

Base Normativa: Art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal, arts 7º e 42 da Lei 4.320/1964, art. 5º da Lei Municipal nº 1330/2014 – LOA.

Constatou-se que o orçamento original aprovado na LOA iniciou o exercício de 2014 em R\$ 274.718.000,00 tendo alcançado um montante de R\$ 336.010.262,25 ao término do mesmo exercício, conforme demonstrado na tabela 05 anterior deste relatório.

Observa-se que os acréscimos e reduções ao orçamento original aprovado na Lei nº 1330/2014 (LOA) totalizaram R\$ 181.659.361,04 e R\$ 120.367.098,79 respectivamente, conforme demonstrado na tabela 05 – Despesa total fixada deste RTC e conferem com o Total Geral informado na

página 118 do relatório Demonstrativo de Créditos Adicionais (DEMCAD.pdf) a seguir reproduzido:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS CONSOLIDADO ESPÍRITO SANTO 27.167.477/0001-12 DEMONSTRATIVO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS EXERCÍCIO DE 2014									
Lei Autorizativa	Decreto Executivo	Natureza do Crédito	Origem do Recurso	Classificação Funcional Programática					
				Dotação Suplementada		Dotação Anulada		Valor	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.0412201162.001.44905100000.10000000	1.777,09	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.0412201162.001.44905100000.10000000	64.201,96	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.1545101211.006.33903900000.16040000	209.000,00	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.1545101211.006.44905100000.16040000	1.027.230,79	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.1545101211.016.33903900000.16040000	86.740,00	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.1545104581.302.44905100000.15020022	1.086.751,43	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.1545104581.467.44905100000.16040000	57.330,79	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.1751201011.033.33903900000.16040000	83.390,00	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.1751201011.177.33903900000.16040000	4.604.315,80	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	007007010.175120111.011.44905100000.16040000	431.071,44	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	0100900002.1356104582.039.44905100000.16040000	112.113,29	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	0100900003.1356104582.071.44905100000.16040000	242.441,49	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	0100900005.1356104582.086.33903900000.16040000	32.880,70	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	0100900005.1356104582.086.33903900000.16040000	71.360,31	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG			0,00	0170017010.0612200552.001.31904000000.10000000	178.971,73	
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Suplementação Por Anulação de Outra UG	0040004010.0309201562.171.33903900000.10000000	8.846.923,01				0,00
0001330/2014	0007589/2014	Suplementar	Suplementação Por Anulação de Outra UG	0200020010.0412204622.001.31904000000.10000000	1.777,09				0,00
				Total Decreto		8.846.923,01			8.846.923,01
				Total Lei		8.846.923,01			8.846.923,01
				Total Geral		161.639.361,04			130.567.098,79

Por intermédio do DEMCAD.pdf constatou-se que os créditos adicionais abertos no exercício totalizaram R\$ 141.048.353,89. Estes ultrapassaram em R\$ 3.689.353,89 o limite de abertura de créditos adicionais suplementares autorizados pela LOA conforme demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 05.1 Créditos adicionais excedentes ao limite estabelecido na LOA Em R\$

Limite autorizado na LOA (50% de 274.718.000) (I)	Créditos adicionais	137.359.000,00
Suplementares - LOA	105.519.391,41	
Remanejamentos - movimentação de créditos	35.528.962,48	
Total dos créditos adicionais (II)		141.048.353,89
Créditos adicionais abertos acima do limite da LOA (III) = II - I		3.689.353,89

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

No que tange às operações de transposição, remanejamento de créditos orçamentários, observou-se que a análise dos dados foi efetuada parcialmente pelo Controle Interno, conforme consta do Relatório e Parecer Conclusivo do Órgão Central do Sistema de Controle Interno da Prefeitura de São Mateus, consoante cópia do extrato do parecer a seguir:

 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS - ES CONTROLADORIA GERAL RELATÓRIO E PARECER CONCLUSIVO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO				
Créditos adicionais – decreto executivo	Lei nº 4.320/1964, art. 42.	Avaliar se os créditos adicionais (suplementares ou especiais) autorizados por lei foram abertos mediante edição de decreto executivo.	SIM	
Observações: Análise parcial dos dados, utilizando como base o sistema contábil.				
Créditos orçamentários – transposição, remanejamento e transferências	CRFB/88, art. 167, inciso VI.	Avaliar se houve a transposição, remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.	SIM	
Observações: Análise parcial dos dados, utilizando como base o sistema contábil.				

Observou-se que os remanejamentos de dotações realizados em 2014, em nível de categoria econômica da despesa, sem prévia autorização legislativa em razão da despesa ter sido aprovada na LOA em nível de

elemento, correspondem a 12,93 % (R\$ 35.528.962,48/R\$ 274.718.000,00) da proposta orçamentária original aprovado na Lei Orçamentária Anual.

Dessa forma, com base nas tabelas 05 e 5.1 anteriores, verifica-se que a limitação para abertura de créditos adicionais suplementares não foi respeitada em descumprimento ao artigo Art. 167, incisos V e VII, da Constituição da República.

Neste sentido, sugere-se **citar** o responsável.

4.1.4 Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa

Base Normativa: Art. 167, incisos V c/c 42 da Lei 4.320/1964, art. 5º da Lei Municipal nº 1330/2014 – LOA.

Constatou-se por intermédio do Demonstrativo de Créditos Adicionais (DEMCAD.pdf) encaminhado mídia como anexo a PCA que o Poder Executivo do Município de São Mateus realizou abertura de créditos especiais em 2014, sem prévia autorização legislativa.

Tal fato ocorreu em virtude de que a lei autorizativa para abertura dos créditos adicionais especiais foi a própria Lei Orçamentária Anual (Lei nº 1330/2013) e inexistente na lei em comento autorização prévia para abertura desta espécie de crédito adicional. Observa-se que o artigo 5º da LOA/2014 autoriza apenas abertura de **créditos adicionais suplementares**, sendo estes até o limite de 50% do total da despesa fixada no orçamento.

Os créditos adicionais especiais sem prévia autorização legislativa são os listados a seguir: R\$ 300.000,00 (Decreto 0007325/2014), R\$ 68.000,00 (Decreto 007433/2014), R\$ 23.519,06 (Decreto 7486/2014). Por intermédio do DEMCAD constatou-se que o crédito especial de maior valor, ou seja, R\$ 300.000,00, aberto sem prévia autorização do Poder Legislativo, ocorreu na seguinte dotação:

Decreto: 0007325/2014 Especial Suplementação Por Anulação de Outra UG 2000.200010.1760501343.699.44905100000.16040000, consoante demonstrado a abaixo:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO MATEUS CONSOLIDADO ESPIRITO SANTO 27.167.477/0001-12 DEMONSTRATIVO DOS CRÉDITOS ADICIONAIS EXERCÍCIO DE 2014						
Lei autorizativa	Decreto Executivo	Natureza do Crédito	Origem do Recurso	Classificação Funcional Pr		
				Dotação Suplementada	Valor	
0001330/2014	0007325/2014	Especial	Suplementação Por Anulação de Outra UG	2000200010.1760501343.699.44905100000.16040000	300.000,00	
0001330/2014	0007325/2014	Suplementar	Anulação Para Suplementação de Outra UG		0,00	00700070
Total Decreto					300.000,00	

A dotação exibida na figura acima foi identificada pelo BALEXO, conforme a seguir :

2000 - SAAE - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO

200010 - SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgotos

17 – SANEAMENTO

605 – Abastecimento

0134 - SBU - OPERAÇÕES E MANUTENÇÃO DE SISTEMA DE ÁGUA

3.699 - Perfuração de Poços Artesianos

Fonte de Recursos : 16040000 - ROYALTIES DO PETRÓLEO

44905100000 - OBRAS E INSTALAÇÕES

Examinou-se o Balancete da Despesa Orçamentária Consolidada (BALEXO.pdf) e constatou-se que a alteração do orçamento acima relatada não reflete abertura de crédito suplementar mas configura-se claramente abertura de crédito especial, tendo em vista os seguintes registros contábeis evidenciados no balancete:

Orçamento inicial: zero; acréscimo: R\$ 300.000,00; saldo de dotação: R\$ 300.000,00. Empenhado: R\$ 282.301,94, Liquidado R\$ 12.342,00; Pagamento: zero, conforme pode ser visualizado na figura abaixo:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO MATEUS

PODER EXECUTIVO

ESPIRITO SANTO

27.167.477/0001-12

BALANCETE DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

EXERCÍCIO DE 2014

Código	Descrição	Autorização				Empenhado	Saldo a Empenhar	Liquidação	Empenhado a Liquidar
		Orçado	Suplementado	Anulado	Saldo Dotação				
2000 - SAAE - SERVIÇO AUTÔNOMO DE ÁGUA E ESGOTO									
200010 - SAAE - Serviço Autônomo de Água e Esgoto									
17 - SANEAMENTO									
3.699 - Perfuração de Poços Artesianos									
16040000 - ROYALTIES DO PETROLEO									
4400510000 - OBRAS E INSTALAÇÕES			300.000,00		300.000,00	282.301,94	17.698,06	12.342,00	269.959,88
TOTAL DA FONTE RECURSO:			300.000,00		300.000,00	282.301,94	17.698,06	12.342,00	269.959,88

Diante do exposto, sugere-se **citar** o responsável.

5 EXECUÇÃO FINANCEIRA

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro, compreende a execução das receitas e das despesas orçamentárias, bem como, os recebimentos e pagamentos de natureza extraorçamentários, que, somados ao saldo do exercício anterior, resultará no saldo para o exercício seguinte.

Na tabela a seguir, sintetizamos o Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual consolidada do município de São Mateus, relativa ao exercício de 2014:

Tabela 06: Síntese do Balanço Financeiro Consolidado	Em R\$ 1,00
Saldo em espécie do exercício anterior	33.750.612,36
Receitas orçamentárias	298.943.751,66
Transferências financeiras recebidas	214.913.739,36
Recebimentos extraorçamentários	67.776.567,16
Despesas orçamentárias	295.368.456,28
Transferências financeiras concedidas	213.908.913,45
Pagamentos extraorçamentários	63.267.893,48
Saldo em espécie para o exercício seguinte	42.839.407,33

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

5.1 INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

5.1.1 Diferença entre os totais de transferências recebidas e transferências concedidas no Balanço Financeiro Consolidado

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis aprovado pela Resolução CFC nº. 1.133/08 e artigo 50, inciso III da LC 101/2000 (LRF)

Observa-se que o Balanço Financeiro Consolidado encaminhado - BALFIN, apresenta uma diferença de R\$ 1.004.825,91 entre o total de transferências financeiras recebidas (214.913.739,36) e o total das transferências concedidas (213.908.913,45), quando estas deveriam ser iguais. Dessa forma, a presente análise aponta para indícios de descumprimento ao artigo 50 inciso III da LRF quanto a consolidação das contas públicas, carecendo de esclarecimentos.

Neste sentido, sugere-se **citar** o responsável.

6 EXECUÇÃO PATRIMONIAL

As alterações quantitativas, decorrentes de transações que aumentam ou diminuem o patrimônio público, provocam alterações nos elementos patrimoniais, refletindo em resultados aumentativos ou diminutivos no patrimônio líquido.

A Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP consolidada, que integra a prestação de contas sob análise, evidencia um resultado patrimonial positivo, consubstanciado num superávit patrimonial no valor de R\$ 71.134.865,80.

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

Tabela 07: Síntese da DVP**Em R\$ 1,00**

Variações patrimoniais aumentativas	624.415.679,82
Variações patrimoniais diminutivas	553.280.814,02
Resultado patrimonial do período	71.134.865,80

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

O resultado das variações patrimoniais quantitativas refletiu positivamente no patrimônio do município de São Mateus.

Não significa dizer que o resultado dessas variações patrimoniais representa um “lucro” para o poder público. Esse resultado indica apenas o quanto que os serviços públicos ofertados promoveram alterações quantitativas nos elementos patrimoniais do município.

A situação patrimonial do município, qualitativa e quantitativamente, é evidenciada por meio do Balanço Patrimonial.

Essa demonstração contábil permite o conhecimento da situação patrimonial da entidade pública por meio de contas representativas do patrimônio público, além das contas de compensação.

Apresentamos na tabela a seguir a situação patrimonial consolidada do município, demonstrada por meio do Balanço Patrimonial consolidado, integrante da prestação de contas anual sob análise, evidenciando os saldos das contas patrimoniais no encerramento do exercício de 2014:

Tabela 08: Síntese do Balanço Patrimonial**Em R\$ 1,00**

Especificação	2014	2013
Ativo circulante	64.308.967,51	64.095.345,15
Ativo não circulante	298.643.117,85	106.359.959,40
Total do Ativo	362.952.085,36	170.455.304,55
Passivo circulante	15.556.307,28	14.337.161,19
Passivo não circulante	28.241.259,23	38.651.153,91
Patrimônio líquido	319.154.518,85	117.466.989,45
Total do Passivo + PL	362.952.085,36	170.455.304,55

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Os números evidenciados na tabela acima demonstram que o Patrimônio Líquido do Município de São Mateus teve um incremento de 171,70% quando comparado os exercício de 2014 com o exercício de 2013.

Examinou-se o Balancete de Verificação Consolidado do Município de São Mateus e constatou-se que a conta 123210506000 - SISTEMAS DE ESGOTO E/OU DE ABASTECIMENTO DE ÁGUA, subgrupo 123210500000 - BENS DE USO COMUM DO POVO, grupo 1232100000000 BENS IMOVEIS CONSOLIDAÇÃO, passou de um saldo igual a zero em 31/12/2013 para um saldo igual a R\$ 120.317.756,85 em 31/12/2014, sendo esta conta a de maior relevância para o incremento de 171,70% do Patrimônio Líquido do Município de São Mateus.

Cumprir informar que o registro contábil original do ativo imobilizado supracitado foi efetuado em sua origem pela Unidade Gestora SAAE de São Mateus, conforme se verificou por intermédio do Balancete de Verificação – Exercício de 2014 da referida Autarquia encaminhado para exame deste Tribunal de Contas, na PCA - 2014, Proc. TC 04062/2015.

O superávit financeiro apurado no Balanço Patrimonial constitui-se como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais no exercício seguinte.

Dessa forma, demonstramos no quadro a seguir, o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício sob análise:

Tabela 09: Resultado financeiro evidenciado no Demonstrativo do Superavit Financeiro anexo ao Balanço Patrimonial **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Déficit/superávit
Recursos não vinculados	36.534.985,19
Recursos vinculados:	-8.515.393,31
Total das fontes	28.019.591,88

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Tabela 09.1 Resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial Em R\$ 1,00

Ativo Financeiro (I)	46.112.387,19
Passivo Financeiro (II)	18.092.795,31
Superavit financeiro (III)= I- II	28.019.591,88

FFonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

O superávit financeiro, representado pela diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro poderá ser utilizado no exercício seguinte para abertura de créditos adicionais desde que observadas as correspondentes fontes de recursos, na forma do artigo 43, da Lei 4.320/1964.

6.1 INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

6.1.1 Saldo de disponibilidade de recursos na conta “Recursos do RPPS” evidenciada no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS.

Base normativa: Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, Resolução CFC nº. 1.133/08

Analizou-se o demonstrativo de fontes de recursos encaminhado em anexo ao Balanço Patrimonial e constatou-se um saldo em 31/12/2014 na fonte Recursos do Regime Próprio de Previdência Social (RPPS) no montante de R\$. 4.036.691,81. Porém, verificou-se que o município de São Mateus não possui regime próprio de previdência social.

Diante do exposto, sugere-se a CITAÇÃO do prefeito para apresentar as justificativas/esclarecimentos quanto ao fato questionado.

6.1.2- Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP – LONGO PRAZO

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, Resolução CFC nº. 1.133/08 e artigo 50, inciso III da LC 101/2000 (LRF)

Analizou-se o Demonstrativo da Dívida Fundada e constatou-se saldo em 31/12/2014 no valor de R\$ 331.485,34 na conta: 221439900001 – parcelamento PASEP 13769.720.800/2012-52 – LONGO e saldo de R\$ 504.890,87 na conta 221439900002 – parcelamento PASEP 15586.720.022/2013-56 – LONGO, totalizando ambas R\$ 836.376,21, conforme demonstrado a seguir:

 PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO MATEUS CONSOLIDADO ESPÍRITO SANTO 27.167.477/0001-12 ANEXO XVI - DEMONSTRATIVO DA DÍVIDA FUNDADA BALANÇO - EXERCÍCIO DE 2014					
Código	Descrição	Saldo Anterior	Movimentação		Saldo Atual
			Intercício	Baixa	
21110102000	DECIMO TERCEIRO SALÁRIO		7.226.951,36	7.222.976,34	4.280,02
21110103000	FÉRIAS		22.694.294,12	22.563.378,09	430.916,03
21110103001	TRT - PRECAT. DE PESSOAL EXERCÍCIO ANTERIORES - A PARTIR DE 06/5/2000		1.240.000,00	1.240.000,00	
21140101000	INSS - CONTRIBUIÇÃO SOBRE SALÁRIOS E REMUNERAÇÕES		6.933.612,67	6.873.715,06	49.897,61
21140600000	PCFS		20.000,22	20.000,22	
21140800000	CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS - DÉBITO PARCELADO		1.194.911,02	1.194.911,02	
21210201001	PMAT - PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADM TRIBUTÁRIA - CURTO		202.669,68	202.669,68	
21310101000	FORNECEDORES NÃO FINANCIADOS A PAGAR		493.093,95		493.093,95
21310200001	TRT - PRECAT. FORNEC. NAC. EXERCÍCIO ANTERIORES - A PARTIR DE 06/5/2000		13.883.364,60	13.883.364,60	
21411100001	PARCELAMENTO PASEP 13769.720.800/2012 - CURTO		36.604,00	36.604,00	
21411100002	PARCELAMENTO PASEP 15586.720.022/2013-56 - CURTO		39.859,80	39.859,80	
22110202000	PRECATÓRIOS DE PESSOAL DE EXERCÍCIOS ANTERIORES - ANTERIORES A 06/05/2000	12.320.860,81	12.320.860,81	24.641.721,62	
22120103001	PRECATÓRIOS (TRT) A PARTIR DE 06/05/2000		6.941.682,30		6.941.682,30
22120103002	PRECATÓRIOS (TRT) A PARTIR DE 06/05/2000		5.579.178,51	2.004.147,86	3.375.030,65
22140100000	CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS - DÉBITO PARCELADO	24.955.835,64		24.955.835,64	
22140900000	OUTROS ENCARGOS SOCIAIS	902.840,01		902.840,01	
22140101000	INSS A PAGAR - DÉBITO PARCELADO		24.955.835,64	1.194.911,02	23.760.904,62
22140990001	PARCELAMENTO PASEP 13769.720.800/2012-52 - LONGO		308.089,38	308.089,38	393.485,94
22140990002	PARCELAMENTO PASEP 15586.720.022/2013-56 - LONGO		544.750,87	39.859,80	504.890,87
22214019000	OUTROS TÍTULOS - EMPRÉSTIMOS INTERNOS	471.617,45	471.617,45	943.234,90	
22210101001	PMAT - PROGRAMA DE MODERNIZAÇÃO DA ADM TRIBUTÁRIA - LONGO			202.669,68	202.669,68
Total Geral:		38.661.165,91	106.368.916,69	114.820.622,96	20.219.447,64

Observou-se que os parcelamentos do PASEP, no montante de R\$ 836.376,21, espelhadas no Demonstrativo da Dívida Fundada, também foram registrados em idênticas contas contábeis e mesmos valores no Balancete de Verificação Consolidado do Município de São Mateus, mas não foram espelhados no Balanço Patrimonial do Município, no Passivo Não Circulante em 31/12/2014.

Considerando-se a ausência de Notas Explicativas ao Balanço Patrimonial e a falta de transparência no Passivo Não Circulante dos parcelamentos do PASEP do Município de São Mateus, sugere-se a CITAÇÃO do responsável para justificativas/esclarecimentos.

6.1.3 Diferença entre os totais de transferências intragovernamentais recebidas e transferências intragovernamentais concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, Resolução CFC nº. 1.133/08 e artigo 50, inciso III da LC 101/2000 (LRF)

Preliminarmente é importante tecer que de acordo com estrutura do Plano de Contas Aplicado ao Setor Público, as transações intragovernamentais, ou seja, operações entre unidades da mesma esfera de governo, deverão ser excluídas dos saldos quando ocorrer a consolidação contábil, conforme normatizado no PCASP aprovado Pela Portaria STN nº 437/2012, 5ª edição.

Porém, observa-se que as transferências intragovernamentais não foram excluídas da consolidação da Demonstração das Variações Patrimoniais Município de São Mateus apresentando o demonstrativo sob exame uma diferença de R\$ 18.923.658,63 entre o total de transferências intragovernamentais recebidas (239.881.685,06) e transferências intragovernamentais concedidas (220.958.026,43) quando obrigatoriamente devem ser iguais.

Dessa forma, verifica-se indícios de descumprimento ao artigo 50 inciso III da LRF quanto a consolidação das contas públicas, carecendo de esclarecimentos.

Neste sentido, sugere-se **citar** o responsável.

7 GESTÃO FISCAL

7.1 DESPESAS COM PESSOAL

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

A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC 101/2000) ao estabelecer normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal disciplinou, em seus artigos 18 a 23, sobre a limitação das despesas com pessoal pelos Poderes e Entes da Federação.

Conforme conceituado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

O limite referencial para as despesas com pessoal é aplicado em relação à Receita Corrente Líquida – RCL, que por sua vez, segundo definição da Secretaria do Tesouro Nacional:

É o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, agropecuárias, industriais, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes do ente da Federação, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.

Apuramos a RCL do município de São Mateus, no exercício de 2014, que, conforme planilha ANEXO I deste relatório, totalizou R\$ 272.517.091,99.

Constatamos, com base na documentação que integra a prestação de contas sob análise, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram 52,10% da receita corrente líquida, conforme demonstrado na planilha ANEXO II, sintetizada na tabela a seguir:

Tabela 10: Despesas com pessoal – Poder Executivo **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	272.517.091,99
Despesas totais com pessoal	141.974.449,02
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	52,10

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Conforme se observa da tabela anterior não foi cumprido o limite prudencial de 51,30% da RCL.

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo com o Poder Legislativo, constatamos que essas despesas atingiram 54,31% em relação à receita corrente líquida, conforme demonstrado na planilha ANEXO III deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 11: Despesas com pessoal consolidadas **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	272.517.091,99
Despesas totais com pessoal	147.966.277,95
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	54,30

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Conforme se observa da tabela anterior, considerando as despesas consolidadas, foi cumprido o limite legal de 60%.

7.2 DÍVIDA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO

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

De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal e com a Resolução 40/2001 do Senado Federal, a dívida consolidada ou fundada, para fins fiscais, corresponde ao montante total das obrigações financeiras, apurado sem duplicidade (excluídas obrigações entre órgãos da administração direta e entre estes e as entidades da administração indireta), assumidas: a) pela realização de operações de crédito com a emissão de títulos públicos, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses (dívida mobiliária); b) pela realização de operações de crédito em virtude de leis, contratos (dívida contratual), convênios ou tratados, para amortização em prazo superior a 12 (doze) meses; c) com os precatórios judiciais emitidos a partir de 5 de maio de 2000 e não pagos durante a execução do orçamento em que houverem sido incluídos; e, d) pela realização de operações de crédito de prazo inferior a 12 (doze) meses, que tenham constado como receitas no orçamento.

A dívida consolidada líquida, por sua vez, representa o montante da dívida consolidada deduzido o saldo relativo aos haveres financeiros (disponibilidade de caixa e demais haveres financeiros).

No uso de suas competências constitucionais (Artigo 52 da CF/88), o Senado Federal editou a Resolução 40/2001, disciplinado em seu artigo 3º que ao final do décimo quinto exercício financeiro contado a partir do encerramento do ano de publicação daquela resolução, a dívida consolidada líquida dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder, respectivamente, 2 e 1,2 vezes a receita corrente líquida do ente da federação.

Disciplinou ainda, no artigo 4º, quais as condições a serem adotadas no período compreendido entre a publicação da Resolução e o prazo limite de 15 anos para o enquadramento da dívida dentro do valor estabelecido.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do município de São Mateus, ao final do exercício de 2014 a dívida consolidada líquida do município representou 0% da receita corrente líquida, conforme demonstramos na tabela a seguir:

Tabela 12: Dívida consolidada líquida **Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Dívida consolidada	28.241.259,23
Deduções	39.329.611,07
Dívida consolidada líquida	0,00
Receita corrente líquida - RCL	272.517.091,99
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	0,00

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

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

7.3 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE GARANTIAS

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

Segundo o inciso III, do artigo 29, da Lei de Responsabilidade Fiscal, operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo

de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

As operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias, por sua vez, são definidas pela LRF como operações de crédito destinadas a atender insuficiência de caixa durante o exercício financeiro.

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

Em 2001, o Senado Federal editou a Resolução 43/2001, dispondo, dentre outras condições, sobre os limites para a contratação das operações de crédito pelos Estados, Distrito Federal e Municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização.

O artigo 7º da Resolução 43/2001 do Senado Federal disciplinou os limites e condições para a realização das operações de crédito.

Para os municípios, restou definido que as operações de crédito interno e externo devem limitar-se a:

- 16% (dezesesseis por cento) da receita corrente líquida para o montante global das operações realizadas em um exercício financeiro;
- 11,5% (onze inteiros e cinco décimos por cento) da receita corrente líquida para o comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos a valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar.

Quanto à concessão de garantias, o Senado Federal estabeleceu como limite para o saldo global das garantias concedidas pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, o montante equivalente ao máximo de 22% (vinte e dois por cento) da receita corrente líquida, conforme artigo 9º da Resolução 43/2001. Como exceção, permitiu que esse montante poderá ser elevado para 32% (trinta e dois por cento) da receita corrente líquida, desde que, cumulativamente, quando aplicável, o garantidor:

- Não tenha sido chamado a honrar, nos últimos 24 (vinte e quatro) meses, a contar do mês da análise, quaisquer garantias anteriormente prestadas;
- Esteja cumprindo o limite da dívida consolidada líquida, definido na Resolução nº 40, de 2001, do Senado Federal;
- Esteja cumprindo os limites de despesa com pessoal previstos na Lei Complementar nº 101, de 2000;
- Esteja cumprindo o Programa de Ajuste Fiscal acordado com a União, nos termos da Lei nº 9.496, de 1997.

Quanto às Operações de Crédito por Antecipação de Receitas Orçamentárias - ARO, o Senado Federal definiu, conforme artigo 10 da Resolução 43/2001, que o saldo devedor dessas operações não poderá exceder, no exercício em que estiver sendo apurado, a 7% (sete por cento) da receita corrente líquida, observando-se ainda, dentre outras condições, as disposições contidas nos artigos 14 e 15 daquela resolução.

Apresentamos nas tabelas a seguir, com base nas demonstrações contábeis que integram a prestação de contas sob análise, os montantes e limites de operações de crédito contratadas pelo município de São Mateus, apurados ao final do exercício de 2014:

Tabela 13: Operações de crédito (Limite 16% RCL)**Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	272.517.091,99
Montante global das operações de crédito	0,00
% do montante global das operações de crédito sobre a RCL	0%
Amortização, juros e demais encargos da dívida	0,00
% do comprometimento anual com amortização, juros e encargos da dívida sobre a RCL	0,00

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Tabela 14: Garantias concedidas (Limite 22% RCL)**Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	272.517.091,99
Montante global das garantias concedidas	0,00
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL	0%

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Tabela 15: Operações de crédito – ARO (Limite 7% RCL)**Em R\$ 1,00**

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	272.517.091,99
Montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias	0,00
% do montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias sobre a RCL	0%

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

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

7.4 RENÚNCIA DE RECEITA

A Lei de Responsabilidade Fiscal, ao dispor sobre a renúncia de receita, estabeleceu que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

- Demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;
- Estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

O artigo 4º LRF estabelece que o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve integrar o Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter, dentre outros demonstrativos, o da estimativa e compensação da renúncia de receita e o da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

Esse demonstrativo, além de condicionar a concessão da renúncia de receita, tem por objetivo tornar transparentes os requisitos exigidos para a concessão ou ampliação dos benefícios de natureza tributária.

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas para o exercício sob análise, constata-se a

inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita.

8 GESTÃO DA EDUCAÇÃO e DA SAÚDE

8.1 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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

Por determinação da Constituição Federal, os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e devem destinar, ainda, não menos do que 60% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Avaliamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município de São Mateus, no exercício de 2014, aplicou 42,35% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, planilha de apuração, Anexo IV deste relatório, resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

Tabela 16: Aplicação na manutenção e desenvolvimento ensino **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	35.099.110,07
Receitas provenientes de transferências	92.507.496,54
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	127.606.606,61
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	54.046.796,46
% de aplicação	42,35%

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Quanto à destinação de recursos para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, constatamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município destinou 113,69% das receitas provenientes do FUNDEB, conforme demonstrado na planilha de apuração, Anexo IV, e apresentado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 17: Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	58.705.175,01
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	66.742.934,04
% de aplicação	113,69%

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

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

8.2 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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

A Emenda Constitucional 29/2000, que alterou os artigos 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal, e acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, estabeleceu, dentre outras condições, a obrigatoriedade de aplicação mínima, pelos entes da federação, de recursos provenientes de impostos e transferências, em ações e serviços públicos de saúde.

Definiu, no § 3º no artigo 198 da CF/88, que lei complementar estabeleceria:

- Os percentuais mínimos das receitas de impostos e transferências a serem aplicados, anualmente, pela União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- Os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;
- As normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; e
- As normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

Em 13 de janeiro de 2012 foi editada a Lei Complementar 141, regulamentando o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, estabelecendo, dentre outras providências, os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; e a transparência, visibilidade, fiscalização, avaliação e controle da aplicação dos recursos destinados à saúde.

Em relação à aplicação mínima de recursos, restou estabelecido, pelo artigo 7º, que os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea "b" do inciso I do caput e o § 3º do art. 159, todos da Constituição Federal.

Avaliamos, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município de São Mateus, no exercício de 2014, aplicou 21,41% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de saúde, conforme demonstrado na planilha de apuração, Anexo V deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 18: Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	35.099.110,07
Receitas provenientes de transferências	92.507.496,54
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	127.606.606,61
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	27.319.710,44
% de aplicação	21,41%

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

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

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

A Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB, ao dispor sobre o acompanhamento, controle social, comprovação e fiscalização dos recursos do FUNDEB (distribuídos, transferidos e aplicados pelos entes da federação), atribuiu aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB a competência fiscalizatória sobre esses recursos.

Esses conselhos, no âmbito dos municípios, são colegiados compostos por, no mínimo, nove membros, sendo:

- 2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;
- 1 (um) representante dos professores da educação básica pública;
- 1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;
- 1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;
- 2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;
- 2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um deles indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

O portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE resumiu as funções dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB conforme segue:

A escolha dos representantes dos professores, diretores, pais de alunos e servidores das escolas deve ser realizada pelos grupos organizados ou organizações de classe que representam esses segmentos e comunicada ao chefe do Poder Executivo para que este, por ato oficial, os nomeie para o exercício das funções de conselheiros.

A atividade dos conselhos do FUNDEB soma-se ao trabalho das tradicionais instâncias de controle e fiscalização da gestão pública. Entretanto, o conselho do FUNDEB não é uma nova instância de controle, mas sim de representação social, não devendo, portanto, ser confundido com o controle interno (executado pelo próprio Poder Executivo), nem com o controle externo, a cargo do Tribunal de Contas, na qualidade de órgão auxiliar do Poder Legislativo, a quem compete a apreciação das contas do Poder Executivo.

O controle exercido pelos conselhos do FUNDEB representa a atuação da sociedade, que pode apontar falhas ou irregularidades eventualmente cometidas, para que as autoridades constituídas, no uso de suas prerrogativas legais, adotem as providências que cada caso venha a exigir.

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, estão:

- acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB;
- supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;
- supervisionar a realização do censo escolar anual;
- instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao

Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal; e

- acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Avaliamos o parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB que integra a prestação de contas anual do município de São Mateus, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2014, e constatamos que o **colegiado concluiu pela aprovação das contas**:

CONCLUI:

A Câmara do FUNDEB após conferência e apreciação da documentação de prestação de contas, exercício de 2014, emite parecer favorável a sua aprovação por estar de conformidade com a Lei vigente.

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

A Lei Complementar 141/2012, que, conforme dissemos anteriormente, regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, atribuiu aos Conselhos de Saúde a competência para avaliar, a cada quadrimestre, o relatório consolidado do resultado da execução orçamentária e financeira no âmbito da saúde e o relatório do gestor da saúde sobre a repercussão da execução daquela Lei Complementar nas condições de saúde e na qualidade dos serviços de saúde das populações respectivas, encaminhando ao Chefe do Poder Executivo do respectivo ente da Federação as indicações para que sejam adotadas as medidas corretivas necessárias. (LC 141/2012, art. 41)

Estabeleceu ainda, a LC 141, que o gestor do SUS em cada ente da Federação deve elaborar relatório detalhado referente ao quadrimestre anterior, contendo, no mínimo, as informações apresentadas a seguir:

- Montante e fonte dos recursos aplicados no período;
- Auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;
- Oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

No § 1º do artigo 36, determinou aos entes da Federação, a obrigatoriedade de comprovação de elaboração do relatório detalhado referido anteriormente, mediante o envio de Relatório de Gestão ao respectivo Conselho de Saúde, até o dia 30 de março do ano seguinte ao da execução financeira, cabendo ao Conselho emitir parecer conclusivo sobre o cumprimento ou não das normas estatuídas na Lei Complementar.

A Instrução Normativa TC 28/2013, ao dispor sobre o rol de documentos que os Chefes do Poder Executivo Municipais devem encaminhar ao Tribunal de Contas a título de prestação de contas anual, disciplinou, em

seu Anexo II, item 21, a obrigatoriedade de envio do Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, na forma dos artigos 34 a 37 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Avaliamos o parecer do Conselho Municipal de Saúde, que integra a prestação de contas anual do município de São Mateus, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2014 e constatamos que a prestação de contas da Secretaria Municipal de Saúde de São Mateus – ES/Fundo Municipal de Saúde de São Mateus foi aprovada por unanimidade pelo referido Conselho Municipal de Saúde, conforme ata reproduzida abaixo:

1 ATA DA REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA REFERENTE AO MÊS DE MARÇO DO ANO DE
2 2015 DO CONSELHO MUNICIPAL DE SAÚDE DO MUNICÍPIO DE SÃO MATEUS – ES.

3 Aos 30 (trinta dias) do mês de março do ano de 2015 (dois mil e quinze) às treze horas no
4 auditório da Secretaria Municipal de Saúde de São Mateus, situado na Avenida José Tozzi,
5 2220, Bairro Centro, São Mateus-ES, reuniu-se o Conselho Municipal de Saúde com a
6 presença dos seguintes membros: Cynthia Valéria Oliveira da Silva Colombi, Maria Margaret
7 Delazare Caliar, Rogério Pinheiro, Carlos Sérgio Rodrigues de Souza, Cintia Tetzner Leonarde
8 Carrilho, Gentil Francisco Matedi, Dulce Loureiro Marculano, José dos Santos. **Pauta: Balanço**
9 **do Exercício de 2014 da Secretaria Municipal de Saúde de São Mateus-ES.** O Consultor
10 Técnico da Secretaria Municipal de Saúde e membro deste Conselho, Sr. Rogério Pinheiro,
11 explicou que o Tribunal de Contas exigiu que o balanço seja repassado anualmente ao
12 Conselho Municipal de Saúde, com o intuito de tornar mais transparente a forma que está
13 sendo direcionada a receita e as despesas da secretaria. Sendo assim, o mesmo apresentou
14 um relatório detalhado explicando item a item de que forma foram utilizados todos os
15 recursos recebidos pelo Fundo. Logo após a plenária elogiou o relatório apresentado e
16 aprovou por unanimidade o Balanço do Exercício de 2014. A plenária do Conselho fez uma
17 pequena observação quanto a data para apreciação do relatório no Conselho de Saúde, uma
18 vez que o referido balanço tem data marcada para ser apresentado ao Tribunal de Contas.
19 **Outros Informes:** O Coordenador do programa de Saúde Bucal, Sr. Samir Georges Zoghaib,
20 compareceu a esta sessão para informar aos conselheiros que o serviço de
21 Odontopediatria/PNE (pessoas com necessidades especiais) que anteriormente era realizado
22 na Unidade de Saúde US3, está suspenso devido à incompatibilidade da carga horária das
23 dentistas e suas respectivas auxiliares. Informando ainda que a Secretaria de saúde esta
24 engessada quanto à regularização da situação, uma vez que há uma negativa do Secretário
25 de Administração com o intuito de se fazer cumprir a lei, acrescentando ainda que o maior
26 prejudicado é a população dependente. Sendo assim a Plenária do Conselho decidiu
27 documentar essa situação e protocolar junto a Superintendência de Controle Governamental.
28 Nada mais havendo a ser tratado, a sessão foi encerrada pela Presidente Cynthia Valéria
29 Oliveira da Silva Colombi, e para constar eu, Lusiane dos Santos Alves, Secretária Executiva,
30 lavrei a presente ata que vai assinada por mim e pelos conselheiros presentes.

31


Lusiane dos Santos Alves
Secretária Executiva


Cynthia Valéria Oliveira da Silva
Colombi
Presidente/Profissionais da Saúde

9 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

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

A Constituição Federal de 1988 disciplinou, no Capítulo IV, do Título III, que trata da organização do Estado, sobre os municípios.

Em seu artigo 29-A, ao dispor sobre as despesas do Poder Legislativo, estabeleceu, dentre outras condições, o limite máximo para despesas totais do Poder Legislativo e o limite máximo de gastos com a folha de pagamentos, incluindo o subsídio dos vereadores.

Com base na documentação que integra a prestação de contas sob análise, apuramos os valores transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a título de duodécimo (planilha detalhada Anexo VI deste relatório), no decorrer do exercício de 2014, conforme demonstramos sinteticamente na tabela a seguir:

Tabela 19: Transferências para o Poder Legislativo

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita tributária e transferências – 2012 (Art. 29-A CF/88)	115.336.948,48
% máximo para o município	6,00%
Valor máximo permitido para transferência (a)	6.920.216,91
Valor efetivamente transferido (b)	6.925.164,24
Valor transferido acima do limite legal (c) = (b) - (a)	4.947,33

Fonte: [Processo TC 6.163/2015 - Prestação de Contas Anual/2014]

Verifica-se da tabela acima que o limite constitucional não foi cumprido.

9.1 INDICATIVO DE IRREGULARIDADE:

9.1.1 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do Limite Constitucional

Base legal: art. 29 – A, inc. II, da CRFB/88

Da análise da tabela 19 acima, observa-se que foi **descumprido** o limite imposto pela Constituição Federal, tendo em vista o repasse de **R\$ 4.947,33 acima do valor máximo permitido** para transferência ao Poder Legislativo.

Verifica-se que o relatório de gestão do município de São Mateus (RELGES.pdf) demonstra um montante de R\$ 6.925.164,24 de pagamentos efetuados à Câmara Municipal de São Mateus em 2014, contabilizado na conta 351120100001 – Duodécimo Câmara Municipal.

Ressalva-se que não consta no relatório de gestão apresentado e também não consta em notas explicativas as demonstrações contábeis menção de recebimento pelo Poder Executivo Municipal de devolução de duodécimos transferidos à Câmara Municipal de São Mateus em 2014. Portanto, o gestor deve apresentar esclarecimentos sobre o repasse de **R\$ 4.947,33 acima do valor máximo permitido** para transferência ao Poder Legislativo.

Pelo exposto, sugere-se citar o responsável para apresentar justificativas sobre o indicativo de irregularidade apontada em análise.

10 MONITORAMENTO

Consultamos o sistema de acompanhamento de monitoramento de decisões desta Corte de Contas e não constatamos nenhuma ação passível de acompanhamento aplicável à presente prestação de contas do Município de São Mateus.

11 CONCLUSÃO

A prestação de contas anual ora analisadas refletiu a conduta do prefeito municipal responsável pelo governo no exercício referência da PCA, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município, no exercício de 2014.

Respeitado o escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, a análise consignada neste Relatório Técnico Contábil teve por base as informações apresentadas nas peças e demonstrativos contábeis encaminhados pelo gestor responsável, nos termos da Instrução Normativa TC 28/2013.

Como resultado, apresentamos a seguir os achados que resultam na opinião pela citação do responsável:

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
4.1.1 Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 (Lei de Diretrizes Orçamentárias)	Amadeu Boroto	Citação
4.1.2 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 (Lei Orçamentária Anual)	Amadeu Boroto	Citação
4.1.3 Abertura de créditos adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil	Amadeu Boroto	Citação
4.1.4 Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa	Amadeu Boroto	Citação
5.1.1 Diferença entre os totais de transferências recebidas e transferências concedidas no Balanço Financeiro Consolidado	Amadeu Boroto	Citação
6.1.1 Saldo de disponibilidade de recursos na conta "Recursos do RPPS" evidenciada no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS.	Amadeu Boroto	Citação
6.1.2 - Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP – LONGO PRAZO	Amadeu Boroto	Citação
6.1.3 Diferença entre os totais de transferências intragovernamentais recebidas e transferências intragovernamentais concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais	Amadeu Boroto	Citação
9.1.1 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do Limite Constitucional	Amadeu Boroto	Citação

II.3 DAS IRREGULARIDADES AFASTADAS

Insta salientar que as irregularidades apontadas no Relatório Técnico e descritas abaixo, foram afastadas pelo conselheiro relator, como segue:

II.3.1 Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 – Lei de Diretrizes Orçamentárias (item 4.1.1 do RT 53/2016);

II.3.2 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 – Lei Orçamentária Anual (item 4.1.2 do RT 53/2016);

II.3.3 Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa (item 4.1.4 do RT 53/2016);

II.3.4 Saldo de disponibilidade de recursos na conta "Recursos do RPPS" evidencia no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS (item 6.1.1 do RT 53/2016);

II.3.5 Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP – LONGO PRAZO (Item 6.1.2 do RT 53/2016).

Acompanho o posicionamento vertido pelo conselheiro relator quanto ao afastamento das irregularidades expostas acima, quanto aos indicativos de irregularidades remanescentes, passo a expor as razões que formaram meu convencimento.

II.4 IRREGULARIDADES REMANESCENTES

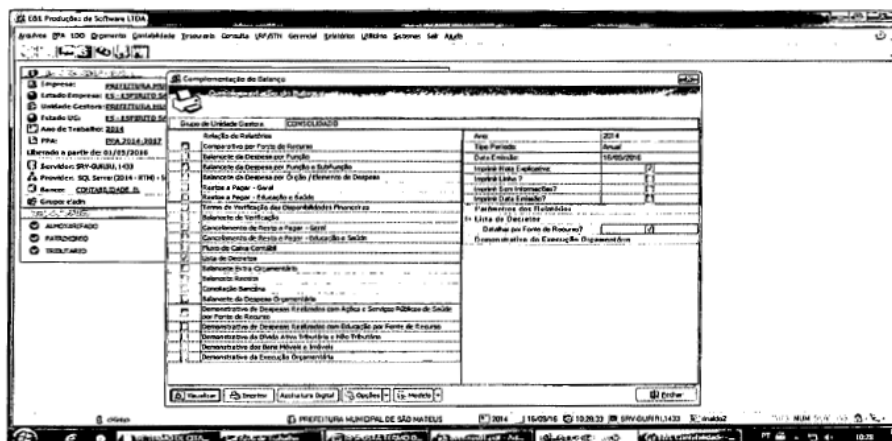
II.4.1 Abertura de Créditos Adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil (item 4.1.3 do RT 53/2016 e 3.1 da ITC 91/2017).

Base normativa: artigo 167, incisos V e VII da Constituição da República; art. 5º, § 4º, Lei Responsabilidade Fiscal; artigos 7º e 42 da Lei Federal 4.320/1964; e art. 5º da Lei Municipal 1.3320/2014 – LOA.

O indicativo de irregularidade em tela diz respeito a abertura de créditos adicionais na ordem de R\$ 141.048.353,89, quando havia autorização para abertura de créditos adicionais somente em R\$ 137.359.000,00 (50% do orçamento da LOA: R\$ 274.718.000,00), totalizando R\$ 3.689.353,89 de créditos adicionais abertos acima do limite.

Passo a expor as justificativas da defesa:

Analisando os relatórios enviados, verificamos que a diferença encontrada e devido a não observância em desmarcar a opção de 'DETALHAR POR FONTE DE RECURSOS',



Ao solicitar o relatório com a opção marcada ele mostra como suplementação a movimentação que foi realizada na mesma unidade orçamentaria, no mesmo órgão, na mesma função, na mesma subfunção, no mesmo programa, no mesmo Projeto/Atividade e no mesmo elemento de despesa, a movimentação foi realizada apenas na fonte de recursos.

Buscando sanarmos o item em questão estamos encaminhando o em anexo (ANEXO 01) relatório com a opção desmarcada o que mostra o valor real da suplementação.

Em outra análise realizada foi verificado que o total de suplementação utilizado na Lei 1.330 de 26/09/2014 foi de R\$ 118.699.291,48, (em anexo) assim classificada;

Excesso Arrecadação	10.282.195,74
Superávit Financeiro	10.801.903,34
Suplementação Por Anulação de Outra UG	34.049.622,02
Suplementação/Anulação	63.565.570,38
Total	118.699.291,48

Foi realizado também movimentação de créditos, (em anexo) onde não locamos valores de outras dotações orçamentárias, o que foi movimentado foi à fonte de recursos da mesma função programática.

Movimentação de Créditos	22.740.581,47
Total	22.740.581,47

Na fase processual – defesa oral – o gestor trouxe os seguintes argumentos:

Segundo a ITC em apreço... Consultando a Lei Orçamentária Anual (LOA), Lei Municipal 1.330/2014 (Processo TC 621/2014, apenso), não foi identificada autorização para movimentações no atributo de fontes de recursos. Porém, verifica-se que a LOA possui detalhamento das fontes de recursos vinculadas a cada dotação orçamentária (fls. 197-270). Dessa forma, entende-se que diante da inexistência de autorização legal para a movimentação no atributo fonte de recursos da dotação orçamentária, tais modificações devem necessariamente ser consideradas para fins de apuração de limite de abertura de créditos adicionais. Diante do exposto, depreende-se que os argumentos trazidos aos autos pelo Gestor não foram suficientes para o afastamento do indicativo de irregularidade proposto pelo item 4.1.3 do RT 53/2016, motivo pelo qual se sugere pela sua manutenção.

JUSTIFICATIVA:

Pois bem, reportando-se ao RT de onde adveio o indicativo de irregularidade, corroborado pela ITC mediante o não acatamento das razões de justificativas apresentadas, temos que o RT considerou a situação por irregular ao entender que o valor de R\$ 35.528.962,48, decorrente de remanejamento – movimentação de créditos, conforme consta na tabela 05.1 da página 18 do RT - não possui autorização legislativa específica, portanto, deve ser adicionado ao valor de créditos adicionais, cuja movimentação no exercício foi no valor de R\$ 105.519.391,41, e que somados, totalizam R\$ 141.048.353,89, excedendo ao limite de 50% autorizado na LOA em R\$ 3.689.353,89.

Não procede as afirmativas contidas no RT e na ITC de que não haveria autorização legislativa específica para remanejamento – movimentação de créditos - e que por isso tal valor deveria ser acrescido ao valor de suplementação de créditos adicionais. A autorização que o RT e a ITC dizem que não existe na LOA – e nem poderia, uma vez que esta feriria o disposto no art. 165, § 8º da Carta Magna – porém, está contida no art. 22 da Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei nº 1.242/2013, que diz o seguinte:

Lei Nº 1.242/2013

“Estabelece as Diretrizes Orçamentárias para o Exercício de 2014”.

Art. 22 O remanejamento de dotações de despesas quando dentro de uma mesma categoria econômica, **não será considerado para fins de limite estabelecido em lei**, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº 4.320, e 17 de março de 1964. (grifo nosso).

De acordo com o RT e com a ITC, em virtude do orçamento ter sido elaborado em nível de elemento de despesa, deveria existir autorização legislativa específica para este fim, o que não encontra arrimo nas jurisprudências sobre o assunto, inclusive desta Corte, uma vez que reconhecidamente a movimentação a nível de fonte de recursos está intrinsicamente inserida numa mesma unidade orçamentária, no mesmo órgão, na mesma função, na mesma subfunção, no mesmo programa, no mesmo Projeto/Atividade e no mesmo elemento de despesa, não alterando, portanto, o valor da dotação orçamentária aprovado pelo legislador, não sendo, portanto considerado crédito adicional, como quer fazer crer o RT e a ITC para forçar a manutenção da irregularidade.

Aliás, este é o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, expresso por meio da Consulta nº 958027, *in verbis*:

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

CONSULTA N. 958027

Procedência: Município de Vargem Bonita **Consulente:** Belchior dos Reis Faria - Prefeito do Município de Vargem Bonita

RELATOR: CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA

EMENTA

CONSULTA. DIFERENÇA NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA ENTRE CRÉDITO SUPLEMENTAR E REMANEJAMENTO, TRANSPOSIÇÃO OU TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS ORÇAMENTÁRIOS. CONSULTA N. 862749. NECESSIDADE DE AUTORIZAÇÃO LEGISLATIVA. IMPOSSIBILIDADE DE CONSTAREM DA LEI ORÇAMENTÁRIA ANUAL. ELABORAÇÃO DE ORÇAMENTOS PÚBLICOS. INDICAÇÃO DE FONTES/DESTINAÇÕES DE RECURSOS. REALOCAÇÃO DE FONTES DE RECURSOS INDICADAS NA LEI ORÇAMENTÁRIA. INOCORRÊNCIA DA ALTERAÇÃO DO VALOR DO CRÉDITO ORÇAMENTÁRIO.

1 - A diferenciação entre as figuras das realocações orçamentárias realizadas por meio de créditos adicionais suplementares e mediante remanejamentos, transposições e transferências já foi objeto de resposta deste Tribunal no processo de Consulta n. 862749, destacando-se que o principal critério de distinção entre os créditos adicionais e as realocações orçamentárias é o motivo que ensejou cada uma delas. Se em relação aos créditos adicionais o fator determinante é a escassez de recursos orçamentários para o atendimento a uma necessidade pública, **no que diz respeito às realocações orçamentárias a justificativa é a repriorização de gastos no âmbito da Administração Pública**. (grifo nosso)

2 - Quanto às alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, registra-se que tais atos não caracterizam a ocorrência de crédito adicional por “suplementação” (reforço de valor), definida pelo art. 41, I, da Lei Nacional n. 4.320/1964, não devendo impactar o limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, nem tampouco a ocorrência de remanejamentos, transposições e transferências, haja vista que não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário. (grifo nosso).

3 - A efetivação de realocações dessa natureza (fontes de recursos de dotações orçamentárias) depende de prévia autorização legislativa, mas não necessariamente de lei específica.

Vejamos trechos da Manifestação Técnica que ensejou a expedição da Consulta ora mencionada.

2.2 – Das realocações de fontes de recursos indicadas na lei orçamentária

... Desta forma, tendo em vista que o questionamento da Consulente diz respeito a alterações de fontes de recursos discriminadas na lei orçamentária para execução de determinado elemento de despesa, não ocorrerá alteração do valor do crédito orçamentário, o que não evidencia a ocorrência de crédito adicional por “suplementação” (reforço de valor), definido pelo inciso I do art. 41 da Lei Nacional n. 4.320/1964.

Diante disto, as realocações de fontes de recursos na forma indagada pela Consulente não são consideradas suplementações orçamentárias e não devem impactar no limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias, por não terem adequação com o dispositivo legal acima referenciado.

... Ao final, cabe registrar que junto ao processo de Consulta n. 862.872 a então Prefeita de Patos de Minas anexou ao seu questionamento cópia de email recebido pelo Departamento de Contabilidade daquele Órgão, proveniente da STN, relativo à resposta à mesma pergunta efetuada por ela a este Tribunal.

No exame dos termos do referido documento a resposta proferida pela STN foi no mesmo sentido da manifestação deste Órgão Técnico, conforme a seguir:

“[...] não houve aumento de dotação. Esta situação não caracteriza uma suplementação do crédito adicional, mas precisa passar por autorização legislativa para ser materializada. Deste modo, não há alteração no índice de suplementação autorizado na LOA.” (grifo nosso)

Assim, o que se extrai do todo da Consulta acima, inclusive referendada pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, é que o movimento de créditos orçamentários – remanejamentos, por constar autorização no art. 22 da LDO – devidamente aprovado pelo Poder Legislativo – não impacta o limite de suplementação autorizado na LOA.

Lado outro, o responsável agiu de boa fé, seguindo o que o Poder Legislativo autorizou, até mesmo porque a autorização contida no dispositivo legal acima citado foi utilizado unicamente para este fim, uma

vez que as alterações no orçamento que modificaram valor de dotação orçamentária foram rigorosamente tratados como crédito adicional suplementar e sobre tais, foi obedecido o limite autorizado na LOA.

Assim, inegavelmente, conforme afirmado, o responsável agiu de boa fé, uma vez que tal situação já aconteceu em anos anteriores sem que jamais tivesse sido apontada essa situação como irregular, inclusive nas contas do exercício de 2013 – Processo TC-3050/2014, aprovadas pelo Plenário por meio do Parecer Prévio TC-085/2015.

Além do mais, tal situação colocaria em risco o princípio da segurança jurídica, balizador do estado democrático de direito em que vivemos, pois, esta Corte não está proibida de mudar entendimentos, no entanto, em respeito ao princípio da segurança jurídica, neste caso o normal é que se faça recomendação e/ou determinação para que em situações futuras seja alterada a forma de agir, assim como consta do julgado abaixo carreado.

Aliás, questão de boa fé tendo em vista autorização contida em Lei, que poderia resultar em irregularidade, recentemente foi enfrentada por esta Corte de Contas quando do julgamento do Processo TC-3370/2013 pela Segunda Câmara. Em tal situação foi aventado pela área técnica que dispositivos contidos na Lei Orçamentária seriam inconstitucionais. Ao enfrentar o incidente suscitado pela área técnica, o Plenário decidiu considerar prejudicada a análise da inconstitucionalidade por se tratar de lei orçamentária de efeito exaurido (Acórdão 1094/2017 – Plenário, (trecho do Parecer Prévio 115/2017 – Segunda Câmara)

No entanto, em seu voto o Conselheiro Relator Sérgio Borges, votou pelo afastamento da irregularidade aventada, avocando o princípio da boa fé, senão vejamos:

PARECER PRÉVIO TC-115/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO TC-3070/2013

CLASSIFICAÇÃO PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO

UNIDADE GESTORA PREFEITURA MUNICIPAL DE IBITIRAMA

RESPONSÁVEL JAVAN DE OLIVEIRA SILVA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – EXERCÍCIO DE 2012 – APROVAÇÃO – DETERMINAR – RECOMENDAR – ARQUIVAR

... A análise técnica considerou que os incisos I a VI do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual 768/2011 violavam a vedação contida no art. 167, V e VII da Constituição e art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000, quanto à autorização de dotação ilimitada ao Executivo e sugeriu que esta Corte de Contas decidisse incidentalmente pela inconstitucionalidade destes incisos da LOA, impondo-se a negativa de exequibilidade a esses dispositivos legais.

Sobre este preceito, contido no art. 6º da Lei Orçamentária Anual do Município de Ibitirama de nº 768/2011, o Plenário desta Corte de Contas, na 29ª Sessão Ordinária, decidiu considerar prejudicada a análise da inconstitucionalidade por se tratar de lei orçamentária de efeito exaurido (Acórdão 1094/2017 - Plenário).

Assim, considero que na abertura dos referidos créditos adicionais, o gestor pautou-se, de boa-fé, em norma aprovada pelo Poder Legislativo, presumidamente válida.

Ainda mais, os créditos adicionais abertos impactaram de maneira relevante a execução orçamentária, permitindo a alocação de créditos orçamentários necessários para fazer frente às despesas com pessoal bem como à contratação de bens e serviços, dentre outras, despesas cuja finalidade precípua era atender ao interesse público. (grifo nosso).

Acrescento que em julgamentos recentes^{2º} esta Corte, ao enfrentar casos semelhantes, já se posicionou pela não imposição de qualquer responsabilidade ao chefe do executivo, quando os atos praticados, tinham por base a existência de autorização do legislativo, ainda que esta autorização mais tarde tenha se revelado eivada de vícios. (grifamos)

Diante dos fatos expostos, **VOTO pelo afastamento da presente irregularidade.** (grifo no original)

Ressaltamos que as referências utilizadas no voto nos **em julgamentos recentes**, são os seguintes julgados: Parecer Prévio TC-022/2014 - Plenário (TC-2022/2012); Parecer Prévio TC-40/2016 (TC-2698/2014); e Parecer Prévio TC-030/2017 – 2ª Câmara (TC-3886/2015).

Assim, fica esclarecido que não houve abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa, uma vez que as movimentações orçamentárias foram autorizadas pelo art. 22 da LDO, não podendo o seu valor ser computado para efeito de apuração de obediência ao limite de suplementação orçamentária autorizada, como bem dispõe o art. 22 da LDO, uma vez que as movimentações não se encaixam na figura de créditos adicionais, devendo ser, portanto afastado o indicativo de irregularidade.

Por sua vez, o relator, acompanhando a área técnica, entendeu que diante da inexistência de autorização legal para a movimentação do atributo fonte de recursos da dotação orçamentária, tais modificações devem ser consideradas para fins de apuração de limite de abertura de créditos adicionais.

Após os argumentos trazidos em defesa oral, a área técnica observou que procedimentos relativos à transposição, remanejamento ou transferências previstas no artigo 167, VI, só podem ser autorizadas mediante lei específica, não se prestando a esse papel a LOA e a LDO. Assim, considerando que não houve edição de lei específica que autorizasse remanejamentos, transposições e transferências, a área técnica, acompanhada pelo relator, concluiu pela manutenção do indicativo de irregularidade.

Pois bem.

Após análise dos fatos expostos, verifiquei que o ponto nodal que ensejou o descumprimento apontado neste tópico, nos remete a hipótese contida no artigo 4º, inciso III, da Lei Orçamentária Anual 1.330/2014 e artigo 22, caput, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 1.242/2013, a saber:

Art. 4 Ficam os Chefes dos Poderes Legislativo e Executivo, os termos da legislação vigente e nos limites de suas respectivas competências, autorizados a:

[...]

III – O remanejamento de dotações de despesas, quando dentro de uma mesma categoria econômica, não será considerado para fins de limite estabelecido em lei, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964.

Art. 22 O remanejamento de dotações de despesas, quando dentro de uma mesma categoria econômica, não será considerado para fins de limite estabelecido em lei, nos termos previstos no inciso III, do § 1º, do art. 43, da Lei Federal nº. 4.320, de 17 de março de 1964.

Divirjo do entendimento do relator e do corpo técnico em que há necessidade de lei específica que autorize o remanejamento, visto que não existem tais premissas no ordenamento jurídico. Assim, entendo que havia autorização para realização do remanejamento de dotações de despesas (LOA 1.330/2014 e LDO 1.242/2013).

A CF/88, em seu Capítulo I, trata dos direitos e deveres individuais e coletivos, onde o inciso I do art. 5º dispõe que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei. Nesse sentido, “o princípio da legalidade exterioriza a sujeição ou subordinação das pessoas, órgãos e entidades às prescrições emanadas pelo Legislativo” (BULOS, Uadi Lammêgo. **Constituição Federal Anotada** – 12. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2017, p. 117).

Resta claro, portanto, que não existiam créditos adicionais superiores aos autorizados pela Lei Orçamentária Anual 1.320/2014, apenas movimentações entre as fontes de recursos no mesmo elemento de despesa, atendendo o artigo 4º, inciso III, da Lei Orçamentária Anual 1.330/2014 e artigo 22, caput, da Lei de Diretrizes Orçamentárias 1.242/2013, não podendo seu valor ser computado para efeito de apuração ao limite de suplementação orçamentária, uma vez que as movimentações não são consideradas créditos adicionais.

Cumprе destacar a Consulta 958027 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais – TCE-MG trazida pela defesa, que se alinha ao entendimento exposto acima de que o remanejamento não se caracteriza como crédito adicional, não devendo

impactar o limite percentual de suplementação eventualmente autorizado nas leis orçamentárias e que a efetivação de realocações dessa natureza depende de prévia autorização legislativa, mas não necessariamente de lei específica (TCE-MG – CONSULTA: 958027, Relator: Conselheiro Wanderley Ávila, Data de Julgamento: 02/03/2016, Data de Publicação: 04/05/2016).

Registra-se ainda, que neste mesmo sentido decidiu o Egrégio Plenário desta Corte de Contas no Parecer Prévio TC-047/2014 – Primeira Câmara, proferido no Processo TC 2425/2012.

Ademais, entendo ainda que o gestor pautou-se de boa-fé ao obedecer a norma aprovada pelo Poder Legislativo, presumidamente válida.

Diante do exposto, afasto o indicativo de irregularidade.

II.4.2 Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado (item 5.1.1 do RT 53/2016 e 3.3 da ITC 91/2017).

Base normativa: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64.

O indicativo de irregularidade em tela diz respeito a divergência de R\$ 1.004.825,91 apontada no Balanço Financeiro Consolidado entre o total de Transferências Recebidas de R\$ 214.913.739,36 e o total das Transferências Concedidas de R\$ 213.908.913,45, quando estas obrigatoriamente devem ser iguais.

O defendente, por sua vez, justificou que ocorreram equívocos em registros e transferências de recursos na ordem de R\$ 1.504.824,84, envolvendo: primeira operação R\$ 247.604,21; segunda operação: R\$ 856.732,13; e terceira operação: R\$ 400.488,50.

Na fase processual conclusiva, a área técnica observou que os lançamentos contendo omissões e erros em registros contábeis devem ser retificados, com base em lançamentos de estorno, transferência ou complementação. E que ainda, as notas explicativas devem conter informações complementares aquelas não suficientemente evidenciadas, concluindo pela manutenção do indicativo de irregularidade.

Em sede de sustentação oral, o gestor reiterou os argumentos arvorados na defesa inicial, indicando que se o valor de R\$ 247.604,21 for adicionado as transferências financeiras recebidas de R\$ 214.913.793,36, totalizaria R\$ 215.161.343,57 e se os valores de R\$ 856.732,13 e R\$ 400.488,50 fossem adicionados ao valor das transferências financeiras concedidas de R\$ 213.908.913,45, totalizaria R\$ 215.166.134,08, fazendo com que a divergência permanecesse em apenas R\$ 4.790,51 (215.166.134,08 – 215.161.343,57).

Após análise das justificativas da defesa trazidas em sede de sustentação oral, a área técnica manteve o posicionamento pela manutenção do indicativo de irregularidade, destacando que as explicações apresentadas pelo gestor não eliminaram a distorção identificada na peça inicial.

Pois bem.

Assiste razão a área técnica, pois inobstante as justificativas da defesa, permaneceu a divergência entre as Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeira Consolidado.

Todavia, entendo que a irregularidade seja meramente formal, por se tratar apenas de erros nos registros contábeis, não constituindo uma irregularidade insanável e não comprometendo a validade das contas da municipalidade, o que a torna passível de ressalva.

Neste sentido, determino que o atual gestor realize os ajustes necessários, de modo a conciliar as contas de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas.

Diante do exposto, **entendo pela manutenção do indicativo de irregularidade**, destacando, porém, que **o presente item por si só não possui potencial ofensivo para macular as contas**, tendo em vista tratar-se de impropriedade ou falta de natureza formal, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, nos moldes do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

II.4.3 Diferença entre os totais de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na

Demonstração das Variações Patrimoniais (item 6.1.3 do RT 53/2016 e 3.6 da ITC 91/2017).

Base normativa: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis, aprovada pela Resolução CFC 1.133/2008; e artigo 50, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF).

O indicativo de irregularidade em tela diz respeito a divergência de R\$ 18.923.658,63 apontada na Demonstração das Variações Patrimoniais entre o total de transferências intragovernamentais recebidas de R\$ 239.881.685,06 e o total das transferências intragovernamentais concedidas de R\$ 220.958.026,43, quando estas obrigatoriamente devem ser iguais.

O gestor, por sua vez, justificou que ocorreram equívocos em registros. O primeiro: R\$ 1.004.825,91, analisado no item anterior. O segundo: R\$ 17.887.107,88, alegando inicialmente erro no registro da transferência da responsabilidade pelo crédito para a Secretaria de Finanças, e posteriormente, descrevendo o erro no registro do saldo em dívida ativa do exercício de 2013. E o terceiro: R\$ 31.724,84 se refere a ausência de registro correspondente por parte da Prefeitura Municipal na transferência de créditos a receber para a Secretaria de Finanças.

Na Instrução Conclusiva, a área técnica destacou a orientação dada pelo Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público, onde resta consignada a utilização da conta de Ajustes de Exercícios Anteriores para a retificação de erro imputável a exercício anterior. E observou que a Prefeitura de São Mateus não adotou procedimentos para retificação dos lançamentos contábeis, destacando ainda a ausência de retificações nas notas explicativas de modo a evidenciar o motivo das diferenças entre os registros. Neste sentido, concluiu pela manutenção do indicativo de irregularidade.

Em sede de sustentação oral, o gestor reiterou os argumentos arvorados na defesa inicial, indicando que a divergência apontada de R\$ 18.923.658,63 possui duas origens. A primeira de R\$ 1.004.825,91 já analisada e segunda de R\$ 17.887.107,88 que decorreu de um lançamento equivocados, pois ao invés de ter sido lançado como cancelamento de créditos tributários, erroneamente foi lançado como transferências intragovernamentais recebidas.

Registrou-se que as divergências foram parcialmente regularizadas em 2015, restando somente uma divergência de R\$ 12.640,72

Após análise das justificativas da defesa trazidas em sede de sustentação oral, a área técnica manteve o posicionamento pela manutenção do indicativo de irregularidade, destacando que as explicações apresentadas pelo gestor não eliminaram a distorção identificada na peça inicial.

Pois bem.

Assiste razão a área técnica, pois inobstante as justificativas da defesa, permaneceu a divergência entre as Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Todavia, entendo que a irregularidade seja meramente formal, por se tratar apenas de erros nos registros contábeis, não constituindo uma irregularidade insanável e não comprometendo a validade das contas da municipalidade, o que a torna passível de ressalva.

Neste sentido, determino que o atual gestor realize os ajustes necessários, de modo a conciliar as contas de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas.

Diante do exposto, **entendo pela manutenção do indicativo de irregularidade**, destacando, porém, que **o presente item por si só não possui potencial ofensivo para macular as contas**, tendo em vista tratar-se de impropriedade ou falta de natureza formal, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, nos moldes do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar Estadual 621/2012.

II.4.4 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (item 9.1.1 do RT 53/2016 e 3.7 da ITC 91/2017).

Base normativa: Art. 29-A, inciso II da CF/1988.

O indicativo de irregularidade em tela diz respeito a transferência de recursos ao Poder Legislativo no montante de R\$ 6.925.164,24, quando o valor máximo permitido para transferência era de R\$ 6.920.216,91, ensejando o descumprimento do limite constitucional.

Em sede de defesa, o gestor esclareceu que durante o exercício de 2014 a Câmara Municipal de São Mateus realizou no mês de dezembro a devolução à Secretaria Municipal de Finanças à ordem de R\$ 129.882,97.

Em sustentação oral, a defesa contestou ainda que no apontamento em questão, não foram consideradas receitas tributárias e seus respectivos valores arrecadados em 2013, constantes no Balancete da Receita Orçamentária de 2013, sobre a qual se calculou o duodécimo em questão, anexando documentação suporte para este indicativo de irregularidade acostas às folhas 396/402 dos autos.

A área técnica, por sua vez, opinou no sentido de que independente da devolução do montante repassado acima do limite constitucional, o indicativo de irregularidade deve ser mantido, em detrimento da ofensa ao comando constitucional.

Quanto as receitas não computadas no cálculo da base para as transferências ao Poder Legislativo, a área técnica reconheceu que as alegações da defesa são pertinentes. Todavia, observou que ainda assim houve infringência ao comando constitucional, já que foram repassados a maior o montante de R\$ 783,56.

Pois bem.

Assiste razão ao relator e a área técnica que a devolução dos recursos financeiros pelo Poder Legislativo ao Poder Executivo não tem o condão de afastar a incidência da irregularidade.

Todavia, dirijo quanto ao entendimento de que o presente indicativo de irregularidade seja capaz de culminar a rejeição das contas do exercício sob análise, visto que a devolução da Câmara Municipal de São Mateus à Secretaria Municipal de Finanças faria com que o limite constitucional fosse cumprindo.

Ademais, ficou verificado que não foram computadas receitas tributárias, e ao computá-las, o repasse a maior seria somente de R\$ 783,56. Neste sentido, fica perceptível a baixa materialidade do valor, pois o percentual repassado a maior seria de 0,00068%, conforme exposto abaixo:

ITEM	CONTA CONTÁBIL	IMPOSTO	VALOR R\$
1	19119900000	Multas/Juros de Mora de O. Tributos	53.493,43
2	19139900000	Multas e J. Mora da D. A. O. Tributos	15.878,43
3	19319900001	Receita Dívida Ativa – Demais Tributos	24,38
(1) Total (não incluído na base de cálculo do Anexo VI do RT)			69.396,24
(2) Total da base de cálculo apurada no Anexo VI do RT			115.336.948,48
(3 (1+2)) Total da Receita Tributária e de Transferências de 2013			115.406.344,72
(4=3X6%) Valor duodécimo máximo permitido			6.924.380,68
(5) Valor duodécimo transferido (apurado pelo RT- Anexo VI)			6.925.164,24
(6=5-4) Valor duodécimo transferido a maior			783,56
(7=5/3) Percentual repassado a maior			0,00068%

Não foi outro, aliás, o posicionamento do Egrégio Plenário desta Corte de Contas, que no Processo TC 3356/2014, entendeu que o limite de Transferência de Recursos ao Poder Legislativo deve ser analisado caso a caso, considerando a relevância do percentual excedido.

Assim, considerando a devolução do Poder Legislativo à Secretaria Municipal de Finanças e considerando ainda o percentual inexpressivo repassado a maior, **sob uma análise pautada pela razoabilidade, entendo pela manutenção do indicativo de irregularidade, destacando, que o presente item por si só não possui potencial ofensivo para macular as contas**, todavia, cabendo **recomendação** para que o gestor observe o artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, ao efetuar repasses ao Poder Legislativo, aprimorando seus mecanismos de controle de forma a cumprir com rigor do limite constitucional.

II.5 QUADRO RESUMIDO DO RESULTADO GOVERNAMENTAL

No Brasil, as finanças públicas estão disciplinadas principalmente na Lei Federal 4.320/64, determinando que, ao final de cada exercício, os resultados gerais da Administração Pública sejam demonstrados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

A contabilidade pública no Brasil vem passando por significativas transformações, que ao longo do tempo aperfeiçoou o regime de disciplina fiscal, tendo como marcos históricos os seguintes eventos: (i) a edição da Lei no 4.320/64; (ii) da LRF e da Lei de Crimes de Responsabilidade Fiscal; (iii) o início do processo de convergência das

práticas de contabilidade ao setor público brasileiro às normas internacionais de contabilidade; e (iv) a edição da Lei da Transparência.

No tocante ao controle externo, embora a Constituição Federal de 1988 tenha destacado como primeira competência atribuída aos tribunais de contas a apreciação das contas prestadas anualmente pelos chefes do Executivo mediante parecer prévio, foi a partir da LRF que ele ganhou contornos operacionais para garantir o cumprimento da responsabilidade da gestão fiscal, cujas disposições criam obrigações por meio de instrumentos como o Anexo de Riscos Fiscais, Anexos de Metas Fiscais, Relatório Resumido de Execução Orçamentária e Relatório de Gestão Fiscal constantes do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Outras importantes iniciativas foram o Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público - MCASP e o Plano de Contas Aplicado ao Setor Público – PCASP elaborados pela STN.

A LRF disciplinou normas ligadas às finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Com objetivo de promover o equilíbrio intertemporal das contas públicas, instituiu condições e limites para despesas obrigatórias de caráter continuado, despesas com pessoal, despesas com seguridade social, dívida pública, operações de crédito, garantias, restos a pagar e preservação do patrimônio público.

Nesse passo, desta Prestação de Contas Anual, podem-se extrair os seguintes dados:

Tabela1 - Resultado Governamental

	Dispositivo Legal	Item RT	R\$	Limite	Executado
Resultado Orçamentário	Art. 102 e Anexo XII da 4.320/1964	4	3.575.295,38		
Resultado Financeiro	Art. 103 e Anexo XIII da 4.320/1964	5	9.088.794,97		
Resultado Patrimonial	Art. 105 e Anexo XIV da 4.320/1964	6	71.134.865,80		
Superávit Financeiro p abertura de Créditos Orçamentários	Art. 43, §2º da 4.320/1964	6	28.019.591,88		
Receita Corrente Líquida (RCL)	Art. 2, IV, "c" da LRF	7.1	272.517.091,99		
Despesa Poder Executivo	Art. 20, III, "b" da LRF	7.1	141.974.449,02	máx. 54%	52,10%
Despesa Consolidada (Exec/Legis)	Art. 19, III da LRF	7.1	147.966.277,95	máx. 60%	54,30%
Dívida Consolidada Líquida	Art. 3, II da Res. 40/2001	7.3	0,00	máx 120%	0,00%
Contratação de Operação de Crédito	Art. 7, I da Res. 43/2001	7.4	0,00	máx. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	Art. 10 da Res. 43/2001	7.4	0,00	máx. 7%	0,00%
Garantias concedidas	Art. 9 da Res. 43/2001	7.4	0,00	máx. 22%	0,00%
Receita Bruta de Impostos			127.606.606,61		
Manutenção do Ensino	Art. 212, caput, da CF/88	8.1	54.046.796,46	min. 25%	42,35%
Receita Cota parte FUNDEB			58.705.175,01		
Remuneração Magistério	Art. 60, XII do ADCT da CF/88	8.1	66.742.934,04	min. 60%	113,69%
Receitas Impostos e Transferências			127.606.606,61		
Despesas com Saúde	Art. 77, III do ADCT da CF/88	8.2	27.319.710,44	min. 15%	21,41%
Receita Tributária e Transferências do Exercício Anterior			115.406.344,72		
Repasso duodécimo ao legislativo	Art. 29-A da CF/88	9	6.925.164,24	máx. 6%	6,00%

Os dados acima demonstram que o município obteve resultado positivo na gestão patrimonial, inclusive com superávit financeiro para abertura de créditos orçamentários no exercício subsequente.

Demonstra ainda, que a municipalidade atendeu a todos os limites constitucionais e legais, pois não ultrapassou os limites com pessoal do poder executivo e consolidado, não realizou operações de crédito e antecipação de receita orçamentária, gastou acima do limite mínimo com ensino, Fundeb, saúde e repassou o duodécimo ao legislativo dentro do máximo permitido, após devolução de recursos da câmara para a prefeitura.

Diante do exposto, concluo que a Prestação de Contas Anual da Prefeitura de São Mateus, sob a responsabilidade do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal, referente ao exercício de 2014, atendeu aos limites constitucionais, legais, os pilares da LRF e a execução do orçamento e gestão patrimonial.

II.6 DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA

Proporcionalidade e razoabilidade não são temas novos, muito pelo contrário, já eram abordados pela filosofia na antiguidade. Aristóteles, ao tratar do sentido de equidade e suas respectivas relações com a justiça, definiu que o justo é uma espécie de termo proporcional:

Eis aí, pois, **o que é o justo: o proporcional; e o injusto é o que viola a proporção.** Desse modo, um dos termos torna-se grande demais e o outro demasiado pequeno, como realmente acontece na prática; porque o homem que age injustamente tem excesso e o que é injustamente tratado tem demasiado pouco do que é bom. [g.n.]

(**Ética a Nicômaco**; Poética / Aristóteles; seleção de textos de José Américo Motta Pessanha. 4. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1991, p. 103)

O Direito Constitucional contemporâneo debruçou-se sobre o mesmo assunto que, para o doutrinador Uadi Lammêgo Bulos, tem estatura constitucional e é um dos cernes do devido processo legal, princípio cuja inteireza abarca diversos quadrantes da ordem jurídica como o direito à liberdade e à propriedade:

O princípio da razoabilidade, proporcionalidade ou proibição de excesso é o vetor por meio do qual o intérprete busca a adequação, a racionalidade, a idoneidade, a logicidade, o bom senso, a prudência e a moderação no ato de compreender os textos normativos, eliminando o arbítrio e o abuso de poder.

Os americanos o qualificativo razoabilidade; os alemães, proporcionalidade; os europeus, proibição de excesso. Todos esses termos são apropriados, pois computam ideia de prudência, sensatez, bom senso, equilíbrio. Isso é o que interessa.

(**Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 691.)

A ordem jurídica instaurada pela Constituição Federal de 1988, consagrou princípios explícitos e implícitos derivados do devido processo legal de que trata o art. 5º, LIV da CF, entre os quais se encontram os princípios implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade:

TÍTULO II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

CAPÍTULO I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; [g.n.]

Alinhada ao ordenamento pátrio, a Constituição do Estado do Espírito Santo também cuidou de direcionar a atuação dos órgãos da Administração pública segundo os mesmos princípios, fazendo-o, contudo, de maneira expressa:

Art. 32 As administrações públicas direta e indireta de quaisquer dos Poderes do Estado e dos Municípios obedecerão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência, finalidade, interesse público, razoabilidade, proporcionalidade e motivação [...]:

Fábio Medina Osório afasta qualquer margem de dúvida a respeito da aplicabilidade de tais princípios às diferentes searas de atuação administrativa, quando afirma que “um princípio ou postulado intimamente conectado ao devido processo legal

substancial é o da razoabilidade das leis, dos **atos jurisdicionais** e dos administrativos, que preside, por certo, toda a atividade estatal sancionadora”. Para Medina, deve-se exigir um devido processo legal proporcional e razoável, pois são princípios complementares e indissociáveis. E mais:

A razoabilidade é princípio que decorre da adoção do devido processo legal na ordem constitucional, eis que, com efeito, **ninguém será privado da liberdade ou de seus bens** sem o devido processo legal (art. 5º, IV).

[...]

Privação de liberdade há de ser interpretada, aqui, do modo mais amplo possível. Não se trata de pena privativa de liberdade. Uma restrição a direitos políticos não é pena restritiva de liberdade, mas priva o agente do gozo de uma liberdade política, v.g., candidatar-se a cargos públicos, ou a cargos eletivos, ou usufruir do direito-dever de voto. Uma sanção que proíbe alguém de contratar com a Administração Pública, ou dela receber benefícios fiscais ou creditícios, subvenções por determinado período, atinge sua liberdade de contratar e de participar da vida negocial (g.n.).

(Direito Administrativo Sancionador. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 181)

Nesse mesmo sentido, a Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999 tratou de ditar as diretrizes principiológicas a serem obedecidas pela Administração Pública, inclusive quando sua atuação se der no âmbito administrativo processual:

Art. 2º **A Administração Pública obedecerá, dentre outros, aos princípios da legalidade, finalidade, motivação, razoabilidade, proporcionalidade, moralidade, ampla defesa, contraditório, segurança jurídica, interesse público e eficiência.**

Parágrafo único. **Nos processos administrativos serão observados, entre outros, os critérios de:**

I - atuação conforme a lei e o Direito;

II - atendimento a fins de interesse geral, vedada a renúncia total ou parcial de poderes ou competências, salvo autorização em lei;

III - objetividade no atendimento do interesse público, vedada a promoção pessoal de agentes ou autoridades;

IV - atuação segundo padrões éticos de probidade, decoro e boa-fé;

V - divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição;

VI - adequação entre meios e fins, vedada a imposição de obrigações, restrições e sanções em medida superior àquelas estritamente necessárias ao atendimento do interesse público;

VII - indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão;

VIII – observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;

IX - adoção de formas simples, suficientes para propiciar adequado grau de certeza, segurança e respeito aos direitos dos administrados;

X - garantia dos direitos à comunicação, à apresentação de alegações finais, à produção de provas e à interposição de recursos, nos processos de que possam resultar sanções e nas situações de litígio;

XI - proibição de cobrança de despesas processuais, ressalvadas as previstas em lei;

XII - impulsão, de ofício, do processo administrativo, sem prejuízo da atuação dos interessados;

XIII - interpretação da norma administrativa da forma que melhor garanta o atendimento do fim público a que se dirige, vedada aplicação retroativa de nova interpretação. [g.n.]

Como se percebe, a privação da liberdade deve ser interpretada de forma ampla, merecendo, então, a mesma intensidade a privação de bens, na medida em que um processo administrativo que visa aplicar multa ou impor ressarcimento pode atingir os bens do indivíduo.

Diogo de Figueiredo Moreira Neto e Flávio Amaral Garcia decodificam outra questão relevante para os direitos e garantias constitucionais. Eles asseveram que ao não estabelecer seguro critério e devida apuração de proporcionalidade/razoabilidade, arrisca-se tolher outro legítimo direito, o de exercer qualquer trabalho, ofício ou profissão, que é a básica garantia individual expressamente assentada no inciso XIII, do art. 5º da Constituição Federal. Por isso:

É dever do aplicador da sanção (Estado Juiz ou Estado Administração) verificar a natureza da conduta praticada e o seu grau de reprovabilidade à luz dos princípios que informam a atuação daqueles que se relacionam com a Administração Pública ou que manejam recursos públicos.

(A Principiologia no Direito Administrativo Sancionador. Revista Eletrônica de Direito Administrativo Econômico disponível em www.direitodoestado.com.br. Nº 28, novembro, dezembro, janeiro/2012. p. 7,9)

O Manual de Boas Práticas Processuais dos Tribunais de Contas publicado pela ATRICON – Associação e Membros de Tribunais de Contas do Brasil e pelo Instituto Rui Barbosa define o princípio da proporcionalidade da seguinte forma:

“O princípio da proporcionalidade deve ao Direito Administrativo a sua primeira aparição na Ciência Jurídica. Ainda na primeira metade do século passado, os administrativistas perceberam que a defesa da boa ordem da coisa pública, em especial quando se tratasse do exercício do Poder de Polícia, exigia uma intervenção estatal reguladora que não desbordasse da lógica da proporcionalidade. Lembrando uma velha figura de retórica cunhada por Fritz Fleiner, dizia-se que **a Administração Pública não poderia utilizar um canhão para abater um pequeno alvo.** De lá para cá, o tema proporcionalidade sofre grande evolução, tendo a doutrina e a jurisprudência, ainda em tempos recentes, cunhado alguns parâmetros para que, no caso concreto, fosse possível avaliar a eventual desproporcionalidade de certos atos administrativos.

Nesse sentido, de acordo com a melhor doutrina, há pelo menos três subprincípios de cuja confluência depende a aprovação no teste da proporcionalidade:

1. **Subprincípio da Adequação entre Meios e Fins:** Esta diretriz exige relação de pertinência entre os meios escolhidos e os fins colimados pela lei ou ato administrativo.

2. **Subprincípio da Necessidade:** Aqui o objetivo pode ser traduzido por uma sábia máxima popular: “dos males, o menor!”. O que esse subprincípio investiga não é tanto a necessidade dos fins, porém e sobretudo, a palpável inafastabilidade dos meios mobilizados pelo Poder Público. Quando há muitas alternativas, o Estado deve optar em favor daquela que afetar o menos possível os interesses e as liberdades em jogo.
3. **Subprincípio da Proporcionalidade em Sentido Estrito:** A cláusula da proporcionalidade stricto sensu decorre do reconhecimento de que os meios podem ser idôneos para atingir o fim, contudo, ainda assim, desproporcionais em relação ao custo-benefício.”

A exigência dos três exames fundamentais acima descritos revela o objetivo central do princípio da proporcionalidade: os meios devem ser adequados para atingir o fim.

Uma vez feitas as devidas considerações acerca da aplicação dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade ao Administrativo Sancionador, conclui-se que a adoção dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade na apreciação dos pareceres prévios emitidos pelos tribunais de contas sobre as contas que os prefeitos devem anualmente é medida que se impõe por decorrência da ordem constitucional instaurada e do Estado Democrático de Direito.

O art. 31 da Constituição de 1988 – CF/88 dispõe que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei e que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos tribunais de contas dos estados ou do município ou dos conselhos ou tribunais de contas dos municípios, onde houver.

O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. O ordenamento jurídico brasileiro conferiu admirável importância ao parecer prévio sobre as contas anuais de prefeito, pois o quórum de dois terços é superior ao de três quintos exigidos para a aprovação de emendas à Constituição, concedendo um elevado status constitucional à emissão de tais pareceres. Nesse sentido, vale conferir a lição de Antônio Carlos Doogal de Andrada e Laura Correa de Barros na Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte: v. 77, no 4, ano XXVIII, 2010).

A regra constitucional é cristalina ao determinar que não há o julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sem antes haver a opinião especializada do respectivo Tribunal de Contas por meio da emissão do parecer prévio.

O parecer prévio sobre as contas de governo avalia o cumprir do orçamento, dos planos de Governo, dos programas governamentais, dos limites impostos aos níveis de endividamento, aos gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e despesas com pessoal.

Na apreciação das contas de governo, como se percebe, temas muito variados e de pesos diferentes no âmbito das finanças públicas são avaliados pelos tribunais de contas que, inexoravelmente, se manifestam pela sua “aprovação”, “aprovação com ressalvas” ou “rejeição”.

As contas rejeitadas, todavia, têm potencial ofensivo na esfera jurídica de quem as prestou, podendo servir de base, por exemplo, para o indeferimento de candidatura pela Justiça Eleitoral. Por isso, quando o amplo leque de assuntos ligados à administração pública municipal é avaliado na emissão dos pareceres prévios das contas prestadas anualmente pelos prefeitos, se faz indispensável a aplicação dos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.

O art. 1º, § 1º, da Lei Complementar 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado) estabelece que na fiscalização e no julgamento de contas que lhe competem, o Tribunal decidirá sobre a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia, a efetividade, a **razoabilidade e a proporcionalidade** dos atos de gestão, das despesas deles decorrentes, bem como da aplicação de subvenção e da renúncia de receitas.

O artigo 80 da LC nº 621/2012 dispõe, em seu inciso II, a emissão do parecer prévio pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas.

A meu ver, esta é a interpretação correta para o caso concreto, pois somente uma análise ponderada do conjunto das informações acima analisadas, permitirá que este Tribunal decida de forma proporcional, razoável e justa.

Sendo assim, da análise detida dos autos, pude verificar: (i) a confirmação de inconsistências contábeis não causadoras de danos ao erário; (ii) que o caráter formal das irregularidades as tornam suscetíveis de correção, portanto são elas sanáveis; (iii) que a transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional, deve ser considerado passível de ressalva, tendo em vista o percentual inexpressivo repassado a maior (iv) **que a ênfase dada a gestão fiscal merece destaque** e por isso os princípios da razoabilidade e proporcionalidade devem ser observados nessa apreciação.

Em se tratando de contas de governo, a análise desta Corte deve estar voltada para a conduta do Chefe do Executivo na condução da gestão fiscal do Ente, vista de maneira global. Nesse sentido, mostra-se valiosa a lição de José de Ribamar Caldas Furtado:

Tratando-se de exame de contas de governo o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. Aqui perdem importância as formalidades legais em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

(Direito Financeiro. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 609).

Nesse contexto, mesmo que tenham sido identificadas falhas de natureza essencialmente formais, cumpre observar o princípio da razoabilidade e da proporcionalidade, especialmente sob o ângulo do subprincípio da insignificância, de maior utilização no ramo do Direito Penal, mas também aplicável a outras esferas jurídicas, notadamente na defesa de direitos fundamentais da pessoa humana.

Tal corolário ganha relevo na análise individualizada do caso concreto quando é dever do aplicador do Direito ponderar as circunstâncias em torno do fato, a natureza do evento, a vida pregressa do agente e outras particularidades que circundam a realidade sob exame, inclusive, avaliar a questão segundo juízo de

oportunidade e conveniência conectados à relação custo-benefício do processo punitivo. É o que ensina Fábio Medina Osório em seu Direito Administrativo Sancionador (op. cit. p. 201 e 203).

O autor lembra que, para a imposição da sanção ou de qualquer consequência jurídica, não basta a mera compreensão do fato como norma hipoteticamente violada, limitando-se a atuação sancionadora ao registro da infração, sendo este apenas o primeiro passo, exigindo-se do órgão judicante, ir além:

Lembre-se que a tipificação formal é apenas um primeiro passo no enquadramento da conduta do agente, fruto, via de regra, de uma leitura preliminar do texto legal, na perspectiva de incidência da norma. Necessário, ainda, verificar a adequação material de sua conduta à norma proibitiva, o que pressupõe valorações mais profundas, exame de particularidades comportamentais, circunstâncias concretas, causas e motivações específicas e relevantes do agir humano, fatores sociais complexos e influentes no resultado, enfim, um conjunto interminável de circunstâncias. Logo, a tipicidade formal é uma espécie de estágio preliminar no raciocínio jurídico da decisão, não o estágio definitivo. [...] Todo tipo sancionador é formulado, no plano legislativo, *in abstracto*, sem levar em linha de conta fatores complexos e múltiplos que podem aparecer nos casos concretos. Descreve-se a conduta proibida com suporte em um juízo abstrato, valorativo de pautas comportamentais básicas, levando em conta padrões de conduta abstratos. Sem embargo, a ocorrência efetiva da conduta no mundo real torna imperioso o exame das particularidades do caso concreto, daí emergindo a possibilidade de uma real conduta que não ofenda, de fato, o bem juridicamente protegido. (op. cit. p. 205)

Com o exposto, pretende-se demonstrar que a imposição de sanção ou de consequências jurídicas prejudiciais ao gestor depende da observância aos princípios da proporcionalidade e da razoabilidade, bem como independe da identificação da tipicidade formal, devendo superá-la, pois a reação deve se dar em face da ofensa ao bem jurídico tutelado, no caso **a gestão fiscal, orçamentária e financeira**, ultrapassando o exame da forma por si só.

Ao assim agir, será “possível restringir a dureza das leis abstratas, interpretando-as em conformidade com a ordem constitucional” (idem, p. 206-207):

Tratar o princípio da proporcionalidade, como se vê, ainda que implique um mergulho em universo bastante indeterminado de conceitos e até de valores, não pode traduzir arbítrio judicial ou administrativo. [...]

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante o exposto, divergindo do entendimento do relator, da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove

a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da primeira câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

III.1 Afastar as seguintes irregularidades apontadas no Relatório Técnico 53/2016:

II.1.1 Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

II.1.2 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 – Lei Orçamentária Anual;

II.1.3 Abertura de Créditos Adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil;

II.1.4 Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa (item 4.1.4 do RT 53/2016);

II.1.5 Saldo de disponibilidade de recursos na conta “Recursos do RPPS” evidencia no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS;

II.1.6 Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP – LONGO PRAZO.

III.2 Manter as seguintes irregularidades, **sem condão de macular as contas**, conforme já fundamentado neste voto:

III.2.1 Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado;

III.2.2 Diferença entre os totais de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais;

III.2.3 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional.

III.3 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da **Prefeitura de São Mateus**, no exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

III.4 DETERMINAR ao atual gestor que realize a conciliação das contas e registros contábeis, analisados nos itens II.4.2 e II.4.3 deste voto.

III.5 Recomendar ao Poder Executivo Municipal que:

III.5.1 Observe o artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, ao efetuar repasses ao Poder Legislativo, aprimorando seus mecanismos de controle de forma a cumprir com rigor do limite constitucional.

III.5.2 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.

III.6 - Arquivar os autos após os trâmites legais.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Conselheiro

1. PARECER PRÉVIO TC-096/2018 - PRIMEIRA CÂMARA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da Primeira Câmara, ante as razões expostas, em:

1.1 Afastar as seguintes irregularidades apontadas no Relatório Técnico 53/2016:

1.1.1 Evidências de inconstitucionalidade dos artigos 21 e 22 da Lei Municipal 1242/2013 – Lei de Diretrizes Orçamentárias;

1.1.2 Evidências de inconstitucionalidade do artigo 4º da Lei Municipal 1.330/2014 – Lei Orçamentária Anual;

1.1.3 Abertura de Créditos Adicionais em inobservância ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual e na Constituição Federal do Brasil;

1.1.4 Abertura de créditos adicionais sem prévia autorização legislativa (item 4.1.4 do RT 53/2016);

1.1.5 Saldo de disponibilidade de recursos na conta “Recursos do RPPS” evidencia no demonstrativo Destinação de Recursos, anexo Balanço Patrimonial, sem que o município tenha RPPS;

1.1.6 Ausência de demonstração no Balanço Patrimonial Consolidado dos parcelamentos do PASEP – LONGO PRAZO.

1.2 Manter as seguintes irregularidades, **sem condão de macular as contas**, conforme já fundamentado no voto-vencedor:

1.2.1 Diferença entre os totais de Transferências Recebidas e Transferências Concedidas no Balanço Financeiro Consolidado;

1.2.2 Diferença entre os totais de Transferências Intragovernamentais Recebidas e Transferências Intragovernamentais Concedidas na Demonstração das Variações Patrimoniais;

1.2.3 Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional.

1.3 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da **Prefeitura de São Mateus**, no exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

1.4 DETERMINAR ao atual gestor que realize a conciliação das contas e registros contábeis, analisados nos itens II.4.2 e II.4.3 deste voto.

1.5 Recomendar ao Poder Executivo Municipal que:

1.5.1 Observe o artigo 29-A, inciso I, da Constituição Federal, ao efetuar repasses ao Poder Legislativo, aprimorando seus mecanismos de controle de forma a cumprir com rigor do limite constitucional.

1.5.2 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.

1.6 - Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Vencido o relator, que votou por emitir parecer prévio pela rejeição.

3. Data da Sessão: 05/09/2018 - 29ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sebastião Carlos Ranna de Macedo (presidente/relator) e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun.

4.2. Conselheira substituta: Márcia Jaccoud Freitas.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

Lido na sessão do dia: 12/12/2018

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões