

PARECER PRÉVIO TC-045/2017 - PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-3829/2016 (APENSOS: TC-1151/2015 E TC-1152/2015)

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE SOORETAMA

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - ESMAEL NUNES LOUREIRO

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2015 –
APROVAÇÃO COM RESSALVA – DETERMINAÇÃO –
ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

1 RELATÓRIO

Cuidam os presentes autos da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Sooretama, referente ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do senhor Esmael Nunes Loureiro - Prefeito Municipal.

A Secex Contas elaborou o **Relatório Técnico 99/2017** (fls. 06/42), no qual constatou indícios de irregularidades que foram apontados na **Instrução Técnica Inicial 176/2017** (fls. 43/44), com sugestão de citação ao responsável, o que foi acolhido na **Decisão Monocrática 228/2017** (fls. 46/48)

Devidamente citado, o responsável apresentou razões de defesa às fls. 54/61.

Os autos retornaram à Secex Contas, a qual elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 1734/2017** (fls. 66/74), opinando pela aprovação com ressalva das contas.

Tal entendimento foi corroborado pelo Ministério Público de Contas, em manifestação da lavra do Excelentíssimo Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira (**Parecer do Ministério Público de Contas 2161/2017** - fls. 78/79).

É o breve relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando acuradamente os autos, verifico que o feito encontra-se devidamente instruído, portanto, apto a um julgamento, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Ratifico integralmente o posicionamento da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas para **tomar como razão de decidir a fundamentação exarada na Instrução Técnica Conclusiva 1734/2017** (fls. 66/74), abaixo transcrita:

2 – INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

2.1. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SUPLEMENTAR SEM A EXISTÊNCIA DO TOTAL DE SUPERÁVIT FINANCEIRO CORRESPONDENTE. (Item 5.1.1.1 do RT 99/2017)

Base Normativa: **artigo 43, caput, inciso I e § 2º da Lei Federal 4.320/1964.**

O Demonstrativo consolidado dos créditos adicionais (DEMCAD) demonstra um montante de R\$ 3.941.739,96 em créditos adicionais suplementares abertos à fonte superávit financeiro, no entanto, conforme observa-se na tabela 13, o exercício de 2014 apresentou superávit financeiro no montante de apenas 3.700.418,73.

Depreende-se, portanto, que houve abertura de R\$ 241.321,23, sem a existência do superávit financeiro correspondente.

Desta forma, sugere-se **citar** o responsável, para que apresente as justificativas e documentos que julgar necessários para esclarecer o presente indicativo.

JUSTIFICATIVA (fls. 55): O jurisdicionado argumenta que o decreto municipal 30/2015 foi elaborado equivocadamente, sendo o valor apontado (R\$ 241.321,23) referente a excesso de arrecadação do exercício de 2015. Acrescenta, conforme planilha elaborada à fl. 56, que o excesso de arrecadação do exercício foi de R\$ 1.976.902,60.

ANÁLISE: Se considerarmos o excesso de arrecadação do exercício (R\$ 1.976.902,60), subtraído do montante utilizado como fonte de recursos para abertura de créditos adicionais (R\$ 1.516.715,32), teremos um saldo de R\$ 460.187,28. Este saldo, de fato seria suficiente para cobrir o valor, que, conforme alegado pelo jurisdicionado, originou-se de um equívoco quando da elaboração do decreto municipal.

Assim, tendo em vista tratar-se de erro formal, não caracterizando prejuízo ao erário, e que pôde ser absorvido por outra fonte de recursos disponível, apenas recomendamos ao jurisdicionado que nas próximas prestações de contas, tome as medidas necessárias para certificar-se das fontes de recursos à disposição do município quando da autorização para abertura de créditos adicionais.

2.2. DÉFICIT NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (Item 5.3.1.1 do RT 99/2017)

Base Normativa: art. 48, "b" da Lei Federal 4.320/64 e art. 1º, § 1º, c/c art. 4º, inciso I, alínea "a" da Lei Complementar Federal 101/2000.

No confronto entre os totais da Receita Arrecadada e da Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Déficit Orçamentário no montante de R\$ 2.589.629,32, conforme demonstrado na tabela 9. Portanto, sugere-se citar o responsável, para que apresente as justificativas e documentos que julgar necessários para esclarecer o presente indicativo.

JUSTIFICATIVA (fl.56): O jurisdicionado alega que a análise técnica desta corte de contas não considerou o superávit financeiro do exercício anterior no montante de R\$ 3.941.739,96. Acrescenta que no exercício de 2015, conforme tabela elaborada à fl. 57, não houve desequilíbrio orçamentário, em função da utilização do superávit financeiro de 2014.

ANÁLISE: De fato, o exercício de 2014 encerrou-se com superávit financeiro, mas no montante de R\$ 3.700.418,73, conforme Balanço Patrimonial de 2015, e não de R\$ 3.941.739,96, como informado pelo defendente.

De qualquer forma, percebe-se que o superávit apurado no Balanço Patrimonial de 2014 é suficiente para compensar o déficit orçamentário apurado, ou seja, a execução de despesas acima da arrecadação de receitas no exercício. É importante mencionar que tais déficits podem ocorrer quando da abertura de créditos adicionais, utilizando-se como fonte de recursos, o superávit financeiro do exercício anterior. Assim, tendo em vista o exposto, concluímos pelo **afastamento da irregularidade**.

2.3. INVIABILIZAÇÃO DE REALIZAÇÃO DE AUDITORIA CONTÁBIL OU FINANCEIRA PELO CONTROLE INTERNO, EM FUNÇÃO DA INCONCLUSÃO DA SUA IMPLANTAÇÃO (ITEM 11 DO RT 99/2017)

Base Normativa: Resolução TC 227/11.

Sobre a alegação do responsável pelo sistema de controle interno, de que o mesmo ainda não se encontra suficientemente estruturado, tornando "completamente inviável a realização de auditoria contábil ou financeira, análise minuciosa de processos licitatórios, etc." foi sugerida a citação do responsável para manifestar-se sobre o término da implantação do sistema de controle interno, em inobservância à Resolução TC nº 227/2011.

JUSTIFICATIVA (fl. 57): Segundo o jurisdicionado, ao assumir o mandato em 01/01/13, deparou-se com a Lei Complementar 03/11. E ao analisá-la, percebeu-

se que a mesma não guardava sentido com o modelo proposto pelo Tribunal de Contas, constante do guia de orientação para implantação do sistema de controle interno na administração pública, aprovado pela RES TCEES 227/11.

Assim, foi necessária a elaboração de novo projeto de lei instituindo o sistema de controle interno do município de Sooretama, criando-se a lei municipal 738/2013, e revogando-se a lei anterior. Acrescenta que, além da lei complementar 03/2011 não atender às instruções da IN 227/11, também não foi encontrada nenhuma instrução normativa para compor o manual de rotinas internas e procedimentos de controle de diversos sistemas.

Informa também à fl. 58-59, que foram iniciados vários trabalhos com grupos de sistemas e elaboração de instruções normativas. Destaca, ainda, que em 2016, o município estará realizando atividade de auditoria interna, a fim de verificar a efetiva aplicação das instruções normativas já aprovadas, de modo que a atividade de controle interno passe a fazer parte do dia a dia da administração.

ANÁLISE: Das alegações apresentadas pelo defendente, foi possível constatar que durante o exercício de 2015 a prefeitura executou ações referentes à elaboração e aprovação de instruções normativas pertinentes aos diversos sistemas que integrariam o sistema de controle interno, demonstrando que até o final do exercício, o sistema de controle interno ainda não havia sido devidamente implementado pelo município. De acordo com a Res TC 227/11, art. 2º, os municípios deveriam implantar o sistema de controle interno até o mês de agosto de 2013, ou do contrário poderia ensejar irregularidade das contas ou parecer prévio pela não aprovação das contas.

Contudo, considerando-se a ausência de elementos que revelem má fé do jurisdicionado e o fato de se saber que a implantação do sistema de controle interno no município estava em andamento em 2015, nos leva a concluirmos pelo acolhimento da justificativa, e propor determinar ao jurisdicionado, o integral cumprimento da regulamentação pertinente, Resolução 227/2011 e IN 34/2015.

3. GESTÃO FISCAL

3.1. DESPESAS COM PESSOAL

3.1.1. Limite das Despesas com Pessoal - Poder Executivo

Tabela 1: Despesas com pessoal – Poder Executivo

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	61.689.979,01
Despesas totais com pessoal	27.837.183,67
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	45,12%

Fonte: **Processo TC 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.**

Conforme se observa das tabelas anteriores e considerando o RTC 99/17, foram cumpridos os limites legal e prudencial (limite legal = 54% e prudencial = 51,3%).

3.1.2. Limite das Despesas com Pessoal - Consolidado

Tabela 2: Despesas com pessoal consolidadas

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	61.689.979,01
Despesas totais com pessoal	29.096.476,23
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	47,17%

Fonte: **Processo TC 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.**

Conforme se observa das tabelas anteriores e considerando o RTC 99/17, foram cumpridos os limites legal e prudencial (limite legal = 60% e prudencial = 57%).

3.2. DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

Base Normativa: Art. 59, IV, da Lei Complementar 101/2000; e art. 3º, II, da Resolução 40/2001 do Senado Federal.

De acordo com o RT 99/2017, a dívida consolidada líquida não extrapolou o limite de 120% estabelecido na legislação, conforme evidenciado a seguir:

Tabela 3: Dívida consolidada líquida Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Dívida consolidada	987.611,16
Deduções	5.088.363,30
Dívida consolidada líquida	0,00
Receita corrente líquida - RCL	61.689.979,01
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	0,00%

Fonte: Processo TC 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.

3.3. OPERAÇÃO DE CRÉDITOS 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 43/2001; art. 167, III da Constituição Federal/1988; art. 55, inciso I, alínea "c"; e art. 40, §1º, da Lei Complementar 101/2000.

De acordo com o RT 99/2017, não foram extrapolados 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:

Tabela 4: Operações de crédito Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	61.689.979,01
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%

Fonte: Processo TC 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.

Tabela 5: Operações de crédito – ARO Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	61.689.979,01
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 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.

Tabela 6: Garantias concedidas Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	61.689.979,01
Montante global das garantias concedidas	0,00
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL	0%

Fonte: Processo TC 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.

3.4. RENÚNCIA DE RECEITA

Conforme consta do RT 99/2017, não foi identificada previsão de renúncia de receita.

4. GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO

4.1. APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E 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).

De acordo com o RTC 99/2017, verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 25% das receitas resultantes de impostos e transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino:

Tabela 7: Aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino Em R\$ 1,00

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.436.825,53
Receitas provenientes de transferências	34.946.182,01
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	37.383.007,54
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	9.780.964,85
% de aplicação	26,16%

Fonte: Processo TC 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.

4.2. REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

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

De acordo com o RT 99/2017, verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 60% relacionado ao pagamento dos profissionais do magistério:

Tabela 8: Recursos do FUNDEB a profissionais do magistério Em R\$ 1,00

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	17.649.685,97
Pagamento de profissionais do magistério	

	10.613.636,95
% de aplicação	60,13%

Fonte: Processo TC 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.

4.3. 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 EC 29/2000).

De acordo com o RT 99/2017, verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional previsto de 15% para a saúde:

Tabela 9: Aplicação em ações e serviços públicos saúde Em R\$ 1,00

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.436.825,53
Receitas provenientes de transferências	34.946.182,01
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	37.383.007,54
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	5.848.072,29
% de aplicação	15,64%

Fonte: Processo TC 3829/2016 - Prestação de Contas Anual/2015.

4.4. PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB

De acordo com o RT 99/2017, o parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2015, foi favorável à aprovação.

4.5. PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA SAÚDE

De acordo com o RT 99/2017, o parecer do Conselho Municipal de Saúde, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2015, foi favorável à aprovação.

4.6 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

Tabela 10: Transferências para o Poder Legislativo Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita tributária e transferências (Art. 29-A CF/88) – exercício anterior	34.861.395,13
% máximo para o município	7,00%
Valor máximo permitido para transferência	2.440.297,66
Valor efetivamente transferido	2.441.000,00

Conforme RT 99/17, o limite constitucional foi extrapolado em R\$ 702,34, valor este irrelevante, motivo pelo qual sugerimos a não citação do responsável.

Acrescente-se que o Legislativo devolveu ao Executivo um montante de R\$ 900.000,00.

3 DISPOSITIVO

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, **corroborando integralmente** o entendimento da área técnica e do Ministério Público de Contas, com fulcro no artigo 80, II da Lei Complementar 621/2012, **VOTO** no sentido de que este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo:

3.1 EMITA PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA das contas do senhor **Esmael Nunes Loureiro**, Prefeito Municipal de **Sooretama** no exercício de **2015**, em razão da manutenção do item “Inviabilização de realização de auditoria contábil ou financeira pelo controle interno, em função da inconclusão da sua implantação”, o qual constitui irregularidade de natureza formal, da qual não resultou dano ao erário;

3.2 DETERMINE ao atual Prefeito Municipal o integral cumprimento da regulamentação pertinente ao controle interno, especialmente quanto à Resolução 227/2011 e IN 34/2015.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3829/2016, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia quatorze de junho de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1. Recomendar ao Legislativo Municipal a **aprovação com ressalva** das contas do senhor Esmael Nunes Loureiro, Prefeito Municipal de Sooretama no exercício de 2015, em razão da manutenção do item “Inviabilização de realização de auditoria contábil ou financeira pelo controle interno, em função da inconclusão da sua implantação”, o qual constitui irregularidade de natureza formal, da qual não resultou dano ao erário;

2. Determinar ao atual Prefeito Municipal o integral cumprimento da regulamentação pertinente ao controle interno, especialmente quanto à Resolução 227/2011 e Instrução Normativa 34/2015;

3. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Primeira Câmara para apreciação os senhores conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo, presidente, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun e o senhor conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Heron Carlos Gomes de Oliveira, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 14 de junho de 2017.

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões