



## Parecer Prévio 00010/2020-1 - 2ª Câmara

**Processo:** 03647/2017-1

**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito

**Exercício:** 2016

**UG:** PMSM - Prefeitura Municipal de São Mateus

**Relator:** Sérgio Manoel Nader Borges

**Responsável:** AMADEU BOROTO, DANIEL SANTANA BARBOSA

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

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO –  
EXERCÍCIO DE 2016 – REJEITAR PRELIMINAR DE  
ILEGITIMIDADE PASSIVA - PARECER PREVIO PELA  
REJEIÇÃO DAS CONTAS – FORMAR AUTOS  
APARTADOS – DETERMINAR – RECOMENDAR -  
ARQUIVAR**

**O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:**

### **1. RELATÓRIO**

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de São Mateus do exercício financeiro de 2016, sob a responsabilidade do senhor **Amadeu Boroto** – Prefeito.

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas resultou o **Relatório Técnico Contábil RTC 15/2018-1** (peça 087) em que foram identificados os indícios de irregularidades, posteriormente reproduzidos na **Instrução Técnica Inicial ITI 0030/2018-5** (peça 089) a seguir listados:

| <b>Descrição do achado</b>   | <b>Responsável</b>           |
|--|------------------------------|
| 2.1 Descumprimento do prazo para envio da Prestação de Contas Anual (Base normativa: artigo 135, inciso VIII da Lei Complementar 621/2012).  | DANIEL<br>SANTANA<br>BARBOSA |
| 4.1.1 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro (Base Normativa: artigo 167, V, da Constituição Federal de 1988 e artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964).  | AMADEU<br>BOROTO             |
| 4.2.1 Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho (Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 24 da LDO).  | AMADEU<br>BOROTO             |
| 4.3.1 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas (Base Normativa: artigo 9º da Lei Complementar 101/2000, artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964)                     | AMADEU<br>BOROTO             |
| 6.1 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro encaminhadas no Anexo ao Balanço Patrimonial consolidado (Base Normativa: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964). | AMADEU<br>BOROTO             |
| 6.2 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (Base Normativa: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000).   | AMADEU<br>BOROTO             |
| 7.1.1 Descumprimento do Limite Normativa com Despesa de Pessoal – Poder Executivo e Consolidado (Base Normativa: artigo 20, inciso III, alínea “b”, Artigo 19, III, e artigo 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000).            | AMADEU<br>BOROTO             |
| 7.4.2 Obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira   | AMADEU<br>BOROTO             |

|   |                  |
|---|------------------|
| suficiente para pagamento (Base Normativa: arts. 42 e 55 da Lei Complementar 101/2000).   |                  |
| 10.1 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual (Base normativa: Artigos 135; § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art. 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015). | AMADEU<br>BOROTO |

Diante dos apontamentos foi prolatada a **Decisão SEGEX 0040/2018-9** (peça 091), promovendo-se a **citação** dos responsáveis para que no prazo de 30 dias improrrogáveis, apresentassem as razões de justificativas, bem como os documentos que entendessem necessários, em razão dos achados da Instrução Técnica Inicial 0030/2018-5.

Devidamente citado os Sr. Daniel Santana compareceu aos autos mediante resposta de comunicação (Peça 098) e após prorrogação de prazo (Decisão Monocrática 0811/2018-4), por meio de seus procuradores, também o Sr. Amadeu Boroto aos autos mediante apresentação de justificavas (peças 111 a 118) e REQUEREU SUSTENTAÇÃO ORAL.

Após, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 03304/2018-6**, que propôs o que segue:

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de São Mateus, exercício de 2016, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/13 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de São Mateus, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Sr. Amadeu Boroto, Prefeito Municipal durante o exercício de 2016 na forma do art. 80, inciso III da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidades do RT 15/2018:

- 2.2.2 Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho (Item 4.2.1 RT 15/2018) - Base legal: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 24 da LDO.
- 2.2.3 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas (Item 4.3.1 RT 15/2018) - Base Legal: artigo 9º da Lei Complementar 101/2000.
- 2.2.4 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no demonstrativo do superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao balanço patrimonial consolidado (Item 6.1 RT 15/2018) - Base Legal: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964. *Passível de ressalva.*
- 2.2.5 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (Item 6.2 RT 15/2018) - Base Legal: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.
- 2.2.6 Descumprimento do Limite legal com Despesa de Pessoal – Poder Executivo e Consolidado (Item 7.1.1 RT 15/2018) - Base Legal: artigo 20, inciso III, alínea “b”, Artigo 19, III, e artigo 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000.
- 2.2.7 Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (Item 7.4.2 RT 15/2018) - Base Legal: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.
- 2.2.8 Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual (Item 10.1 RT 15/2018) - Base Legal: artigos 135, § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015.

Opina-se, ainda, por **determinar** ao Poder Executivo:

- Que adote medidas administrativas necessárias e suficientes para viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre sua prestação de contas, nos termos da Res. 227/2011 e IN 43/2017;
- Que adote medidas de controle e evidenciação fidedignas das informações pertinentes às fontes de recursos utilizadas pelo município, nos termos da Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

O Ministério Público de Contas, manifestou-se por meio do **Parecer 4020/2018-9**, da Lavra do Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, que anuiu ao posicionamento da área

técnica constante da Instrução Técnica Conclusiva 3304/2018 e reservando-se o direito de se manifestar oralmente durante a sessão de julgamento.

Após vieram os autos conclusos.

É o relatório.

## **2. FUNDAMENTOS**

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.

O exame das presentes contas dá-se em cumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, c/c art. 71, inciso I e art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Nos termos do art. 122, § 4º do Regimento Interno do TCEES, as contas do Prefeito Municipal são compostas pelo Balanço Geral do Município e demais documentos e informações exigidos em ato normativo do Tribunal, que no exercício em apreciação, encontra-se normatizado pela Instrução Normativa 43/2017, consolidando as contas das unidades gestoras: Serviço Autônomo de Água e Esgoto São Mateus, Fundo Municipal de Saúde de São Mateus, Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus, Prefeitura Municipal de São Mateus, Câmara Municipal de São Mateus, Secretaria Municipal de Administração de São Mateus, Secretaria de Gabinete de São Mateus, Secretaria Municipal de Governo de São Mateus, Procuradoria Geral de São Mateus, Secretaria Municipal de Finanças de São Mateus, Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus, Secretaria Municipal de Educação de São Mateus, Secretaria Municipal de Cultura de São Mateus, Secretaria Municipal de Turismo de São Mateus, Secretaria Municipal de Agricultura, Aquicultura, Abastec. e Pesca de São Mateus, Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus, Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Juventude de São Mateus, Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Mateus, Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Captação de Recursos de São Mateus, Secretaria

Municipal de Defesa Social de São Mateus, Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho de São Mateus.

Considerando que essas contas individuais serão julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 71 da Constituição Estadual.

O exame das contas dos Prefeitos é tarefa nobre, complexa e abrangente atribuída constitucionalmente<sup>1</sup> às Cortes de Contas, na medida que, por meio do parecer prévio subsidia a Câmara Municipal com elementos técnicos para que este Poder emita seu julgamento e, assim, exerça o controle externo a ela atribuído pela Constituição<sup>2</sup> e pela Orgânica Municipal.

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e § 1º do art. 124 do Regimento Interno do TCEES, o parecer prévio consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas.

Saliente-se que a opinião pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição fundamenta-se nos critérios dispostos no art. 80 da Lei Orgânica do TCEES (LC 621/2012):

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução

<sup>1</sup> A Constituição da República do Brasil de 1988 e, conseqüentemente, a Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, reservaram ao Tribunal de Contas posição de relevo, dotando-o de amplas atribuições fiscalizadoras. Inserido no Título IV - Da Organização dos Poderes, Capítulo I - Do Poder Legislativo, e na Seção VI - Da Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial, o artigo 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo define as competências do Tribunal de Contas e estabelece que o Controle Externo será exercido com o seu auxílio.

<sup>2</sup> Art. 31 da Constituição Federal 1988; art. 29 da Constituição Estadual e art. 15, Inciso Vc/c art. 117.

orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - 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;

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Considerando o comando regimental, a análise da Prestação de Contas do Exercício de 2016 observou o escopo delimitado por meio da Resolução TC 297/2016.

Passo a fundamentar o meu voto com 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.

## **2.1. DO RELATÓRIO TÉCNICO 0015/2018-1**

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, 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:

## 1. INTRODUÇÃO

[...]

## 2. FORMALIZAÇÃO

### 2.1 CUMPRIMENTO DE PRAZO

A Prestação de Contas Anual foi encaminhada a este Tribunal conforme disposições contidas na Instrução Normativa TC 34/2015, recebida e homologada no sistema CidadES em 30/06/2017, nos termos do artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, **inobservado**, portanto, o prazo regimental.

Dessa forma, com vistas ao cumprimento do disposto no art. 122 e o § 2º do art. 123 do RITCEES, o prazo para emissão do parecer prévio sobre esta prestação de contas encerra-se em 30/06/2019.

Tendo em vista o descumprimento do prazo legal de envio da PCA propõe-se **CITAR** o responsável pelo encaminhamento para apresentar suas alegações de defesa, salientando que a entrega fora do prazo gera a possibilidade de aplicação de multa conforme o artigo 135, inciso VIII da Lei Complementar 621/2012.

## 3. INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei 1.497/2015, elaborada nos termos do § 2º, do artigo 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do município, dispôs sobre a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e metas fiscais a serem observados na execução orçamentária.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual do município, Lei 1.550/2015, estimou a receita em **R\$ 287.000.000,00** (duzentos e oitenta e sete milhões de reais) e fixou a despesa em **R\$ 287.000.000,00** (duzentos e oitenta e sete milhões de reais) para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de **R\$ 143.500.000,00** (cento e quarenta e três milhões e quinhentos mil reais), conforme 5º da LOA.

## 4. EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

### 4.1 AUTORIZAÇÕES DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA

Constatou-se que, no decorrer da execução orçamentária, ocorreu a abertura de créditos adicionais, conforme demonstrado:

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

| Leis         | Créditos adicionais suplementares | Créditos adicionais especiais | Créditos adicionais extraordinários | Total                 |
|--------------|-----------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------|-----------------------|
| 1550/2015    | 135.591.723,54                    | 2.243.282,24                  | 0,00                                | 137.835.005,78        |
| 1552/2016    | 163.270,00                        | 0,00                          | 0,00                                | 163.270,00            |
| 1555/2016    | 0,00                              | 78.420,00                     | 0,00                                | 78.420,00             |
| 1572/2016    | 60.245,35                         | 42.120,00                     | 0,00                                | 102.365,35            |
| <b>Total</b> | <b>135.815.238,89</b>             | <b>2.363.822,24</b>           | <b>0,00</b>                         | <b>138.179.061,13</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

De acordo com a dotação inicial e as movimentações de créditos orçamentários, constata-se que houve alteração na dotação inicial no valor de **R\$ 5.396.084,17** (cinco milhões trezentos e noventa e seis mil oitocenta e quatro reais e dezessete centavos) conforme segue:

**Tabela 2): Despesa total fixada** **Em R\$ 1,00**

|  |                       |
|--|-----------------------|
| (=) Dotação inicial (BALORC)                     | <b>287.000.000,00</b> |
| (+) Créditos adicionais suplementares (DEMCAD)   | 135.815.238,89        |
| (+) Créditos adicionais especiais (DEMCAD)       | 2.363.822,24          |
| (+) Créditos adicionais extraordinários (DEMCAD) | 0,00                  |
| (-) Anulação de dotações (DEMCAD)                | 132.782.976,96        |
| (=) Dotação atualizada apurada (a)               | <b>292.396.084,17</b> |
| (=) Dotação atualizada BALORC (b)                | <b>292.396.084,17</b> |
| (=) Divergência (c) = (a) - (b)                  | <b>0,00</b>           |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Verifica-se que as fontes para abertura dos créditos adicionais foram as seguintes:

**Tabela 3): Fontes de Créditos Adicionais** **Em R\$ 1,00**

|  |                       |
|--|-----------------------|
| Anulação de dotações   | 132.782.976,96        |
| Excesso de arrecadação   | 502.235,72            |
| Superávit Financeiro   | 4.893.848,45          |
| Operações de Crédito   | 0,00                  |
| Anulação de Reserva de Contingência                                    | 0,00                  |
| Recursos sem despesas correspondentes (§8º do art. 166, CF/1988)       | 0,00                  |
| Saldo de créditos especiais/extraordinários aberto nos últimos 4 meses | 0,00                  |
| Recursos de Convênios  | 0,00                  |
| <b>Total</b>   | <b>138.179.061,13</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Considerando que a autorização contida na LOA para abertura de créditos adicionais foi de **R\$ 143.500.000,00** (cento e quarenta e três milhões e quinhentos mil reais) e a efetiva abertura foi de **R\$ 137.835.005,78** (cento e trinta e sete milhões oitocentos e trinta e cinco mil cinco reais e setenta e oito centavos), constata-se a obediência à autorização estipulada.

#### INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

##### **4.1.1 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro**

**Base Legal:** artigo 167, V, da Constituição Federal de 1988 e artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964.

Compulsando os documentos enviados a este Tribunal de Contas, especificamente o arquivo DEMCAD (Demonstrativo dos Créditos Adicionais), verificou-se que foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais com base nas leis municipais 1.550/2015, 1.552/2016, 1.555/2016 e 1.572/2016 totalizando **R\$ 138.179.061,13** (cento e trinta e oito milhões cento e setenta e nove mil sessenta e um reais e treze centavos), sendo que deste total, **R\$**

**502.235,72** (quinhentos e dois mil duzentos e trinta e cinco reais e setenta e dois centavos) tiveram como fonte de recurso o excesso de arrecadação.

Ocorre que conforme apontado neste Relatório Técnico, a arrecadação das receitas orçamentárias no exercício financeiro de 2016 foi da ordem de **quarenta milhões** de reais abaixo do previsto na LOA.

Assim, verifica-se que a fonte de recurso “excesso de arrecadação”, utilizada para a abertura de créditos adicionais, não possuía lastro financeiro suficiente. Nesse sentido, sugere-se **citar** o gestor para os esclarecimentos devidos.

## 4.2 RESULTADOS PRIMÁRIO E NOMINAL

A política fiscal dos entes públicos abrange a administração das receitas, do orçamento e da despesa pública, assim como dos ativos e passivos.

Neste contexto, o resultado primário, obtido pela diferença entre receitas e despesas primárias, tem como objetivo principal indicar a capacidade que o município tem em gerar receitas suficientes para custear as despesas correntes e de investimentos, sem que haja comprometimento da capacidade de administrar a dívida existente.

As receitas primárias (não-financeiras) são as resultantes basicamente da arrecadação de tributos e prestação de serviços. As despesas primárias são aquelas necessárias à prestação dos serviços públicos (deduzidas das despesas financeiras).

Por seu turno, o resultado nominal possibilita acompanhar a evolução da dívida fiscal líquida, indicando a necessidade ou não de financiamento do setor público junto a terceiros.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) estabelece regras em relação às metas de resultados primário e nominal, conforme o §1º do art. 4º:

§ 1º Integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes.

Consta também do art. 9º a medida corretiva de limitação de empenho quando comprometido o atingimento das metas estabelecidas na LDO:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O acompanhamento da evolução do cumprimento ou não das metas estabelecidas na LDO, para os resultados primário e nominal, é feito por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na forma estabelecida pela Lei Complementar 101/2000. A meta estabelecida na LDO para resultados primário e nominal do município e o resultado obtido da execução do orçamento estão detalhados no quadro a seguir:

**Tabela 4): Resultados Primário e Nominal** **Em R\$ 1,00**

| Rubrica            | Meta LDO       | Execução       |
|--------------------|----------------|----------------|
| Receita Primária   | 333.562.955,00 | 243.930.698,75 |
| Despesa Primária   | 330.324.500,00 | 268.090.311,82 |
| Resultado Primário | 3.238.455,00   | -24.159.613,07 |

|                   |               |              |
|-------------------|---------------|--------------|
| Resultado Nominal | -4.940.083,00 | 9.352.040,76 |
|-------------------|---------------|--------------|

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

O responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento de metas previstas, conforme processos TC 4.566/2016, 7.051/2016 e 10.189/2016.

## INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

### 4.2.1 Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho

**Base Legal:** Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 24 da LDO.

Observou-se que o município de Anchieta não atingiu as metas estabelecidas na LDO para resultado primário e nominal no exercício financeiro.

A Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF) determina que a possibilidade de não realização das metas de resultado primário e nominal estabelecidas na LDO requer do responsável a promoção, por ato próprio e nos montantes necessários, da limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias (LDO), conforme transcrição:

Art. 9º Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O art. 24 da LDO estabelece quais serão as despesas limitadas na hipótese em que o comportamento da receita afetar o cumprimento das metas estabelecidas de resultados primário e nominal.

Tendo em vista que o município não possui superávit financeiro proveniente de exercício anterior em recursos ordinários, além de outras fontes, recebeu pareceres de alerta deste TCEES pelo não cumprimento das metas, propõe-se, nos termos do art. 9º da LRF, a **citação** do responsável para justificar-se, trazendo aos autos os atos que implementaram a limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

### 4.3 RECEITAS E DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS

No que tange às receitas orçamentárias, verifica-se que houve uma arrecadação de **86,71%** (oitenta e seis vírgula setenta e um pontos percentuais) em relação à receita prevista:

**Tabela 5):** Execução orçamentária da receita

Em R\$ 1,00

| Unidades gestoras                            | Previsão      | Arrecadação   | % Arrecadação |
|--|---------------|---------------|---------------|
| Serviço Autônomo de Água e Esgoto São Mateus | 17.267.405,00 | 11.566.919,33 | 66,99         |
| Fundo Municipal de Saúde de São Mateus       | 19.022.162,85 | 14.264.606,20 | 74,99         |

|   |                       |                       |              |
|---|-----------------------|-----------------------|--------------|
| Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus   | 2.689.056,44          | 2.794.533,29          | 103,92       |
| Secretaria Municipal de Administração de São Mateus   | 125.000,00            | 239.939,14            | 191,95       |
| Secretaria de Gabinete de São Mateus  | 300,00                | 271,56                | 90,52        |
| Secretaria Municipal de Governo de São Mateus   | 200,00                | 428,26                | 214,13       |
| Procuradoria Geral de São Mateus  | 0,00                  | 652,14                | 0,00         |
| Secretaria Municipal de Finanças de São Mateus  | 158.843.534,39        | 137.016.895,81        | 86,26        |
| Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus                             | 10.545.000,00         | 9.670.932,06          | 91,71        |
| Secretaria Municipal de Educação de São Mateus  | 74.305.200,00         | 71.835.985,28         | 96,68        |
| Secretaria Municipal de Cultura de São Mateus   | 1.200,00              | 2.711,92              | 225,99       |
| Secretaria Municipal de Turismo de São Mateus   | 1.267.600,00          | 294.332,25            | 23,22        |
| Secretaria Municipal de Agricultura, Aquicultura, Abastec. e Pesca de São Mateus                      | 2.051.265,00          | 602.021,42            | 29,35        |
| Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus   | 100,00                | 362,14                | 362,14       |
| Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Juventude de São Mateus                                     | 872.576,32            | 71.533,57             | 8,20         |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Mateus   | 100,00                | 128,09                | 128,09       |
| Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Captação de Recursos de São Mateus  | 100,00                | 578,74                | 578,74       |
| Secretaria Municipal de Defesa Social de São Mateus   | 9.000,00              | 869,19                | 9,66         |
| Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho de São Mateus | 100,00                | 171,50                | 171,50       |
| Prefeitura Municipal de São Mateus  | 100,00                | 481.869,71            | 481.869,71   |
| Câmara Municipal de São Mateus  | 0,00                  | 0,00                  | 0,00         |
| <b>Total (BALORC por UG)</b>  | <b>287.000.000,00</b> | <b>248.845.741,60</b> | <b>86,70</b> |
| <b>Total (BALORC Consolidado)</b>   | <b>287.000.000,00</b> | <b>248.845.741,60</b> | <b>86,71</b> |
| <b>Divergência</b>  | <b>0,00</b>           | <b>0,00</b>           | <b>0,00</b>  |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

A receita orçamentária, segundo a classificação por categoria econômica, é a que segue:

**Tabela 6):** Receita Orçamentária por categoria econômica (consolidado) **Em R\$ 1,00**

| <b>Categoria da Receita</b>                   | <b>Previsão Atualizada</b> | <b>Receitas Realizadas</b> |
|---|----------------------------|----------------------------|
| Receita Corrente                              | 275.217.858,68             | 241.974.384,69             |
| Receita de Capital                            | 11.782.141,32              | 6.871.356,91               |
| Recursos Arrecadados Em Exercícios Anteriores | 0,00                       | 0,00                       |
| Operações De Crédito / Refinanciamento        | 0,00                       | 0,00                       |
| <b>Totais</b>                                 | <b>287.000.000,00</b>      | <b>248.845.741,60</b>      |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

A execução orçamentária consolidada representa **93,00%** (noventa e três pontos percentuais) da dotação atualizada, conforme se evidencia na tabela a seguir:

**Tabela 7):** Execução orçamentária da despesa **Em R\$ 1,00**

| Unidades gestoras   | Autorização           | Execução              | % Execução   |
|---|-----------------------|-----------------------|--------------|
| Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus   | 8.489.116,44          | 7.602.747,03          | 89,56        |
| Fundo Municipal de Saúde de São Mateus  | 44.102.907,85         | 43.606.130,75         | 98,87        |
| Prefeitura Municipal de São Mateus  | 405.000,00            | 331.612,51            | 81,88        |
| Secretaria de Gabinete de São Mateus  | 436.080,45            | 325.661,40            | 74,68        |
| Secretaria Municipal de Administração de São Mateus   | 14.281.860,00         | 13.595.493,35         | 95,19        |
| Secretaria Municipal de Agricultura, Aquicultura, Abastec. e Pesca de São Mateus                      | 6.095.409,73          | 5.527.476,47          | 90,68        |
| Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho de São Mateus | 1.117.991,53          | 1.088.148,87          | 97,33        |
| Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus   | 1.659.874,33          | 1.494.789,92          | 90,05        |
| Secretaria Municipal de Cultura de São Mateus   | 2.002.064,77          | 1.802.607,71          | 90,04        |
| Secretaria Municipal de Defesa Social de São Mateus   | 4.298.162,62          | 4.108.403,93          | 95,59        |
| Secretaria Municipal de Educação de São Mateus  | 111.109.498,74        | 106.907.870,00        | 96,22        |
| Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Juventude de São Mateus                                     | 3.214.016,35          | 2.407.531,40          | 74,91        |
| Secretaria Municipal de Finanças de São Mateus  | 20.898.379,62         | 18.628.867,10         | 89,14        |
| Secretaria Municipal de Governo de São Mateus   | 2.396.670,07          | 1.824.526,35          | 76,13        |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Mateus   | 1.214.476,29          | 1.195.407,35          | 98,43        |
| Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus                             | 40.082.125,83         | 36.340.924,99         | 90,67        |
| Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Captação de Recursos de São Mateus  | 782.015,00            | 713.145,83            | 91,19        |
| Secretaria Municipal de Turismo de São Mateus   | 2.220.911,05          | 822.595,21            | 37,04        |
| Serviço Autônomo de Água e Esgoto São Mateus  | 19.388.523,50         | 15.455.308,83         | 79,71        |
| Procuradoria Geral de São Mateus  | 0,00                  | 0,00                  | 0,00         |
| Câmara Municipal de São Mateus  | 8.200.000,00          | 8.176.057,36          | 99,71        |
| <b>Total (BALORC por UG)</b>  | <b>292.396.084,17</b> | <b>271.955.306,36</b> | <b>93,00</b> |
| <b>Total (BALORC Consolidado)</b>   | <b>292.396.084,17</b> | <b>271.955.306,36</b> | <b>93,00</b> |
| <b>Divergência</b>  | <b>0,00</b>           | <b>0,00</b>           | <b>0,00</b>  |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

A despesa orçamentária, segundo a classificação por categoria econômica, é a que segue:

**Tabela 8):** Despesa orçamentária por categoria econômica (consolidado) **Em R\$ 1,00**

| Especificação | Dotação Inicial | Dotação Atualizada | Despesas Empenhadas | Despesas Liquidadas | Despesas Pagas |
|---------------|-----------------|--------------------|---------------------|---------------------|----------------|
| Corrente      | 260.409.284,98  | 262.404.369,41     | 247.502.675,53      | 245.855.198,07      | 226.489.366,03 |

|   |                       |                       |                       |                       |                       |
|---|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| De Capital                              | 25.307.715,02         | 29.991.714,76         | 24.452.630,83         | 24.138.504,41         | 23.455.876,43         |
| Reserva de Contingência                 | 1.283.000,00          | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  |
| Reserva do RPPS                         | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  |
| Amortização da Dívida / Refinanciamento | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                  |
| <b>Totais</b>                           | <b>287.000.000,00</b> | <b>292.396.084,17</b> | <b>271.955.306,36</b> | <b>269.993.702,48</b> | <b>249.945.242,46</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

A execução orçamentária evidencia um resultado deficitário no valor de **R\$23.109.564,76** (vinte e três milhões cento e nove mil quinhentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos), conforme demonstrado a seguir:

**Tabela 9):** Resultado da execução orçamentária (consolidado) **Em R\$ 1,00**

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Receita total realizada                                       | 248.845.741,60        |
| Despesa total executada (empenhada)                           | 271.955.306,36        |
| <b>Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)</b> | <b>-23.109.564,76</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

## INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

### 4.3.1 Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas

**Base Legal:** artigo 9º da Lei Complementar 101/2000.

Conforme apontado na tabela 9 deste Relatório Técnico, o município de São Mateus incorreu em déficit orçamentário no exercício financeiro de 2016. Como é cediço, havendo superávit financeiro do exercício anterior o referido déficit não causaria problemas ao equilíbrio das contas públicas.

Entretanto, conforme apurado na tabela 14 deste Relatório Técnico, o superávit financeiro do exercício financeiro de 2015 foi da ordem de **onze milhões de reais**, portanto, inferior ao déficit de orçamentário de **R\$23.109.564,76** (vinte e três milhões cento e nove mil quinhentos e sessenta e quatro reais e setenta e seis centavos) evidenciado.

Assim, sugiro **citar** o gestor para os devidos esclarecimentos.

## 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, apresenta-se uma síntese do Balanço Financeiro:

**Tabela 10):** Balanço Financeiro (consolidado) **Em R\$ 1,00**

|   |                      |
|---|----------------------|
| <b>Saldo em espécie do exercício anterior</b> | <b>29.591.045,40</b> |
| Receitas orçamentárias                        | 248.845.741,60       |
| Transferências financeiras recebidas          | 133.251.818,23       |
| Recebimentos extraorçamentários               | 69.228.020,11        |
| Despesas orçamentárias                        | 271.955.306,36       |
| Transferências financeiras concedidas         | 133.251.818,23       |

|   |                      |
|---|----------------------|
| Pagamentos extraorçamentários                     | 55.361.611,52        |
| <b>Saldo em espécie para o exercício seguinte</b> | <b>20.347.889,23</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Destaca-se, a seguir, o saldo contábil das disponibilidades apresentado nos termos de verificação:

**Tabela 11): Disponibilidades** **Em R\$ 1,00**

| <b>Unidades gestoras</b>  | <b>Saldo</b>         |
|---|----------------------|
| Câmara Municipal de São Mateus  | 1.011,52             |
| Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateus   | 2.586.145,04         |
| Fundo Municipal de Saúde de São Mateus  | 3.600.620,94         |
| Prefeitura Municipal de São Mateus  | 21.969,66            |
| Procuradoria Geral de São Mateus  | 0,00                 |
| Secretaria de Gabinete de São Mateus  | 3.065,87             |
| Secretaria Municipal de Administração de São Mateus   | 100.719,84           |
| Secretaria Municipal de Agricultura, Aquicultura, Abastec. e Pesca de São Mateus                      | 442.231,43           |
| Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Inovação, Educação Profissional e Trabalho de São Mateus | 12.227,84            |
| Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus   | 27.661,06            |
| Secretaria Municipal de Cultura de São Mateus   | 8.976,10             |
| Secretaria Municipal de Defesa Social de São Mateus   | 69.258,78            |
| Secretaria Municipal de Educação de São Mateus  | 5.170.581,56         |
| Secretaria Municipal de Esportes, Lazer e Juventude de São Mateus                                     | 642.115,86           |
| Secretaria Municipal de Finanças de São Mateus  | 4.857.054,73         |
| Secretaria Municipal de Governo de São Mateus   | 45.725,92            |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Mateus   | 47.853,14            |
| Secretaria Municipal de Obras, Infraestrutura e Transportes de São Mateus                             | 2.105.347,58         |
| Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Captação de Recursos de São Mateus  | 13.694,46            |
| Secretaria Municipal de Turismo de São Mateus   | 178.820,67           |
| Serviço Autônomo de Água e Esgoto São Mateus  | 412.807,23           |
| <b>Total (TVDISP por UG)</b>  | <b>20.347.889,23</b> |
| <b>Total (TVDISP Consolidado)</b>   | <b>8.556.377,09</b>  |
| <b>Divergência</b>  | <b>-</b>             |
|   | <b>11.791.512,14</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Observa-se que a divergência apontada decorre do fato de o TVDISP Consolidado não estar de fato consolidado, evidenciando apenas as contas de saúde e educação, em desacordo com a IN 34/2015 (Anexo I: A - CONTAS DE PREFEITO - TVDISP - Termo de verificação de disponibilidades consolidado, conforme layout constante do Anexo II desta Instrução Normativa).

Considerando que o referido relatório é um instrumento acessório, cuja divergência não causou prejuízo à análise das contas de governo, sugere-se **não citar** o responsável, e RECOMENDAR ao responsável que encaminhe, nas próximas prestações de contas, o TVDISP Consolidado, de acordo com o disposto no instrumento de regulamentação de remessa vigente à época do

encaminhamento da Prestação de Contas (atualmente IN 34/2015 atualizada pela IN 40/2016).

## 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) evidencia um resultado patrimonial superavitário no valor de **R\$ 8.683.978,05** (oito milhões seiscientos e oitenta e três mil novecentos e setenta e oito reais e cinco centavos). Dessa forma, o resultado das variações patrimoniais quantitativas refletiu positivamente no patrimônio do município.

Na tabela seguinte, evidenciam-se, sinteticamente, as variações quantitativas ocorridas no patrimônio:

**Tabela 12):** Síntese da DVP (consolidado) **Em R\$ 1,00**

|   |                     |
|---|---------------------|
| Variações Patrimoniais Aumentativas (VPA) | 419.870.340,27      |
| Variações Patrimoniais Diminutivas (VPD)  | 411.186.362,22      |
| <b>Resultado Patrimonial do período</b>   | <b>8.683.978,05</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

A situação patrimonial, 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.

Apresenta-se, na tabela seguinte, a situação patrimonial do município, no encerramento do exercício em análise:

**Tabela 13):** Síntese do Balanço Patrimonial (consolidado) **Em R\$ 1,00**

| Especificação          | 2016           | 2015           |
|------------------------|----------------|----------------|
| Ativo circulante       | 49.988.044,46  | 56.628.801,66  |
| Ativo não circulante   | 369.719.465,08 | 343.026.195,32 |
| Passivo circulante     | 37.011.097,21  | 26.623.725,99  |
| Passivo não circulante | 30.798.807,34  | 29.200.157,94  |
| Patrimônio líquido     | 351.897.604,99 | 343.831.113,05 |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Demonstra-se, a seguir, o resultado financeiro apurado no “Quadro de Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes – Lei 4.320/1964” do Balanço Patrimonial e no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro (Fonte de Recursos):

**Tabela 14):** Resultado financeiro **Em R\$ 1,00**

| Especificação        | 2016          | 2015          |
|----------------------|---------------|---------------|
| Ativo Financeiro (a) | 27.347.721,10 | 34.138.945,68 |

|   |                      |                      |
|---|----------------------|----------------------|
| Passivo Financeiro (b)  | 33.680.382,79        | 22.547.361,58        |
| <b>Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)</b> | <b>-6.332.661,69</b> | <b>11.591.584,10</b> |
| Recursos Ordinários   | -1.701.547,70        | 962.707,91           |
| Recursos Vinculados   | -4.631.113,99        | 10.628.876,19        |
| <b>Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d)</b>         | <b>-6.332.661,69</b> | <b>11.591.584,10</b> |
| <b>Divergência (c) – (d)</b>                                  | <b>0,00</b>          | <b>0,00</b>          |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

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.

Ademais, verifica-se que a movimentação dos restos a pagar, processados e não processados, evidenciada no Demonstrativo dos Restos a Pagar, foi a seguinte:

**Tabela 15):** Movimentação dos restos a pagar **Em R\$ 1,00**

| Restos a Pagar                           | Processados          | Não Processados     | Total Geral          |
|--|----------------------|---------------------|----------------------|
| <b>Saldo Final do Exercício anterior</b> | <b>15.597.122,69</b> | <b>898.417,83</b>   | <b>16.495.540,52</b> |
| Inscrições                               | 20.048.460,02        | 1.961.603,88        | <b>22.010.063,90</b> |
| Pagamentos                               | 8.019.295,49         | 555.180,04          | <b>8.574.475,53</b>  |
| Cancelamentos                            | 5.202.781,32         | 26.903,21           | <b>5.229.684,53</b>  |
| Outras baixas                            | 0,00                 | 0,00                | <b>0,00</b>          |
| <b>Saldo Final do Exercício atual</b>    | <b>22.423.505,90</b> | <b>2.277.938,46</b> | <b>24.701.444,36</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

#### INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

#### **6.1 AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO**

**Base Legal:** artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), verificou-se o déficit financeiro nas diversas fontes de recursos especificadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros:

| Fonte de Recursos       | Resultado Financeiro (R\$) |
|-------------------------|----------------------------|
| RECURSOS ORDINARIOS     | -1.701.547,70              |
| FUNDEB (40%)            | -1.594.254,43              |
| MDE                     | -355.294,45                |
| FUNDEB (60%)            | -6.316.249,70              |
| SAÚDE RECURSOS PRÓPRIOS | -3.955.420,64              |

Cabe registrar que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/00, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Diante do apresentado, propõe-se a **citação** do Prefeito para que apresente as justificativas e/ou documentos que esclareçam este indicativo de irregularidade.

## 6.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

**Base Legal:** artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

Conforme evidenciado na tabela 14, o município encerrou o exercício com déficit financeiro R\$ 6.332.661,69:

| Especificação   | 2016                 |
|---|----------------------|
| Ativo Financeiro (a)  | 27.347.721,10        |
| Passivo Financeiro (b)  | 33.680.382,79        |
| <b>Resultado Financeiro apurado no BALPAT (c) = (a) – (b)</b> | <b>-6.332.661,69</b> |
| Recursos Ordinários   | -1.701.547,70        |
| Recursos Vinculados   | -4.631.113,99        |
| <b>Resultado Financeiro por Fonte de Recursos (d)</b>         | <b>-6.332.661,69</b> |
| <b>Divergência (c) – (d)</b>                                  | <b>0,00</b>          |

Observou-se também, da tabela 15, que neste exercício houve o cancelamento de **R\$ 5.229.684,53** em restos a pagar, o que favoreceu o resultado financeiro.

Ainda assim, com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), verificou-se déficit financeiro reconhecido contabilmente no exercício, nas diversas fontes especificadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros, sendo que a fonte recursos ordinários não possui resultado positivo suficiente para a cobertura:

| Fonte de Recursos       | Resultado Financeiro (R\$) |
|-------------------------|----------------------------|
| RECURSOS ORDINARIOS     | -1.701.547,70              |
| FUNDEB (40%)            | -1.594.254,43              |
| MDE                     | -355.294,45                |
| FUNDEB (60%)            | -6.316.249,70              |
| SAUDE RECURSOS PRÓPRIOS | -3.955.420,64              |

Cabe registrar que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Diante do apresentado, propõe-se a **citação** do Prefeito para que apresente as alegações de defesa e/ou documentos que esclareçam este indicativo de desequilíbrio das contas públicas.

## 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 (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.<sup>3</sup>

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.

Apurou-se a RCL do município, no exercício de 2016, que, conforme planilha APÊNDICE A deste relatório, totalizou **R\$ 241.974.384,69** (duzentos e quarenta e um milhões novecentos e setenta e quatro mil trezentos e oitenta e quatro reais e sessenta e nove centavos).

Constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram **59,40%** (cinquenta e nove vírgula quarenta pontos percentuais) da receita corrente líquida, conforme demonstrado na planilha APÊNDICE B, sintetizada na tabela a seguir:

**Tabela 16):** Despesas com pessoal – Poder Executivo Em R\$ 1,00

| Descrição   | Valor          |
|---|----------------|
| Receita corrente líquida – RCL                            | 241.974.384,69 |
| Despesas totais com pessoal                               | 143.738.926,85 |
| <b>% das despesas totais com pessoal em relação à RCL</b> | <b>59,40%</b>  |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Conforme se observa da tabela anterior foram **descumpridos** os limites legal e prudencial (limite legal = 54% e prudencial = 51,3%).

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo com o Poder Legislativo, constatou-se que essas despesas atingiram **62,26%** (sessenta e dois vírgula vinte e seis pontos percentuais) em relação à receita corrente líquida, conforme demonstrado na planilha APÊNDICE C deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

**Tabela 17):** Despesas com pessoal consolidadas Em R\$ 1,00

| Descrição   | Valor          |
|---|----------------|
| Receita corrente líquida – RCL                            | 241.974.384,69 |
| Despesas totais com pessoal                               | 150.659.078,73 |
| <b>% das despesas totais com pessoal em relação à RCL</b> | <b>62,26%</b>  |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

<sup>3</sup> BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais:** aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012.

Conforme se observa da tabela anterior, considerando as despesas consolidadas, foram **descumpridos** o limite legal de 60% e o limite prudencial de 57%.

## INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

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

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

Conforme apontado nas tabelas 16 e 17 deste Relatório Técnico, o município de São Mateus descumpriu o limite de gasto com pessoal, relativo as despesas do Poder Executivo e as despesas consolidadas.

Consultou-se os dados declaratórios encaminhados via sistema LRFWEB, no período de 2014, 2015 e 2016, e verificou-se o marco inicial do descumprimento deu-se no 1º quadrimestre de 2015, com índice de 55,23% (cinquenta e cinco vírgula vinte e três pontos percentuais) da Receita Corrente Líquida.

Registre-se que o gestor recebeu pareceres de alerta informando o descumprimento dos limites ora citados (TC 4.547/2016, 10.065/2016 e 5.630/2017).

Assim, sugerimos que seja **citado** o gestor para apresentar alegações de defesa acompanhadas de documentos probantes.

### 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 que a dívida consolidada líquida dos municípios não poderá exceder a 1,2 vezes a receita corrente líquida.

Com base nos demonstrativos contábeis integrantes da prestação de contas anual do município, ao final do exercício em análise, a dívida consolidada líquida representou **3,48%** (três vírgula quarenta e oito pontos percentuais) da receita corrente líquida, conforme se demonstra na tabela a seguir:

**Tabela 18): Dívida consolidada líquida**  
**1,00**

**Em R\$**

| Descrição  | Valor          |
|--|----------------|
| Dívida consolidada                                 | 31.605.407,41  |
| Deduções   | 23.177.405,70  |
| Dívida consolidada líquida                         | 8.428.001,71   |
| Receita corrente líquida – RCL                     | 241.974.384,69 |
| <b>% da dívida consolidada líquida sobre a RCL</b> | <b>3,48%</b>   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

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 Da República /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 da República outorgou a competência ao Senado Federal para dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno dos municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público Federal (artigo 52).

O Senado Federal editou a Resolução 43/2001, dispondo sobre os limites para a contratação das operações de crédito pelos municípios, inclusive concessão de garantias, seus limites e condições de autorização, conforme art. 7º.

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

- 16% (dezesseis 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 municípios, o 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, as disposições contidas nos artigos 14 e 15 daquela resolução.

Apresenta-se, nas tabelas a seguir, com base nas demonstrações contábeis que integram a prestação de contas, os montantes e limites de operações de crédito contratadas pelo município, apurados ao final do exercício em análise:

**Tabela 19):** Operações de crédito (Limite 16% RCL)**Em R\$ 1,00**

| Descrição  | Valor          |
|--|----------------|
| Receita corrente líquida – RCL   | 241.974.384,69 |
| Montante global das operações de crédito   | 0,00           |
| <b>% do montante global das operações de crédito sobre a RCL</b>                           | <b>0,00%</b>   |
| Amortização, juros e demais encargos da dívida   | 0,00           |
| <b>% do com prometimento anual com amortização, juros e encargos da dívida sobre a RCL</b> | <b>0,00%</b>   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

**Tabela 20):** Garantias concedidas (Limite 22% RCL)**Em R\$ 1,00**

| Descrição  | Valor          |
|--|----------------|
| Receita corrente líquida – RCL                                   | 241.974.384,69 |
| Montante global das garantias concedidas                         | 0,00           |
| <b>% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL</b> | <b>0,00%</b>   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

**Tabela 21):** Operações de crédito – ARO (Limite 7% RCL)**Em R\$ 1,00**

| Descrição  | Valor          |
|--|----------------|
| Receita corrente líquida – RCL   | 241.974.384,69 |
| Montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias – ARO                   | 0,00           |
| <b>% do montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias sobre a RCL</b> | <b>0,00%</b>   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

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 contragarantias.

## **7.4 OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELO TITULAR DO PODER NO ÚLTIMO ANO DE SEU MANDATO**

### **7.4.1 Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar**

O passivo financeiro das entidades públicas é composto de valores devidos cujo pagamento independe de autorização orçamentária, uma vez que a obrigação já passou pelo orçamento – restos a pagar – ou não está atrelado ao orçamento, como as consignações e depósitos de terceiros.

Restos a Pagar são as despesas legalmente empenhadas pelo ente público, mas não pagas. A Lei 4.320/1964 conceitua e classifica os restos a pagar da seguinte forma, em seu art. 36:

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

Os restos a pagar processados são aqueles cujo serviço foi prestado ou o material adquirido foi entregue pelo fornecedor contratado, estando a despesa liquidada e em condições legais para o pagamento.

Os restos a pagar não processados são aqueles cujo empenho foi legalmente emitido, porém o objeto adquirido ainda não foi entregue, ou o serviço correspondente ainda não foi prestado pelo fornecedor, estando, portanto, pendente de regular liquidação e pagamento.

A Secretaria do Tesouro Nacional traz o seguinte conceito para os restos a pagar processados e não processados:

#### **RESTOS A PAGAR PROCESSADOS**

São considerados processados os Restos a Pagar referentes a empenhos liquidados e, portanto, prontos para o pagamento, ou seja, cujo direito do credor já foi verificado. Os Restos a Pagar Processados não devem ser cancelados, tendo em vista que o fornecedor de bens/serviços cumpriu com a obrigação de fazer e a Administração não poderá deixar de cumprir com a obrigação de pagar.

#### **RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS**

São considerados não processados os empenhos de contrato e convênios que se encontram em plena execução, não existindo o direito líquido e certo do credor. Dessa forma, no encerramento do exercício a despesa orçamentária que se encontrar empenhada, mas ainda não paga será inscrita em restos a pagar não processados.

Quanto à execução da despesa orçamentária, da qual se origina os restos a pagar, a LRF estabelece expressamente a necessidade de vinculação dos recursos à finalidade específica, conforme parágrafo único do art. 8º da Lei Complementar 101/2000:

Parágrafo único - os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Nesse sentido, consta do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5), que tem como propósito dar transparência ao montante disponível para fins da inscrição em Restos a Pagar de despesas não liquidadas, evidenciando a disponibilidade de caixa líquida para cada um dos recursos vinculados (art. 55 da LRF).

O demonstrativo também possibilita a verificação do cumprimento do art. 42 da LRF, de forma que no último ano de mandato da gestão administrativo-financeira de cada órgão referido no art. 20 da mesma lei haja suficiente disponibilidade de caixa para cobrir as obrigações de despesa contraídas.

Desta forma, com base nos preceitos legais e regulamentares anteriormente mencionados, e ainda, considerando-se as informações encaminhadas pelo responsável em sua prestação de contas, verificou-se que as informações pertinentes ao Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal do Poder Executivo (3º quadrimestre de 2016) são as que seguem:

**Tabela 22):** Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar **R\$ 1,00**

| Identificação dos recursos           | Disp. de caixa bruta | Obrigações Financeiras |                      |                         |                       | Dispon. Líquida antes da inscrição de RPNP | RP não Liq.         | Dispon. Líquida       |
|--------------------------------------|----------------------|------------------------|----------------------|-------------------------|-----------------------|--|---------------------|-----------------------|
|                                      |                      | RP Liq. Exerc. Ant.    | RP Liq.              | RP não Liq. Exerc. Ant. | Demais Obrig. Financ. |  |                     |                       |
| Saúde Recursos próprios              | 704.162,29           | 64.167,60              | 3.233.163,76         | 13.488,82               | 266.358,99            | -2.873.016,88                              | 190.619,35          | -3.063.636,23         |
| Saúde Recursos SUS                   | 2.894.252,24         | 228.632,67             | 361.965,51           | 0,00                    | 1.260.377,22          | 1.043.276,84                               | 233.069,32          | 810.207,52            |
| Saúde Outros recursos                | 2.206,41             | 0,00                   | 0,00                 | 0,00                    | 0,00                  | 2.206,41                                   | 0,00                | 2.206,41              |
| Educação Recursos próprios           | 1.831.384,39         | 408.087,66             | 9.689.095,31         | 0,00                    | 2.130.945,38          | -10.396.743,96                             | 0,00                | -10.396.743,96        |
| Educação Recursos programas federais | 562.742,26           | 127.697,16             | 251.552,55           | 0,00                    | 89.845,99             | 93.646,56                                  | 137.806,82          | -44.160,26            |
| Educação Outros recursos             | 2.561.629,50         | 329,02                 | 35.145,47            | 1.963,27                | 9.663,89              | 2.514.527,85                               | 447.676,32          | 2.066.851,53          |
| Demais vinculadas                    | 6.488.864,11         | 701.913,83             | 1.577.265,05         | 133.526,41              | 2.532.040,96          | 1.544.117,86                               | 831.396,12          | 712.721,74            |
| RPPS                                 | 1.120,98             | 0,00                   | 0,00                 | 0,00                    | 0,00                  | 1.120,98                                   | 0,00                | 1.120,98              |
| Não vinculadas                       | 5.300.515,53         | 844.217,94             | 4.900.272,37         | 1.616,42                | 3.701.250,85          | -4.146.842,05                              | 120.629,15          | -4.267.471,20         |
| <b>Total</b>                         | <b>20.346.877,71</b> | <b>2.375.045,88</b>    | <b>20.048.460,02</b> | <b>150.594,92</b>       | <b>9.990.483,28</b>   | <b>-12.217.706,39</b>                      | <b>1.961.197,08</b> | <b>-14.178.903,47</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

No campo "Demais Obrigações Financeiras" estão consolidadas as obrigações de despesas referentes às despesas de exercícios anteriores (**R\$ 1.740.931,94**), bem como as despesas relativas às consignações e depósitos do período (**R\$8.249.551,34**).

#### INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

#### 7.4.2 Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento

**Base Legal:** artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

Com vistas ao equilíbrio das contas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, em seu artigo 42, a vedação ao titular de Poder ou órgão, de contrair, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem

pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao discorrer sobre o tema em seu Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), assim se pronunciou:

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros.

[...]

Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração "os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício" e não apenas nos dois últimos quadrimestres.

[...]

De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior. Para cumprimento da regra, o limite a ser observado é o de disponibilidade de caixa, considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Para que essas despesas possam ser pagas, é preciso pagar primeiramente os credores mais antigos, ou seja, deve-se respeitar a ordem cronológica das obrigações.

Em relação ao art. 42 da LRF, observados as vinculações dos recursos públicos (parágrafo único do art. 8º da mesma lei), a verificação do cumprimento se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente, levando-se em conta os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício e não apenas nos dois últimos quadrimestres. Havendo insuficiência de recursos financeiros, resta configurado o descumprimento do dispositivo.

Entende-se como assunção de obrigação de despesa aquela proveniente de contrato, convênio, acordo, ajuste **ou qualquer outra forma de contratação.** Nesse aspecto, dispõe a Lei 8.666/1993 (art. 62):

O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder **substituí-lo por outros instrumentos hábeis**, tais como **carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço**. (grifo nosso).

Entende-se, portanto, que, na ausência do instrumento de contrato, a nota de empenho pode extrapolar o aspecto meramente orçamentário-financeiro e assumir natureza contratual.

Do detalhamento a seguir observou-se que o Poder Executivo contraiu obrigações de despesa no período vedativo com insuficiência de recursos financeiros para pagamento, nas seguintes fontes de recursos:

Disponibilidade de caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados (R\$):

| Destinação dos Recursos                | Disponibilidade de caixa bruta | Obrigações financeiras |                    | Dispon. Líquida 30/04 | Dispon. Líquida 31/12  |
|--|--------------------------------|------------------------|--------------------|-----------------------|------------------------|
|  |                                | Até 31/04              | A partir de 01/05  |                       |                        |
| Saúde - Recursos próprios              | 704.162,29                     | 2.032.153,27           | 1.265.178,09       | - 1.327.990,98        | -2.593.169,07          |
| Educação - Recursos próprios           | 1.831.384,39                   | 7.318.100,82           | 2.779.082,15       | - 5.486.716,43        | -8.265.798,58          |
| Educação - Recursos Programas Federais | 562.742,26                     | 147.960,06             | 231.289,65         | 414.782,21            | 183.492,56             |
| Não vinculadas                         | 5.300.515,53                   | 3.792.059,00           | 1.952.431,31       | 1.508.456,53          | -443.974,78            |
| <b>Total</b>                           | <b>8.398.804,47</b>            | <b>13.290.273,15</b>   | <b>6.227.981,2</b> | <b>- 4.891.468,67</b> | <b>- 11.119.449,87</b> |

Disponibilidade de caixa após da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (R\$):

| Destinação dos Recursos                | Dispon. Líquida antes inscrição RPNP | Obrigações financeiras |                   | Dispon. Líquida em 30/04 | Dispon. Líquida Em 31/12 |
|--|--------------------------------------|------------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
|  |                                      | Até 31/04              | A partir de 01/05 |                          |                          |
| Saúde - Recursos próprios              | -2.593.169,07                        | 279.847,81             | 190.619,35        | -2.873.016,88            | -3.063.636,23            |
| Educação - Recursos próprios           | -8.265.798,58                        | 2.130.945,38           | 0,00              | -10.396.743,96           | -10.396.743,96           |
| Educação - Recursos Programas Federais | 183.492,56                           | 89.845,99              | 137.806,82        | 93.646,57                | -44.160,25               |
| Não vinculadas                         | -443.974,78                          | 3.760.624,97           | 62.871,45         | -4.204.599,75            | -4.267.471,20            |
| <b>Total</b>                           | <b>-11.119.449,87</b>                | <b>6.261.264,15</b>    | <b>391.297,62</b> | <b>-17.380.714,02</b>    | <b>-17.772.011,64</b>    |

A inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira também encontra vedação no art. 55 da LRF.

Os restos a pagar empenhados e liquidados no período vedativo, derivados ou não de contratações pactuadas são os evidenciados no APÊNDICE G deste Relatório Técnico, nas fontes Saúde e Educação (Recursos próprios), Educação – Recursos de Programas Federais e Não Vinculados.

Consta do referido APÊNDICE G as seguintes informações sobre as obrigações de despesa consideradas na apuração: nº e data do empenho, fornecedor, histórico da despesa, classificação dos restos a pagar entre processados e não processados, valor, fonte de recursos, nº e data de assinatura do contrato/congêneres.

Insta registrar, por oportuno, que também se observou a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, descumprindo, assim, o artigo 55, III, b, da Lei Complementar 101/2000.

Diante do exposto, propomos a **citação** do responsável para apresentar alegações de defesa acompanhadas de documentos comprobatórios, tendo em vista que o Poder Executivo contraiu despesas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (art. 42 da LRF).

#### **INDICATIVO DE IRREGULARIDADE**

#### **7.5 AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL PELO TITULAR DO PODER NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE SEU MANDATO**

A Lei Complementar 101/2000 estabeleceu na seção II, subseção II, questões acerca da despesa com pessoal e de seu controle total:

Art. 21. É nulo de pleno direito o ato que provoque aumento da despesa com pessoal e não atenda:

I - as exigências dos arts. 16 e 17 desta Lei Complementar, e o disposto no inciso XIII do art. 37 e no § 1º do art. 169 da Constituição;

II - o limite legal de comprometimento aplicado às despesas com pessoal inativo.

Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

Assim, uma vez que o exercício em discussão nestes autos refere-se ao final de mandato do titular do Poder Executivo Municipal, necessário que seja avaliada a mencionada disposição estabelecida no parágrafo único do art. 21 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Para tanto, *mister* demonstrar a forma como esta Corte de Contas dá interpretação ao mencionado dispositivo. Por meio do Processo TC 6.955/2008, foi enfrentada esta matéria e o Plenário desta Corte de Contas firmou entendimento externado no Parecer Consulta 001/2012, publicado no Diário Oficial do Estado de 25/01/2012, de onde se extrai:

Já o preceito contido no parágrafo único do referido art. 21, além do cunho de moralidade pública implícito no citado dispositivo legal, visa coibir a prática de atos de favorecimento relacionados com os quadros de pessoal, mediante concessões em final de mandato (contratações, nomeações atribuição de vantagens etc.), no sentido de evitar o crescimento das despesas de pessoal, o conseqüente comprometimento dos orçamentos futuros e a inviabilização das novas gestões. 14. Entretanto, apesar de ser direcionado a todos os administradores públicos, o citado dispositivo, da mesma forma que o caput do artigo 21, não pode ser interpretado literalmente, sob pena de inviabilizar a administração nos últimos 180 dias da gestão de seus dirigentes, uma vez que, se assim fosse, nesse período, estariam impedidos de realizar qualquer tipo de ato que resultasse aumento de despesa. Dessa forma, considerando que o objetivo da norma contida no Parágrafo único do art. 21 da Lei Complementar nº 101/2000 é assegurar a moralidade pública, não pode ela atingir as ações dos administradores voltadas para o atingimento das metas previstas no planejamento do órgão. 15. Assim, para que haja a incidência da vedação prevista no mencionado dispositivo legal, com a conseqüente nulidade dos atos, é necessário que estes se apresentem conjugados dos seguintes pressupostos: resultar aumento da despesa com pessoal, refletir ato de favorecimento indevido e ser praticado nos 180 dias que antecedem o final do mandato. 16. Como conseqüência lógica, a nulidade prevista deixa de incidir sobre os atos de continuidade administrativa que, guardando adequação com a lei orçamentária anual, sejam objeto de dotação específica e suficiente, ou que estejam abrangidos por crédito genérico, de forma que, somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o

exercício, com compatibilidade com o Plano Plurianual e a com a Lei de Diretrizes Orçamentárias [grifo nosso]. [...] Isto posto, conclui-se que a concessão de abono pecuniário pela Câmara Municipal a servidores efetivos, comissionados, contratados temporariamente, cedidos e inativos, pode acontecer por meio de lei em sentido estrito/formal, de iniciativa da respectiva casa, aprovada mesmo durante o período de 180 dias, observados os limites previstos no art. 20, da LRF, bem como o estabelecido no art. 16 do mesmo diploma legal e no art. 169, § 1º, da CF.”

No intuito de avaliar se houve aumento de despesas nos últimos 180 dias (de 05 de julho até final do exercício) do mandato do Prefeito Municipal, foi analisada a informação das folhas de pagamento referentes às competências de junho a dezembro do exercício em análise, de onde se apurou:

**Tabela 23):** Comparativo FOLRGP – Poder Executivo **Em R\$ 1,00**

| Competência | Valor Bruto   | Abono | 13º Salário  | Férias       | Valor Líquido |
|-------------|---------------|-------|--------------|--------------|---------------|
| Junho       | 11.322.229,88 |       | 448.823,86   | 440.076,34   | 10.433.329,68 |
| Julho       | 11.507.584,72 |       | 531.394,77   | 444.234,25   | 10.531.955,70 |
| Agosto      | 11.285.877,29 |       | 486.616,49   | 387.438,22   | 10.411.822,58 |
| Setembro    | 11.138.801,78 |       | 485.260,60   | 1.004.468,04 | 9.649.073,14  |
| Outubro     | 11.358.039,53 |       | 452.724,73   | 1.105.167,62 | 9.800.147,18  |
| Novembro    | 11.977.155,42 |       | 703.264,66   | 1.547.307,64 | 9.726.583,12  |
| Dezembro    | 21.040.033,31 |       | 8.868.481,09 | 1.674.039,52 | 10.497.512,70 |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

**Tabela 24):** Quantitativo de servidores – Poder Executivo (FOLRGP)

| Unidades Gestoras                                  | Jun  | Jul  | Ago  | Set  | Out  | Nov  | Dez  |
|--|------|------|------|------|------|------|------|
| Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateu | 136  | 134  | 131  | 131  | 130  | 132  | 134  |
| Fundo Municipal de Saúde de São Mateus             | 831  | 828  | 825  | 833  | 826  | 824  | 863  |
| Prefeitura Municipal de São Mateus                 | 13   | 12   | 12   | 12   | 13   | 10   | 10   |
| Procuradoria Geral de São Mateus                   | 118  | 121  | 121  | 121  | 122  | 126  | 174  |
| Secretaria de Gabinete de São Mateus               | 4    | 4    | 3    | 3    | 3    | 2    | 2    |
| Secretaria Municipal de Administração de São Mateu | 76   | 78   | 78   | 78   | 78   | 74   | 75   |
| Secretaria Municipal de Agricultura, Aquicultura,  | 46   | 46   | 47   | 45   | 43   | 31   | 33   |
| Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Inova | 12   | 15   | 14   | 13   | 13   | 12   | 12   |
| Secretaria Municipal de Comunicação de São Mateus  | 2    | 3    | 3    | 3    | 4    | 3    | 3    |
| Secretaria Municipal de Cultura de São Mateus      | 34   | 32   | 31   | 31   | 31   | 31   | 32   |
| Secretaria Municipal de Defesa Social de São Mateu | 118  | 121  | 121  | 121  | 122  | 126  | 174  |
| Secretaria Municipal de Educação de São Mateus     | 2148 | 2181 | 2211 | 2181 | 2213 | 2155 | 2201 |
| Secretaria Municipal de Finanças de São Mateus     | 52   | 49   | 49   | 49   | 49   | 49   | 49   |
| Secretaria Municipal de Governo de São Mateus      | 30   | 27   | 28   | 26   | 27   | 26   | 26   |
| Secretaria Municipal de Meio Ambiente de São Mateu | 13   | 13   | 14   | 14   | 15   | 13   | 13   |
| Secretaria Municipal de Planejamento, Desenvolvi   | 11   | 10   | 11   | 10   | 10   | 9    | 9    |
| Secretaria Municipal de Turismo de São Mateus      | 9    | 9    | 9    | 9    | 9    | 8    | 8    |
| Serviço Autônomo de Água e Esgoto São Mateus       | 109  | 110  | 106  | 106  | 104  | 96   | 98   |
| Total  | 3762 | 3793 | 3814 | 3786 | 3812 | 3727 | 3916 |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

**Tabela 25):** Comparativo FOLRPP – Poder Executivo

**Em R\$ 1,00**

| Competência | Valor Bruto | Abono | 13º Salário | Férias     | Valor Líquido |
|-------------|-------------|-------|-------------|------------|---------------|
| Junho       | 157.687,76  |       | 3.806,96    | 0,00       | 153.880,80    |
| Julho       | 199.661,17  |       | 31.287,90   | 11.812,12  | 156.561,15    |
| Agosto      | 131.845,15  |       | 0,00        | 0,00       | 131.845,15    |
| Setembro    | 105.687,46  |       | 17.388,73   | 0,00       | 88.298,73     |
| Outubro     | 159.568,89  |       | 0,00        | 116.607,04 | 42.961,85     |
| Novembro    | 126.963,37  |       | 35.621,60   | 0,00       | 91.341,77     |
| Dezembro    | 141.911,53  |       | 77.210,17   | 0,00       | 64.701,36     |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

**Tabela 26):** Quantitativo de servidores – Poder Executivo (FOLRPP)

| Unidades Gestoras                                  | Jun | Jul | Ago | Set | Out | Nov | Dez |
|--|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| Fundo Municipal de Assistência Social de São Mateu | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   |
| Fundo Municipal de Saúde de São Mateus             | 2   | 2   | 2   | 2   | 2   | 2   | 2   |
| Secretaria Municipal de Administração de São Mateu | 2   | 2   | 2   | 1   | 1   | 1   | 0   |
| Secretaria Municipal de Ciência, Tecnologia, Inova | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   |
| Secretaria Municipal de Educação de São Mateus     | 1   | 0   | 1   | 1   | 1   | 1   | 1   |
| Total  | 7   | 6   | 7   | 6   | 6   | 6   | 5   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Como resultado, depreende-se que não há evidências de descumprimento do art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme entendimento desta Corte de Contas.

## 7.6 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 da 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 SAÚDE E DA EDUCAÇÃO

### 8.1 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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

Por determinação da Constituição da República, 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.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município, no exercício em análise, aplicou **30,29%** (trinta vírgula vinte e nove pontos percentuais) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, conforme planilha de apuração, APÊNDICE D deste relatório, resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

**Tabela 27):** Aplicação na manutenção e desenvolvimento ensino

**Em R\$**

| <b>Destinação de recursos</b>  | <b>Valor</b>         |
|--|----------------------|
| Receitas provenientes de impostos  | 35.705.991,17        |
| Receitas provenientes de transferências                                  | 88.578.537,35        |
| Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino | 124.284.528,52       |
| <b>Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino</b>          | <b>37.643.889,85</b> |
| <b>% de aplicação</b>  | <b>30,29%</b>        |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Quanto à destinação de recursos para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, constatou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município destinou **78,60%** (setenta e oito vírgula sessenta pontos percentuais) das

receitas provenientes do Fundeb, conforme demonstrado na planilha de apuração, APÊNDICE D, apresentado resumidamente na tabela a seguir:

**Tabela 28):** Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério **Em R\$ 1,00**

| <b>Destinação de recursos</b>                                       | <b>Valor</b>         |
|---|----------------------|
| Receitas líquidas provenientes do FUNDEB                            | 61.032.550,60        |
| <b>Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério</b> | <b>47.971.820,18</b> |
| <b>% de aplicação</b>   | <b>78,60%</b>        |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

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 da Pública/1988 (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29/2000).

A Emenda Constitucional 29/2000 acrescentou artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, estabelecendo 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 da República, estabelecendo os valores mínimos a serem aplicados anualmente pelos 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](#) da República.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município, no exercício em análise, aplicou **20,83%** (vinte vírgula oitenta e três pontos percentuais) da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de saúde, conforme demonstrado na planilha de apuração, APÊNDICE E deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

**Tabela 29):** Aplicação recursos em ações serviços públicos saúde **Em R\$**  
**1,00**

| <b>Destinação de recursos</b>  | <b>Valor</b>         |
|--|----------------------|
| Receitas provenientes de impostos                                    | 35.705.991,17        |
| Receitas provenientes de transferências                              | 88.578.537,35        |
| Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde | 124.284.528,52       |
| <b>Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde</b>          | <b>25.891.949,80</b> |
| <b>% de aplicação</b>  | <b>20,83%</b>        |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

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 regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) e atribuiu aos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social 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<sup>4</sup>:

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.

Avaliou-se o parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb, que integra a prestação de contas anual do município, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício em análise, e constatou-se que o colegiado concluiu pela aprovação das contas.

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

A Lei Complementar 141/2012 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

<sup>4</sup> <http://www.fnde.gov.br>

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).

A LC 141 estabeleceu, ainda, 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-se 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 34/2015 disciplinou 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 141/2012.

Avaliou-se o documento que foi encaminhado como parecer do Conselho Municipal de Saúde, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício em análise, e constatou-se que o colegiado concluiu pela aprovação das contas.

## 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 da República/1988.

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

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, apuraram-se os valores transferidos pelo Poder Executivo ao Poder Legislativo, a título de duodécimo (planilha detalhada APÊNDICE F deste relatório), no decorrer do exercício em análise, conforme demonstrado sinteticamente na tabela a seguir:

**Tabela 30):** Transferências para o Poder Legislativo

**Em R\$ 1,00**

| Descrição  | Valor          |
|--|----------------|
| Receita tributária e transferências – 2012 (Art. 29-A CF/88) | 142.542.705,94 |
| % máximo para o município                                    | 6,00%          |

|   |                     |
|---|---------------------|
| Valor máximo permitido para transferência | 8.552.562,36        |
| <b>Valor efetivamente transferido</b>     | <b>8.223.942,56</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Portanto, verifica-se, da tabela acima, que o limite constitucional foi cumprido.

## 10. SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

A Constituição Federal, em seu artigo 74, determina que deverá ser mantido pelos Poderes sistemas de controle interno, estabelecendo conteúdo mínimo que este controle deverá ter como objeto, conforme exposto abaixo:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

No parágrafo primeiro, ficou estabelecido que “os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária”.

Por meio da Resolução 227/2011, alterada pela Resolução 257/2013, esta Corte de Contas dispôs sobre a criação, implantação, manutenção e fiscalização do Sistema de Controle Interno da Administração Pública, aprovando também o “Guia de orientação para implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública”, e estabelecendo prazos para que os jurisdicionados atendessem aos comandos regulamentadores.

Consta da Instrução Normativa TC 34/2015 previsão para encaminhamento, pelo prefeito, da seguinte documentação correlata:

- Relatório de avaliação do cumprimento do plano de ação para implantação do Sistema de Controle Interno (Art. 3º, § 3º, da Resolução TC nº 227/2011);
- Relatório e parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, assinado por seu responsável, contendo os elementos previstos no Anexo II, Tabela 5, desta Instrução Normativa. (Art. 76, § 3º da LC nº 621/2012 c/c artigo 122, § 5º do RITCEES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013 e c/c artigo 4º da Resolução TC nº 227/2011);
- Pronunciamento expresso do chefe do poder atestando ter tomado conhecimento das conclusões contidas no parecer conclusivo emitido pelo órgão central do sistema de controle interno, a que se refere o parágrafo único, do artigo 4º, da Resolução TC nº 227/2011.

Com base nos documentos encaminhados, constata-se que o sistema de controle interno foi instituído pela Lei Complementar municipal 68/2013, sendo que a Câmara Municipal subordina-se à unidade de controle interno do Executivo Municipal.

A documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 34/2015 foi encaminhada, nos termos previstos pela regulamentação, sendo que foram apontados indicativos de irregularidades.

## INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

10.1 AUSÊNCIA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE VIABILIZASSEM A EMISSÃO DO PARECER DO CONTROLE INTERNO SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL.

**Base legal:** artigos 135, § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015.

Ao analisar o Relatório e Parecer Conclusivo do Controle Interno, encaminhado pelo gestor na presente Prestação de Contas, verifica-se que houve abstenção de emissão de uma opinião conclusiva sob a prestação de contas do gestor responsável e alegou-se:

### 7. PARECER CONCLUSIVO

Em face do exposto, após apresentação da prestação de contas anual relativa ao exercício de 2016, elaborada sob a responsabilidade da Sr. **JADIR CARMINATI BACHETTI**, Secretário Municipal de Agricultura, Aquicultura, Abastecimento e Pesca do Município de São Mateus, apresento o presente relatório, **com abstenção de opinião**.

São Mateus, ES, 27 de abril de 2017.

**ELIANE FRANÇA CONTI**

**Controladora Geral**

**Decreto nº 8.902/2017**

Portanto, tendo em vista que foi realizada análise da prestação de contas pela Controladoria Geral do Município, sugere-se **citar** o gestor, para apresentar justificativas pela ausência de tomada de medidas necessárias e suficientes que viabilizassem a realização de procedimentos de controle e a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual.

### 11. MONITORAMENTO

Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES não foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

### 12. ANÁLISE DE CONFORMIDADE (DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS)

#### 12.1 CONSISTÊNCIA ELETRÔNICA DE DADOS

Por meio do Sistema CidadES, segundo pontos de controle predefinidos, foi realizada a análise de consistência dos dados encaminhados pelo responsável e evidenciados no Balanço Orçamentário, Balanço Financeiro, Balanço Patrimonial e Demonstração das Variações Patrimoniais, tal como evidenciado a seguir.

**12.1.1 Análise entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar não processados**

*Base Legal: artigos 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o valor da inscrição de restos a pagar não processados (exercício atual) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao total da despesa empenhada menos total da despesa liquidada informada no Balanço Orçamentário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 31) Restos a Pagar não Processados**

|                          |              |
|--------------------------|--------------|
| Balanço Financeiro (a)   | 1.961.603,88 |
| Balanço Orçamentário (b) | 1.961.603,88 |
| <b>Divergência (a-b)</b> | <b>0,00</b>  |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

**12.1.2 Análise entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação aos restos a pagar processados**

*Base Legal: artigos 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o valor da Inscrição de restos a pagar processados (exercício atual), informada no Balanço Financeiro deve ser igual ao total da despesa liquidada menos total da despesa paga informada no Balanço Orçamentário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 32) Restos a Pagar Processados**

|                          |               |
|--------------------------|---------------|
| Balanço Financeiro (a)   | 20.048.460,02 |
| Balanço Orçamentário (b) | 20.048.460,02 |
| <b>Divergência (a-b)</b> | <b>0,00</b>   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

**12.1.3 Análise da execução orçamentária na dotação Reserva de Contingência informada no Balanço Orçamentário**

*Base Legal: art. 5º, Inciso III, da Lei Complementar 101/2000; art. 5º da Portaria MOG 42/1999; art. 8º da Portaria STN/SOF 163/2001*

Verificou-se, com base nas informações do Balanço Orçamentário, se houve execução de despesa orçamentária na dotação "Reserva de Contingência":

**Tabela 33) Execução de despesa na dotação Reserva de Contingência**

| <b>Balanço Orçamentário:</b> | <b>Valores</b> |
|------------------------------|----------------|
| Despesas Empenhadas          | 0,00           |
| Despesas Liquidada           | 0,00           |
| Despesas Paga                | 0,00           |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a ausência de execução orçamentária na dotação da Reserva de Contingência.

**12.1.4 Análise de execução orçamentária na dotação Reserva do RPPS informada no Balanço Orçamentário**

*Base Legal: art. 8º da Portaria STN/SOF 163/2001*

Verificou-se, com base nas informações do Balanço Orçamentário, se houve execução de despesa orçamentária na dotação "Reserva do RPPS":

**Tabela 34) Execução de despesa na dotação Reserva do RPPS**

| Balanço Orçamentário | Valores |
|----------------------|---------|
| Despesas Empenhadas  | 0,00    |
| Despesas Liquidada   | 0,00    |
| Despesas Paga        | 0,00    |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a ausência de execução orçamentária na dotação da Reserva do RPPS.

**12.1.5 Análise entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação à receita orçamentária**

*Base Legal: artigos 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o total da receita orçamentária (exercício atual) informada no Balanço Financeiro deve ser igual ao total da receita orçamentária informada no Balanço Orçamentário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 35) Total da Receita Orçamentária**

|                          |                |
|--------------------------|----------------|
| Balanço Financeiro (a)   | 248.845.741,60 |
| Balanço Orçamentário (b) | 248.845.741,60 |
| <b>Divergência (a-b)</b> | <b>0,00</b>    |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

**12.1.6 Análise entre o Balanço Financeiro e o Balanço Orçamentário em relação à despesa orçamentária**

*Base Legal: artigos 85, 101, 102 e 103 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o total da despesa orçamentária (exercício atual) informada no Balanço Financeiro deve ser igual ao total da despesa orçamentária informada no Balanço Orçamentário, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 36) Total da Despesa Orçamentária**

|                          |                |
|--------------------------|----------------|
| Balanço Financeiro (a)   | 271.955.306,36 |
| Balanço Orçamentário (b) | 271.955.306,36 |
| <b>Divergência (a-b)</b> | <b>0,00</b>    |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

### 12.1.7 Análise entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício anterior da conta Caixa e Equivalentes de Caixa

*Base Legal: artigos 85, 101, 103 e 105 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (exercício anterior) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao informado no Balanço Patrimonial (coluna exercício anterior), conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 37)**Conta Caixa e Equivalentes de Caixa (exercício anterior)

|                          |               |
|--------------------------|---------------|
| Balanço Financeiro (a)   | 29.518.355,38 |
| Balanço Patrimonial (b)  | 29.518.355,38 |
| <b>Divergência (a-b)</b> | <b>0,00</b>   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

### 12.1.8 Análise entre o Balanço Financeiro e o Balanço Patrimonial em relação ao saldo do exercício atual da conta Caixa e Equivalentes de Caixa

*Base Legal: artigos 85, 101, 103 e 105 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o saldo da conta Caixa e Equivalentes de Caixa (exercício atual) informado no Balanço Financeiro deve ser igual ao informado no Balanço Patrimonial (coluna exercício atual), conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 38)**Conta Caixa e Equivalentes de Caixa (exercício atual)

|                          |               |
|--------------------------|---------------|
| Balanço Financeiro (a)   | 20.267.693,81 |
| Balanço Patrimonial (b)  | 20.267.693,81 |
| <b>Divergência (a-b)</b> | <b>0,00</b>   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

### 12.1.9 Análise entre a Demonstração das Variações Patrimoniais e o Balanço Patrimonial em relação ao resultado patrimonial

*Base Legal: artigos 85, 101, 104 e 105 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o resultado patrimonial apurado na Demonstração das Variações Patrimoniais deve ser igual ao resultado do exercício no patrimônio líquido do Balanço Patrimonial, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 39)**Resultado Patrimonial

|                        |
|------------------------|
| <b>Exercício atual</b> |
|------------------------|

|                           |               |
|---------------------------|---------------|
| DVP (a)                   | 8.683.978,05  |
| Balço Patrimonial (b)     | 8.683.978,05  |
| <b>Divergência (a-b)</b>  | <b>0,00</b>   |
| <b>Exercício anterior</b> |               |
| DVP (a)                   | 24.676.594,20 |
| Balço Patrimonial (b)     | 24.676.594,20 |
| <b>Divergência (a-b)</b>  | <b>0,00</b>   |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a existência de conformidade entre os demonstrativos contábeis.

### 12.1.10 Análise entre os totais dos saldos devedores e dos saldos credores

*Base Legal: artigos 85, 86 e 88 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que os saldos devedores devem ser iguais aos saldos credores, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 40)**Comparativo dos saldos devedores e credores

|  |                       |
|--|-----------------------|
| <b>Saldos Devedores (a) = I + II</b>             | <b>830.893.871,76</b> |
| Ativo (BALPAT) – I                               | 419.707.509,54        |
| Variações Patrimoniais Diminutivas (DEMVAP) - II | 411.186.362,22        |
| <b>Saldos Credores (b) = III – IV + V</b>        | <b>830.893.871,76</b> |
| Passivo (BALPAT) – III                           | 419.707.509,54        |
| Resultado Exercício (BALPAT) – IV                | 8.683.978,05          |
| Variações Patrimoniais Aumentativas (DEMVAP) - V | 419.870.340,27        |
| <b>Divergência (c) = (a) - (b)</b>               | <b>0,00</b>           |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se observância ao método das partidas dobradas.

### 12.1.11 Análise da despesa executada em relação à dotação atualizada

*Base Legal: artigos 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o valor da despesa executada no Balço Orçamentário deve ser menor ou igual à dotação orçamentária atualizada, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 41)**Execução da Despesa Orçamentária

|   |                       |
|---|-----------------------|
| Despesa Empenhada (a)                                 | 271.955.306,36        |
| Dotação Atualizada (b)                                | 292.396.084,17        |
| <b>Execução da despesa em relação à dotação (a-b)</b> | <b>-20.440.777,81</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se que não houve execução orçamentária da despesa em valores superiores à dotação atualizada.

**12.1.12 Dotação atualizada apresenta-se em valor superior à receita prevista atualizada**

*Base Legal: artigos 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o valor da dotação atualizada no Balanço Orçamentário deve ser igual ou menor que à receita prevista, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 42):** Planejamento Orçamentário

|  |                     |
|--|---------------------|
| Dotação Atualizada – BALORC (a)          | 292.396.084,17      |
| Receita Prevista Atualizada – BALORC (b) | 287.000.000,00      |
| <b>Dotação a maior (a-b)</b>             | <b>5.396.084,17</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

**Tabela 43):** Informações Complementares para análise

|   |              |
|---|--------------|
| Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores – BALORC (Previsão Atualizada)                    | 0,00         |
| Saldo de Superávit Financeiro – Exerc. Anterior – BALORC (Previsão Atualizada)                  | 4.893.848,45 |
| Saldo de Reabertura de Créditos Adicionais Exerc. Anterior – BALORC (Previsão Atualizada)       | 0,00         |
| Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Superávit Financeiro Exerc. Anterior) – DEMCAD | 4.893.848,45 |
| Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Reabertura de Créditos Adicionais) – DEMCAD    | 0,00         |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se que a origem da divergência está na não evidenciação, no balanço orçamentário, dos acréscimos à receita original, oriundas dos aumentos de dotação orçamentária que não se tiveram como fonte as anulações orçamentárias. Assim, opinamos pelo relevamento da divergência apontada na tabela 42 deste Relatório Técnico.

**12.1.13 As despesas foram executadas em valores superiores às receitas realizadas**

*Base Legal: artigos 85, 90, 91, 102 da Lei 4.320/1964*

Entende-se que o valor total da receita realizada no Balanço Orçamentário deve ser maior ou igual à despesa executada, conforme demonstrado na tabela abaixo:

**Tabela 44):** Execução da Despesa Orçamentária

|                               |                      |
|-------------------------------|----------------------|
| Despesas Empenhadas (a)       | 271.955.306,36       |
| Receitas Realizadas (b)       | 248.845.741,60       |
| <b>Execução a maior (a-b)</b> | <b>23.109.564,76</b> |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

**Tabela 45):** Informações Complementares para análise

|   |      |
|---|------|
| Recursos Arrecadados em Exercícios Anteriores – BALORC (Receitas Realizadas)              | 0,00 |
| Saldo de Superávit Financeiro – Exerc. Anterior – BALORC (Receitas Realizadas)            | 0,00 |
| Saldo de Reabertura de Créditos Adicionais Exerc. Anterior – BALORC (Receitas Realizadas) | 0,00 |

|   |              |
|---|--------------|
| Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Superávit Financeiro Exerc. Anterior) – DEMCAD | 4.893.848,45 |
| Créditos Adicionais Abertos no Exercício (Fonte: Reabertura de Créditos Adicionais) – DEMCAD    | 0,00         |

Fonte: Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, verifica-se a ocorrência de déficit orçamentário não coberto por superávit financeiro do exercício anterior. Nesse sentido, informamos que o gestor foi citado a se manifestar, conforme **item 4.3.1** deste Relatório Técnico.

### 13. REMUNERAÇÃO DE AGENTES POLÍTICOS

**Base Legal:** Lei Municipal nº 1.104/2012; arts. 37, incisos X e XI, 29, inciso V, e 39, § 4º da Constituição da República.

A Lei Municipal 1.104/2012 fixou os subsídios do Prefeito e do Vice-Prefeito, para a legislatura 2009/2012, em **R\$ 11.912,40** (onze mil novecentos e doze reais e quarenta centavos) e **R\$ 6.955,00** (seis mil e novecentos e cinquenta e cinco reais), respectivamente.

Da análise das fichas financeiras do Prefeito e do Vice-Prefeito referentes ao exercício de 2016, verifica-se que o Prefeito percebeu **R\$ 12.914,04** (doze mil novecentos e quatorze reais e quatro centavos) mensais a título de subsídio. Não foi identificado, nos documentos encaminhados, o valor relativo a remuneração do Vice-Prefeito.

A Lei Municipal 1.449/2015 reajustou os vencimentos do prefeito e vice, na mesma data e índice que os demais servidores municipais, no percentual de **10,00%** (dez pontos percentuais).

Diante do exposto, constata-se que as despesas com a remuneração desses Agentes Políticos, durante o exercício 2016, estão em conformidade com o mandamento legal.

[...]

## 2.2. DO MÉRITO

Quanto as irregularidades constantes nos **itens 2.1 e 4.2.1 do RTC 015/2018-1**, correspondente aos itens 2.1.1 e 2.2.1 da ITC 3304/2018-6 ratifico o posicionamento da área técnica, tomando-o como razão de decidir para **afastar as irregularidades**, como a seguir reproduzido:

### 2.1 Termo de Citação 67/2018-8 - Responsável: Daniel Santana Barbosa

#### 2.1.1 Descumprimento do prazo para envio da Prestação de Contas Anual (Item 2.1 RT 15/2018)

Base Legal: Art. 135 da Lei Complementar 621/2012.

Conforme relatado pelo RT 15/2018:

A Prestação de Contas Anual foi encaminhada a este Tribunal conforme disposições contidas na Instrução Normativa TC 34/2015, recebida e homologada no sistema CidadES em 30/06/2017, nos termos do artigo 123 do

Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, **inobservado**, portanto, o prazo regimental.

**JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS:** Conforme a Resposta de Comunicação 129/2018-5:

### 2.1. Descumprimento do Prazo de encaminhamento do PCA

Inicialmente faz-se necessário registrar que, como já fora anteriormente noticiado a Vossa Excelência, a atual gestão ao assumir a administração pública no início do exercício de 2017, teve que cumprir várias pendências deixadas pela gestão anterior, especialmente no Setor de Contabilidade e Financeiro, onde verificou-se a necessidade de colocar em dia vários documentos e relatórios necessários para o envio dos dados da PCA - 2016.

Assim, inúmeras dificuldades foram encontradas no início de 2017 para organizar e levantar a real situação em que a Administração se encontrava. Não existia nada concluído pela gestão anterior, sendo necessário um levantamento preciso dos contratos existentes, dos saldos inscritos em restos a pagar processados e não processados, atualização de saldo bancário.

Não podemos deixar de citar também como fator crucial para o atraso no envio dos documentos ao TCEES, a saída de vários servidores comissionados que ocupavam cargos essenciais para elaboração da prestação de contas, em especial a Contadora Municipal que ao sair sequer deixou a contabilidade organizada de forma a garantir a prestação de contas no prazo legal.

No tocante ao prazo de encaminhamento ao TCEES da Prestação de Contas de Governo e de Gestão, por meio do sistema CidadES, informamos que o Município de São Mateus, ES, se submete ao prazo fixado em sua Lei Orgânica.

Vejamos:

Art. 107. Ao Prefeito compete, privativamente, entre outras atribuições:

( ... )

**XI** - encaminhar, anualmente, por mídia ótica não regravável (CD-R ou DVD-R - Digital Versatile Disc Recordable), com sessão de gravação fechada de modo a não permitir a inclusão de novos dados, gravados em quantas mídias forem necessárias:

a) à Câmara Municipal, até o dia 30 (trinta) de abril, as Contas de Governo relativas ao exercício anterior;

**b) ao Tribunal de Contas do Estado até o dia 20 (vinte) de abril as Contas de Gestão e até o dia 30 (trinta) de abril as Contas de Governo relativas ao exercício anterior, para os efeitos de atender os preceitos constitucionais;"(NR)**

Todavia, apesar de reconhecermos o envio das prestações de contas de governo e de gestão um pouco tardio, há de se ressaltar a ausência de dolo ou culpa ou prejuízo ao erário pelo atual gestor, em razão dos fatos acima expostos.

Ou seja, o simples atraso no envio dos dados não implica obrigatoriamente em imposição de multa, sendo necessário aferir o motivo do atraso e a configuração de dolo ou culpa.

Também deve ser levado em consideração que os motivos que ensejaram no envio tardio dos dados não devem ser imputados ao atual gestor, mas sim aos responsáveis pelo Setor Contábil e Financeiro da gestão anterior, que ocasionaram o atraso na elaboração dos documentos necessários à prestação de contas.

Ademais, não podemos olvidar o entendimento pacificado e reiterado já firmado pelo Excelso Superior Tribunal de Justiça acerca da matéria:

*Ementa: ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PRESTAÇÃO DE CONTAS FORA DO PRAZO LEGAL. ACÓRDÃO RECORRIDO QUE CONSIGNA A AUSÊNCIA DE MALVERSAÇÃO DAS VERBAS PÚBLICAS OBJETO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS. NÃO INDICAÇÃO DE FATO QUE DEMONSTRASSE EVENTUAL DOLO. 1. Recurso especial no qual se discute se a prestação de contas apresentadas fora do prazo configura ato ímprobo. 2. O entendimento do STJ é no sentido de que "a improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente; [é] indispensável para a caracterização de improbidade que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/192, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10" (AIA. 30/AM, Rei. Ministro Teori Albino Zavascki, Corte Especial, DJe 28/09/2011). 3. A Lei n. 8.429/1992 define, em seu artigo 11, inciso VI, que a ausência de prestação de contas é ato*

*Ímprobo. Porém, deve-se destacar que não é a simples ausência de prestação de contas, no prazo em que deveria ser apresentada, que implica na caracterização do ato de improbidade administrativa, sendo necessário aferir o motivo do atraso na prestação de contas e OS efeitos decorrentes. 4. No caso dos autos, O acórdão a quo não consignou nenhum fato que pudesse dar ensejo ao entendimento de que o réu extrapolou O prazo da prestação de contas com O intuito de locupletar-se, de alguma forma, de seu ato omissivo. Nesse contexto, não há como em sede de recurso especial entender-se pela configuração do ato ímprobo. 5. Agravo regimental não provido. (STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL: AgRg no REsp 1295240 PI 2011/0283551-0).*

*EMENTA: PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. AGRAVO REGIMENTAL NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART. 11, INC. VI, DA LEI N. 8.429/92. MERO ATRASO NA PRESTAÇÃO DE CONTAS. ATO DE IMPROBIDADE NÃO CONFIGURADO. NECESSIDADE DE MÁ-FÉ OU DOLO GENÉRICO. DESPROVIMENTO. 1. Apesar da demora do ex-Prefeito Municipal em prestar contas ao Tribunal de Contas estadual, é incontroversa a ausência de dolo genérico ou prejuízo ao erário em razão do cumprimento da obrigação a destampo. 2. Nos termos da jurisprudência desta Corte Superior, para a configuração do ato de improbidade previsto no art. 11, inc. VI, da Lei n. 8.429/192, não basta O mero atraso na prestação de contas, sendo necessário demonstrar A má-fé ou O dolo genérico na prática de ato tipificado no aludido preceito normativo. 3. Agravo regimental a que se nega provimento. (STJ - AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL: AgRg no REsp 1223106 RN 2010/0197048-7).*

Diante dos esclarecimentos prestados e do entendimento jurisprudencial aplicável a matéria, requer seja desconstituído o achado do item 2.1 diante da comprovada dificuldade enfrentada pela atual gestão no início do seu mandato e ausência de dolo ou culpa e dano ao erário. [Sic]

**ANÁLISE TÉCNICA:** A defesa alegou que “ao assumir a administração pública no início do exercício de 2017, teve que cumprir várias pendências deixadas pela gestão anterior, especialmente no Setor de Contabilidade e Financeiro, onde verificou-se a necessidade de colocar em dia vários documentos e relatórios necessários para o envio dos dados da PCA - 2016”, destacou também que “a saída de vários servidores comissionados que ocupavam cargos essenciais para elaboração da prestação de contas, em especial a Contadora Municipal que ao sair sequer deixou a contabilidade organizada de forma a garantir a prestação de contas no prazo legal”.

Quanto ao prazo de encaminhamento ao TCEES da Prestação de Contas de Governo e de Gestão, por meio do sistema CidadES, informou que o Município de São Mateus, ES, se submete ao prazo fixado em sua Lei Orgânica (*in versus*):

Art. 107. Ao Prefeito compete, privativamente, entre outras atribuições:

( ... )

**XI** - encaminhar, anualmente, por mídia ótica não regravável (CD-R ou DVD-R - Digital Versatile Disc Recordable), com sessão de gravação fechada de modo a não permitir a inclusão de novos dados, gravados em quantas mídias forem necessárias:

a) à Câmara Municipal, até o dia 30 (trinta) de abril, as Contas de Governo relativas ao exercício anterior;

**b) ao Tribunal de Contas do Estado até o dia 20 (vinte) de abril as Contas de Gestão e até o dia 30 (trinta) de abril as Contas de Governo relativas ao exercício anterior, para os efeitos de atender os preceitos constitucionais;”(NR)**

Observa-se que apesar da alegação da defesa relativamente à obediência ao prazo estabelecido em sua Lei Orgânica, a PCA Governo do município de São Mateus somente foi recebida e homologada no sistema CidadES em 30/06/2017.

Apesar de a entrega da prestação de contas anual não estar atrelada à da bimestral (PCB), consultou o sistema CidadES e verificou-se que o responsável assumiu a Prefeitura com o 6º mês (jun) da PCB de 2016 entregue, restando os demais pendentes de envio (jul a dez). Ou seja, subentende-se que foram

herdados atrasos, e a PCA cujo prazo conforme a Lei Orgânica do município era 30/04, foi entregue em 30/06/2017.

Dessa forma, opina-se pelo **acolhimento** das justificativas apresentadas.

## 2.2 Termo de Citação 68/2018-8 - Responsável: Amadeu Boroto

### 2.2.1 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro (Item 4.1.1 RT 15/2018)

Base Legal: Art. artigo 167, V, da Constituição Federal de 1988 e artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964.

Conforme relatado pelo RT 15/2018:

Compulsando os documentos enviados a este Tribunal de Contas, especificamente o arquivo DEMCAD (Demonstrativo dos Créditos Adicionais), verificou-se que foram abertos créditos adicionais suplementares e especiais com base nas leis municipais 1.550/2015, 1.552/2016, 1.555/2016 e 1.572/2016 totalizando **R\$ 138.179.061,13** (cento e trinta e oito milhões cento e setenta e nove mil sessenta e um reais e treze centavos), sendo que deste total, **R\$ 502.235,72** (quinhentos e dois mil duzentos e trinta e cinco reais e setenta e dois centavos) tiveram como fonte de recurso o excesso de arrecadação.

Ocorre que conforme apontado neste Relatório Técnico, a arrecadação das receitas orçamentárias no exercício financeiro de 2016 foi da ordem de **quarenta milhões** de reais abaixo do previsto na LOA.

Assim, verifica-se que a fonte de recurso "excesso de arrecadação", utilizada para a abertura de créditos adicionais, não possuía lastro financeiro suficiente.

### JUSTIFICATIVAS APRESENTADAS: Conforme a Defesa/Justificativa 912/2018-1:

O valor indicado como decorrente da abertura de crédito adicional sem lastro financeiro seria de R\$ 502.235,75.

Tal valor deriva da soma do Crédito Adicional Especial aberto por meio do Decreto 8222/2016, com autorização na Lei 1.555/2016 no valor de 78.420,00 e o Crédito Adicional Suplementar aberto por meio do Decreto 8089/2016, com autorização na LOA 2016, Lei 1550/2015, no valor de R\$ 423.815,72.

Quanto ao Crédito Especial no valor de R\$ 78.420,00, a suplementação se deu com base no Convênio/Contrato de Repasse nº 0345365-03/2010/Ministério das Cidades/Caixa, conforme descrito no art. 1º da Lei 1555/2016, tendo como fundamento os termos do Parecer Consulta TCEES 028/2004, também mencionado no art. 2º da mesma Lei, ou seja, existiam motivação e autorização legal para a abertura do Crédito Adicional.

Ainda há que se registrar que no arquivo DEMCAD o mesmo encontra-se cadastrado tendo como fonte para a sua abertura "Convênios" e não excesso de arrecadação conforme relata o RT, vide fl. 28 do arquivo DEMCAD em PDF. Segue junto a esta, doc. 01, a Lei 1.555/2016, bem como o Decreto 0008222/2016, doc. 02.

Quanto ao Crédito Adicional Suplementar no valor de R\$ 423.815,72, este conforme consta do arquivo DEMCAD em PDF fl. 15, se deu na mesma forma pela fonte "Convênios", fonte 11080015 – Recursos de Convênios Destinados à Educação, e não excesso de arrecadação conforme consta do RT, uma vez que nesta fonte não foi previsto a arrecadação de recurso, no entanto, ao final do exercício foi arrecadado R\$ 618.124,37 na receita de codificação nº 247102000003 – Transferências TC FNDE – Construção de Quadras Escolares.

Assim, o que se depreende é que existiam os recursos suficientes na fonte "Convênios" para que os referidos créditos fossem abertos, sem

que os mesmos tenham se dado sem lastro financeiro para tal, conforme relata o RT.

Cremos que tal afirmativa se deu porque o RT considerou que os créditos teriam se dado por excesso de arrecadação, o que não foi, e ainda pelo do RT ter calculado de uma forma geral subtraindo do valor total previsto o valor total arrecadado, sem levar em consideração a fonte em que ocorreu a arrecadação não prevista.

Dessa forma, demonstrado e comprovado que o valor de R\$ 502.235,75 suplementado foi na fonte Convênios nos moldes do Parecer Consulta TC 028/2004 e não por excesso de arrecadação, requer-se o afastamento do indicativo de irregularidade. [Sic]

**ANÁLISE TÉCNICA:** A defesa esclareceu que *“Tal valor deriva da soma do Crédito Adicional Especial aberto por meio do Decreto 8222/2016, com autorização na Lei 1.555/2016 no valor de 78.420,00 e o Crédito Adicional Suplementar aberto por meio do Decreto 8089/2016, com autorização na LOA 2016, Lei 1550/2015, no valor de R\$ 423.815,72.*

*Quanto ao Crédito Especial no valor de R\$ 78.420,00, a suplementação se deu com base no Convênio/Contrato de Repasse nº 0345365-03/2010/Ministério das Cidades/Caixa, conforme descrito no art. 1º da Lei 1555/2016, tendo como fundamento os termos do Parecer Consulta TCEES 028/2004, também mencionado no art. 2º da mesma Lei, ou seja, existiam motivação e autorização legal para a abertura do Crédito Adicional.”*

Em consulta ao Sistema CidadES, pode-se confirmar através dos decretos nºs 8089 e 8222/2016 que a fonte utilizada nas referidas aberturas de suplementações foi **Recursos de Convênios**.

Quanto à alegação de que *‘no arquivo DEMCAD o mesmo encontra-se cadastrado tendo como fonte para a sua abertura “Convênios” e não excesso de arrecadação conforme relata o RT, vide fl. 28 do arquivo DEMCAD em PDF’, a mesma não procede, em ambos os casos, observa-se às págs. 47 e 91 do DEMCAD encaminhado por ocasião da PCA/2016 a descrição da Fonte de Recursos: Excesso de Arrecadação.*

Diante do exposto, e esclarecido que as fontes se referem a recursos de convênios nos moldes do Parecer Consulta TC 028/2004, considera-se **afastado** este indicativo de irregularidade.

No que tange às irregularidades remanescentes, passo a expor as razões que formaram meu convencimento.

**Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho** (item 4.2.1 do RT 15/2018 e 2.2.2 da ITC 3304/2018)

Base legal: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 24 da LDO.

O Relatório Técnico apontou que o município de São Mateus não atingiu as metas estabelecidas na LDO para resultado primário e nominal e sugeriu a citação do responsável para justificar-se e trazer os atos que implementaram a limitação de

empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

Após citação o responsável compareceu aos autos alegando, em síntese que:

[...]

i – A LDO para o exercício de 2016 foi elaborada em 2015, logo, as metas previstas na LDO 2016 tiveram como fonte de informações os resultados obtidos no exercício de 2014, uma vez que o exercício de 2015 ainda não se encontrava encerrado;

ii – O objetivo de se fixar metas na LDO, segundo a legislação em vigor é a economia de recursos para a diminuição da Dívida Fiscal Líquida do ente:

A defesa trouxe ainda julgado desta Corte de Contas, em que “o Plenário desta Corte de Contas, ao julgar o Processo TC-4106/2016 (Apenso: TC-9151/2015), no qual foi apreciada irregularidade semelhante a esta, prolatou o Parecer Prévio TC-058/2017 por meio do qual opinou pela aprovação ressalvas daquelas contas.

Por fim a defesa segue alegando o que segue:

[...]

Pois bem, o pressuposto para os auditores que elaboraram o RT afirmarem de forma categórica que teria havido descumprimento das metas previstas para Resultado Nominal e Primário, foi o fato de na LDO a previsão para as metas terem sido, respectivamente de: R\$ -4.940.083,00 e R\$ 3.238.455,00 e as metas alcançadas terem sido respectivamente R\$ 9.352.040,76 e R\$ -24.159.613,07.

No entanto, analisando o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida referente ao exercício de 2014, disponibilizado no sítio eletrônico desta Corte no link serviços – sisaudWeb & LRF Web – LRF – Relatórios – Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida – UG Prefeitura Municipal de São Mateus, Exercício 2014, exercício anterior ao da Elaboração da LDO 2016 que foi feita em 2015, doc. 03 em anexo, constata-se que ao final do exercício de 2014, a Dívida Consolidada Líquida do município era R\$ 0,00, não sendo, portanto, no momento de elaboração da LDO de 2016, necessário e obrigatório o estabelecimento de Metas de Resultado Nominal e Primário, pois, até então não existia a necessidade de economia orçamentária para pagamento de Dívida Consolidada, uma vez que esta não existia.

Assim, nos termos exatos do voto do Conselheiro Rodrigo Chamoun que sabiamente disse: *A LRF dispõe que os entes da federação precisam estabelecer as metas fiscais em todos os Anexos de Metas. Nesse caso, em que o município não possui DCL, as metas, no entanto, podem ser zero, ou seja, não vão gerar nem déficit e nem superávit.*

Assim, uma vez comprovado que o estabelecimento das metas fixadas na LDO para Resultado Nominal e Primário do exercício de 2016 eram desnecessárias devido ao fato de em 2014 - ano anterior à elaboração da LDO 2016 que foi em

2015 - não existir Dívida Consolidada Líquida, deve ser afastado o presente indicativo de irregularidade. [Sic]

Após análise dos argumentos da defesa a área técnica opinou pela manutenção da irregularidade, nos seguintes termos:

[...]

**ANÁLISE TÉCNICA:** Observa-se o não atingimento das metas de Receita Primária, de Resultado Primário e de Resultado Nominal estabelecidas na LDO pelo município de São Mateus no exercício 2018.

Apesar da previsão de Resultado Primário de R\$ 3.238.455,00, houve uma Execução de R\$ -24.159.613,07, donde deduz-se que os gastos públicos aumentaram e/ou a arrecadação caiu. Já a previsão do resultado nominal de R\$ 180.000,00, teve uma execução de R\$ 9.352.040,76 indicando aumento significativo na dívida em relação ao período anterior.

Observa-se no município de São Mateus, que 86,71% da receita prevista foi arrecadada, enquanto 93% despesa prevista foi executada, tendo-se apurado déficit orçamentário de R\$ -23.109.564,76, não amparado pelo superávit financeiro do exercício financeiro de 2015, que foi da ordem de apenas onze milhões de reais, tendo-se apurado também em 2016 déficit financeiro de R\$-6.332.661,69 e evidências de descumprimento ao art. 42 da LRF.

Quanto à alegação da defesa de que “o estabelecimento das metas fixadas na LDO para Resultado Nominal e Primário do exercício de 2016 eram desnecessárias devido ao fato de em 2014 - ano anterior à elaboração da LDO 2016 que foi em 2015 - não existir Dívida Consolidada Líquida”, utilizando analogamente o exemplo da PCA 2015 do município de Cariacica (TC 4106/2016 - Parecer Prévio TC-058/2017 – Plenário), a alegação não procede, tendo em vista que a situação dos municípios apresenta-se bem diferente, senão vejamos:

**Município de Cariacica PCA/2015 (TC 4106/2016):** O responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento de metas previstas, conforme consta nos processos TC 4495/15, 8941/15, 9151/15 e 12585/15 referentes aos 1º, 2º, 3º e 4º bimestres de 2015.

O município não atingiu as metas fiscais de arrecadação, de resultados primário e nominal, estabelecidas na LDO conforme Tabela 4 do RT 455/2016-1, não possuía superávit financeiro nas rubricas de recursos ordinários, Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), FUNDEB – pagamento dos profissionais do magistério (60%), royalties do petróleo estadual, CIDE, outros recursos de aplicação vinculada e encerrou o exercício em análise (2015) com déficit orçamentário de R\$ 5.948.003,16 e de acordo com o Voto do Relator 3544/2017-8 a Dívida Consolidada Líquida – DCL do exercício anterior (2014) era zero.

Ou seja, o município não atingiu as metas fiscais de arrecadação, de resultados primário e nominal, estabelecidas na LDO/2015 e possuía Dívida Consolidada Líquida – DCL do exercício anterior (2014) igual a zero.

**Município de São Mateus PCA/2016 (TC 3647/2017):** O responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento de metas previstas, conforme processos TC 4.566/2016, 7.051/2016 e 10.189/2016; 86,71% da receita prevista foi arrecadada, enquanto 93% despesa prevista foi executada, tendo-se apurado déficit orçamentário de R\$ -23.109.564,76, não amparado pelo superávit financeiro do exercício financeiro de 2015 que foi da ordem de apenas onze milhões de reais, tendo-se apurado também em 2016 déficit financeiro de R\$-6.332.661,69 e evidências de descumprimento ao art. 42 da LRF, e, de acordo com o RT 474/2016 (fls. 158-159), MT 603/2017-6 (fls. 243-

244) a Dívida Consolidada Líquida – DCL do exercício anterior (2015) era de R\$ 1.056.822,87, correspondendo a 0,40% da RCL.

Ou seja, o município não atingiu as metas fiscais de arrecadação, de resultados primário e nominal, estabelecidas na LDO/2016 e **possuía Dívida Consolidada Líquida – DCL do exercício anterior (2015) de R\$ 1.056.822,87, correspondendo a 0,40% da RCL.**

Observa-se, ainda do Parecer Prévio 58/2017-1 (TC 4106/2016):

(...) não havia necessidade do município ter estabelecido essas metas de resultado primário e nominal na LDO, visto que o objetivo central dessas metas é a redução do endividamento fiscal líquido, e conforme demonstrado, o município não o possui.

A LRF dispõe que os entes da federação precisam estabelecer as metas fiscais em todos os Anexos de Metas. Nesse caso, em que o município não possui DCL, as metas, no entanto, podem ser zero, ou seja, não vão gerar nem déficit e nem superávit. (grifei)

(...)

A doutrina acima, contudo, dá sustentação ao caso concreto, na medida em que o resultado orçamentário deficitário de R\$ R\$ 5.948.003,16, em 2015, foi suportado pelo superávit financeiro de R\$ 44.023.670,28 do exercício de 2014. (grifei)

No entanto, no caso do município de São Mateus, exercício 2016, além de possuir Dívida Consolidada Líquida – DCL do exercício anterior (2015) de R\$ 1.056.822,87, correspondendo a 0,40% da RCL, o déficit orçamentário apurado de R\$ -23.109.564,76, não foi amparado pelo superávit financeiro do exercício financeiro anterior (2015) que foi da ordem de apenas onze milhões de reais. Além disso, observa-se o aumento da Dívida Consolidada Líquida – DCL do exercício 2016, que passou para R\$ 8.428.001,71 correspondendo a 3,48% da RCL (RT 15/2018).

Desta forma, fica demonstrado que não cabe analogia entre o Parecer Prévio 58/2017-1 (TC 4106/2016) referente ao município de Cariacica exercício 2015, tendo em vista as diferenças entre os casos concretos.

Além disso, não há, nestes autos, comprovação de que o prefeito tenha adotado medidas necessárias e suficientes ao atingimento das metas, quais sejam, cópias dos atos que implementaram a limitação de empenho e a movimentação financeira, conforme comando previsto na LDO, e em cumprimento ao art. 9º da LRF.

Diante de todo o exposto, fica **mantido** este indicativo de irregularidade.

Inicialmente destaco que, como bem explanado na ITC 3304/2018, não cabe analogia entre o Parecer Prévio 58/2017-1 (TC 4106/2016) referente ao município de Cariacica exercício 2015, tendo em vista as diferenças entre os casos concretos, como bem explanado na análise técnica.

Assim, para me posicionar sobre este caso concreto, passo à sua análise específica.

Avalia-se neste item, dos presentes autos, a possível não adoção das medidas previstas no art. 9º da LRF combinados, com o art. 25 da Lei de diretrizes

orçamentárias do município, para o alcance das metas de resultado primário e nominal, estabelecidas no planejamento do Município.

Passo então ao significado atribuído pela doutrina e pela Secretaria do Tesouro Nacional em seu Manual dos Demonstrativos Fiscais (MDF), à métrica de resultado primário e nominal.

Segundo **Weder Oliveira**, em sua obra **Curso de responsabilidade fiscal**<sup>5</sup>:

(...) **resultado nominal** (...) visa **quantificar a variação da dívida pública em determinado período** e que um aumento nessa variação é indicativo de que o governo, naquele período, teve que recorrer a operações de crédito (financiamento, empréstimos ou emissão de título) para custear a totalidade de suas despesas.

[...]

**resultado primário mede a capacidade do governo de arcar com suas despesas com juros e outros encargos incidentes sobre a dívida contraída** anteriormente sem ter que recorrer a novas operações de crédito, ou seja, recorrendo apenas às fontes de receitas inerentes à sua condição de poder público e prestador de serviços públicos (tributos, essencialmente).

**J.R. Caldas Furtado**, na obra **Direito financeiro**<sup>6</sup> esclarece

**Resultado nominal** é a diferença entre as receitas e as despesas públicas, incluindo receitas e despesas financeiras, os efeitos da inflação (correção monetária) e da variação cambial. [...] esse **resultado indica, efetivamente, o montante de recursos que o setor público necessitou captar junto ao sistema financeiro, ao setor privado e ao resto do mundo para realização de suas despesas orçamentárias.**

[...]

Em outras palavras, **o superávit primário representa quanto o governo conseguiu economizar para pagamento da dívida pública.**

<sup>5</sup> OLIVEIRA, Weder de. Curso de Responsabilidade Fiscal. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015. p. 83,84

<sup>6</sup> FURTADO, J. R. Caldas. **Direito Financeiro**. 4. ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2013. P. 111 e112

Antonio Carlos Costa d'Avila Carvalho Jr<sup>7</sup>, em sua obra “*Entendendo resultados fiscais*” ao comentar o § 1º do art. 1º da LRF que determina o cumprimento de metas de resultado, argumenta que tais metas tem como objetivo controlar a variação do endividamento do ente federado.

Por sua vez o MDF<sup>8</sup> 8ª edição assim, define:

#### **Resultado Primário**

Resultado obtido a partir do cotejo entre receitas e despesas orçamentárias de um dado período que impactam efetivamente a dívida estatal. **O resultado primário pode ser entendido, então, como o esforço fiscal direcionado à diminuição do estoque da dívida pública.**

Contudo, é preciso salientar que o **principal parâmetro de endividamento eleito pelo legislador foi a Dívida Consolidada Líquida – DCL.**

[...]

#### **Resultado Nominal**

**Para fins do arcabouço normativo criado pela LRF e pela RSF nº 40/2001, o resultado nominal representa a variação da DCL** em dado período e pode ser obtido a partir do resultado primário por meio da soma da conta de juros (juros ativos menos juros passivos). (g.n.)

[...]

Portanto, as metas de resultado primário e nominal não cumpridas em 2016, estão intrinsecamente relacionadas à variação do endividamento do Ente em 2016. Neste sentido, na avaliação das medidas de limitação de empenho, precisa avaliar a variação do endividamento no exercício bem como o nível de endividamento do Município e bem como com a exposição do município à variação da dívida.

Sobre o tema, relembro o **limite da dívida consolidada líquida (DCL) dos municípios** foi fixado pelo Senado Federal<sup>9</sup> **em 1,2 vezes a Receita Corrente Líquida. A partir do instante em que ultrapassar este limite**, além do Município ficar impedido de contratar operações de crédito, na forma do inciso I, § 1º do art. 31 da LRF, **deverá, também, tomar providencias no sentido de reduzir a DCL por meio da obtenção de resultado primário necessário** à recondução da dívida ao limite,

<sup>7</sup> CARVALHO JR., Antonio Carlos Costa d'Avila, FEIJÓ. Paulo Henrique. Entendendo resultados fiscais: teoria e prática de resultado primário e nominal. 1ª ed. Brasília: Gestão Públicas, 2015, p. 201.

<sup>8</sup> BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional/STN. Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) – 8 ed. 2017.

<sup>9</sup> Resolução do Senado Federal nº 40/2001.

promovendo, entre outras medidas, a limitação de empenho, na forma do art. 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, é o que determina do inciso II, § 1º do art. 31 da LRF.

*In casu*, consultado as Prestações Anual de Contas, apresentadas a este Tribunal de Contas, relativas ao exercício de 2015 e 2016, observa-se que, embora a dívida consolidada líquida esteja abaixo dos limites impostos pela Resolução do Senado, houve crescimento da mesma do exercício de 2015 para o exercício de 2016: em 2015 (TC 04388/2016-4) representava 0,40% da Receita Corrente Líquida e em 2016 (TC 03647/2017-1) passou a representar 3,48%.

Também, consoante relato contido análise técnica (Instrução Técnica Conclusiva 3304/2018), em 2016, 86,71% da receita prevista foi arrecadada, enquanto 93% despesa prevista foi executada, tendo-se apurado **déficit orçamentário de R\$ - 23.109.564,76, não amparado pelo superávit financeiro** do exercício financeiro de 2015 que foi da ordem de apenas onze milhões de reais. No exercício foi apurado **déficit financeiro de R\$-6.332.661,69**.

Observei ainda que **o saldo em restos a pagar cresceu cerca de 50% em relação a 2015:**

| Restos a Pagar                    | Processados   | Não Processados | Total Geral   |
|-----------------------------------|---------------|-----------------|---------------|
| Saldo Final do Exercício anterior | 15.597.122,69 | 898.417,83      | 16.495.540,52 |
| Saldo Final do Exercício atual    | 22.423.505,90 | 2.277.938,46    | 24.701.444,36 |
| Variação                          | 6.826.383,21  | 1.379.520,63    | 8.205.903,84  |
| Variação %                        | 44%           | 154%            | 50%           |

Fonte: RT 15/2018 – Tabela 15 – TC 3647/2017

Todos estes resultados, em conjunto, indicam que a limitação de empenho era necessária como forma de preservar o equilíbrio fiscal, inclusive evitando o crescimento da dívida consolidada. **Razão pela qual sou pela manutenção do presente indicativo,**

**Todavia**, dado que o limite de endividamento do município não está comprometido e, a despeito do crescimento da DCL, tal limite não foi comprometido em 2016, entendo que neste caso concreto, tal irregularidade não tem o condão de macular as contas.

Desta forma, acompanhando parcialmente o corpo técnico e o ministério público, coerente com meu pensamento já expresso em outros votos (tais como no Processo

TC 5049/2016) **voto por manter o presente indicativo de irregularidade, porém, no campo da ressalva.**

Por fim, voto por recomendar o aprimoramento no estabelecimento de metas, adequando-as aos objetivos de sua gestão, de forma a atender o art. 4º, §§ 1º e 2º da Lei Complementar 101/2000., dado que as metas de resultado também são instrumento de gerência e podem e devem ser utilizadas para tal fim, não podendo o executivo abrir mão de acompanhá-las e de conduzir a gestão para seu atingimento.

**Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas**  
(Item 4.3.1 RT 15/2018)

**Base Legal:** artigo 9º da Lei Complementar 101/2000.

O Relatório Técnico aponta que o município incorreu em déficit orçamentário de R\$ 23.109.564,76, sem que houvesse superávit do exercício anterior para suportá-lo, causando, desta forma, desequilíbrio orçamentário no exercício de 2016.

Em sua defesa o responsável alega, em síntese, dificuldades em razão da grave crise financeira ocorrida no Brasil a partir de 2014, que, segundo afirma, no caso do Município de São Mateus foi agravada pela queda vertiginosa do preço do barril de petróleo, que caiu do patamar de US\$ 130 em 2008 para apenas US\$ 30 em 2016 e o município tinha como grande fonte de arrecadação os royalties do petróleo, que em apenas 02 anos o município perdeu em valores nominais receita de R\$ 83.562.717,24, e que *“diante de tais números, é simplesmente impossível reduzir despesas que sejam capazes de fazer frente à queda tão drástica de receita, embora o responsável tenha tentado e efetivamente reduzidos despesas, porém, insuficiente sob o aspecto de alcançar êxito a ponto de evitar o déficit orçamentário apurado”*.

Alegou ainda que *“quando se analisa o superávit existente no exercício anterior (2015) de R\$ 11.591.584,10 acrescidos dos restos a pagar anulados em 2017 conforme consta da PCA do exercício que foi de R\$ 5.943.658,21, doc. 04, o déficit apurado de R\$ 23.109.564,76, cai para R\$ 5.574.322,45, o que aliado ao esforço do gestor em reduzir despesas mesmo diante das dificuldades enfrentadas.*

O corpo técnico, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 3304/2018, refutou os argumentos da defesa, nos seguintes termos:

[...]

Não obstante seja de conhecimento público a ocorrência da crise financeira brasileira, existem mecanismos de controle e contenção de gastos, inclusive instituídos mediante legislação, a exemplo da LRF - Lei 101/2000 que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

Conforme tratado no item anterior (item 2.2.2), o art. 24 da LDO para o exercício 2016 (Lei 1.497/2015), estabelecia critérios para limitação de empenho e movimentação financeira do município de São Mateus, relativamente ao exercício 2016, em razão da redução da arrecadação da receita:

**Art. 24.** Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita não comportará o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal, os Poderes do Município promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos 30 (trinta) dias subsequentes, a limitação de empenho e movimentação financeira.

**Parágrafo Único.** Na ocorrência da hipótese do caput deste artigo, enquanto perdurar o déficit, a limitação de empenho e movimentação financeira cingir-se-á:

I – às reduções nas autorizações ou realizações de despesas do grupo "Outras Despesas Correntes" (grupo 3);

II – ao início de novas obras;

III – à autorização ou realização de despesas com aquisição de equipamentos e materiais permanentes ou com inversões financeiras.

No entanto, e, apesar da alegação da defesa de que houve "*esforço do gestor em reduzir despesas*", não foi enviada comprovação de que o prefeito tenha adotado medidas necessárias e suficientes à redução das despesas, quais sejam, cópias dos atos que implementaram a limitação de empenho e a movimentação financeira, conforme previstas na LDO, e em cumprimento ao art. 9º da LRF.

Quanto à alegação da defesa de que "*quando se analisa o superávit existente no exercício anterior (2015) de R\$ 11.591.584,10 acrescidos dos restos a pagar anulados em 2017 conforme consta da PCA do exercício que foi de R\$ 5.943.658,21, doc. 04, o déficit apurado de R\$ 23.109.564,76, cai para R\$ 5.574.322,45, o que aliado ao esforço do gestor em reduzir despesas mesmo diante das dificuldades enfrentadas*", cabe ressaltar que no setor público, o regime orçamentário reconhece a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho<sup>10</sup> em obediência ao art. 35 da Lei nº 4.320/1964 que estabelece: "***pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas***".

Além disso, observa-se com isso, que o déficit apurado impacta no exercício seguinte, conforme apontado pela defesa.

Diante de todo o exposto, fica **mantido** este indicativo de irregularidade.

<sup>10</sup> Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional, **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, 6ª Edição, 2014, p. 95. Disponível em: [http://www.stn.gov.br/documents/10180/456785/CPU\\_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o\\_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773](http://www.stn.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773)

Pois bem.

Rememoro que o descontrole fiscal estava na raiz do processo inflacionário vivenciado no Brasil nas décadas de 1980 e 1990, tendo resultados negativos para o desenvolvimento econômico do país (Oliveira<sup>11</sup>, p. 43). Nesse contexto nasceu a Lei de Responsabilidade fiscal cujos objetivos qualificados como macroeconômicos, financeiros e orçamentários, nas palavras do Prof. Weder Oliveira, visam a prevenção as déficits “imoderados e recorrentes” e ao controle da dívida pública (Oliveira<sup>12</sup>, p.48).

Neste sentido a responsabilidade fiscal está ancorada no controle da despesa, da dívida e da receita, pública e é intertemporal (§1º, art. 1º da LRF). Portanto, deve ser perquirida em qualquer cenário econômico, especialmente nos momentos de crises, quando há natural tendência ao crescimento dos déficits e, em razão das quedas de receitas ou crescimento de determinadas despesas, gerando, conseqüentemente, cenário propício para o descontrole da dívida.

Dito isto, e tendo em vista que não foram trazidos aos autos comprovação de que, diante da queda da arrecadação, o então Chefe do Executivo Municipal tenha adotado medidas necessárias e suficientes à redução/contenção de despesas, quais sejam, cópias dos atos que implementaram a limitação de empenho e a movimentação financeira, conforme previstas na LDO, e em cumprimento ao art. 9º da LRF entendo que não pode prosperar a alegação da defesa de que a crise financeira nacional e local deve mitigar o déficit orçamentário produzido no exercício de 2016.

Por fim, a alegação de eu o cancelamento de relação aos restos a pagar em 2017, verifico que ao final de 2016, os restos a pagar não processados totalizavam pouco mais de R\$ 2.000.000,00, o restante das despesas inscritas em restos a pagar estavam devidamente processadas, ou seja, já haviam sido devidamente liquidadas (serviço, obra ou material entregue), faltando apenas pagá-las, não sendo possível desconsiderar a obrigação por elas geradas em 2016.

È que se extrai da informação contida na tabela 15 do RT 15/2018, a seguir reproduzida.

---

<sup>11</sup> OLIVEIRA. Weder. **Curso de Responsabilidade Fiscal**: Direito, orçamento e Finanças Públicas. 2. ed.rev.amp. e atual. Belo Horizonte, Forum: 2015.

<sup>12</sup> Idem nota 11.

**Tabela 46):** Movimentação dos restos a pagar

Em R\$ 1,00

| Restos a Pagar                           | Processados          | Não Processados     | Total Geral          |
|--|----------------------|---------------------|----------------------|
| <b>Saldo Final do Exercício anterior</b> | <b>15.597.122,69</b> | <b>898.417,83</b>   | <b>16.495.540,52</b> |
| Inscrições                               | 20.048.460,02        | 1.961.603,88        | <b>22.010.063,90</b> |
| Pagamentos                               | 8.019.295,49         | 555.180,04          | <b>8.574.475,53</b>  |
| Cancelamentos                            | 5.202.781,32         | 26.903,21           | <b>5.229.684,53</b>  |
| Outras baixas                            | 0,00                 | 0,00                | <b>0,00</b>          |
| <b>Saldo Final do Exercício atual</b>    | <b>22.423.505,90</b> | <b>2.277.938,46</b> | <b>24.701.444,36</b> |

Fonte: RT 15/2018 - Processo TC 3.647/2017 - Prestação de Contas Anual/2016.

Pelo exposto, entendo que os argumentos apresentados pela defesa não foram suficientes para afastar a inconsistência. Desse modo, acompanhando o posicionamento técnico e ministerial para **manter a irregularidade**.

Quanto aos itens 6.1 e 6.2 do RT 15/2018, foram analisados em conjunto como, pela Instrução Técnica Conclusiva 3304/2018, vez que o corpo técnico entendeu que apresentam conteúdo similar. Todavia, entendo que tratam de temas diferentes e por isso passo a apreciação individual de cada item:

**AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 6.1 RT 15/2018, 2.2.4 DA ITC)**

**Base Legal:** artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Neste item o relatório técnico aponta que foi verificado déficit financeiro nas seguintes fontes de recursos:

| Fonte de Recursos       | Resultado Financeiro (R\$) |
|-------------------------|----------------------------|
| RECURSOS ORDINÁRIOS     | -1.701.547,70              |
| FUNDEB (40%)            | -1.594.254,43              |
| MDE                     | -355.294,45                |
| FUNDEB (60%)            | -6.316.249,70              |
| SAÚDE RECURSOS PRÓPRIOS | -3.955.420,64              |

Em sua defesa (peça eletrônica 111) o responsável alega que não procede a afirmativa do RT e argumenta que o fato de existir déficit não indica falta de controle que “indica situação real cuja causa foi a queda vertiginosa da arrecadação acumulada entre 2015 e 2016 que atingiu a cifra de R\$ 83.562.717,24” e entende ser passível de afastamento,

“haja vista não existir falta de controle sobre as fontes apontadas, uma vez que estas apresentam saldos reais”.

A Instrução Técnica Conclusiva 3304/2018 sustenta que:

O que se pretendeu no aponte 2.2.4 foi demonstrar as inconsistências no resultado financeiro evidenciado no anexo ao Balanço Patrimonial, por exemplo, a fonte de recursos não vinculados foi evidenciada no anexo ao balanço patrimonial com déficit financeiro de R\$-1.701.547,70, no entanto, o RT 15/18 (Tabela 22) apurou déficit de R\$-4.267.471,20.

Bom esclarecer que os valores do "demonstrativo do superávit/déficit financeiro" anexo ao Balanço Patrimonial, e do "demonstrativo da disponibilidade de caixa e dos restos a pagar" do anexo 5 da RGF, não devem, necessariamente, apresentar os mesmos resultados do superávit/déficit evidenciado no balanço patrimonial, apesar de os resultados serem muito próximos, e em alguns casos, até mesmo coincidentes. A diferença que eventualmente existir entre eles, será decorrente dos créditos de curto prazo a receber, que em sua grande maioria, se referem ao salário família e salário maternidade.

Uma das características qualitativas que se requer da informação contábil, é a representação fidedigna<sup>13</sup>, pois para ser útil como informação contábil, ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros que se pretenda representar, e é alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

Além disso, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso, observando-se o Balanço Patrimonial foi verificado déficit financeiro no exercício, em diversas fontes, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros, e que a fonte recursos ordinários não possui resultado positivo suficiente para a cobertura.

A ausência de controle das fontes de recursos durante o exercício financeiro de 2016 além de contribuir para o desequilíbrio das finanças públicas do Município de São Mateus, comprometeu a confiabilidade do demonstrativo, tendo em vista que seus valores não estão corretos. Ressalte-se que o resultado financeiro auferido, quando superavitário, é fonte de abertura de créditos adicionais em exercícios posteriores.

Pois bem. É verdade que a ausência de controle tratada neste item tem sido questionada, com recorrência, nas prestações contas municipais. Todavia rotineiramente este apontamento ocorre quando da comparação do demonstrativo do superávit/déficit apresentado no quadro anexo ao Balanço Patrimonial com o Anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal, verificam-se divergências. Nestes casos, que consoante Pareceres Prévios (TC 5180/2017; TC 5151/2017; TC 5689/2017; 5175/2017), este Tribunal de Contas tem entendido com formal e não capaz de macular as contas.

---

<sup>13</sup> Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP) – 7ª Edição, Parte: I, p. 25.

Não parecer ser este o apontamento aqui retratado. Entretanto a base legal utilizada para fundamentar o apontamento deixa claro tratar-se de controles contábeis.

Assim, embora assista razão ao corpo técnico, que num cenário de responsabilidade fiscal seja necessário o acompanhamento da execução orçamentária e financeira de cada fonte visando não apresentar déficit, também é verdade, como afirma o defendente, que o fato de existir déficit não indica falta de controle contábil.

**Para me posicionar acerca da existência de controles contábeis que permitam emitir demonstrações contábeis fidedignas, comparei o resultado financeiro apresentado no balanço patrimonial (tratado neste item) com aquele apresentado no anexo 5 do RGF (peça eletrônica 63), e observei que há divergências, razão pela qual acolho a determinação sugerida pela área técnica para determinar ao atual gestor que adote medidas de controle e evidenciação fidedignas das informações pertinentes às fontes de recursos utilizadas pelo município, nos termos da Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).**

**Todavia, o apontamento não traz tal comparativo e em razão disso divergindo da área técnica e ministério público, sou pelo afastamento do mesmo.**

Destaco que o déficit financeiro será apreciado no item a seguir.

### **APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (Item 6.2 RT 15/2018, 2.2.5 da ITC)**

**Base Legal:** artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

O Relatório Técnico aponta que o município encerrou o exercício com déficit financeiro R\$ 6.332.661,69, mesmo após o cancelamento de **R\$ 5.229.684,53** em restos a pagar.

O Relatório Técnico aponta ainda que, com base no Balanço Patrimonial (arquivo digital BALPAT), verificou-se déficit financeiro reconhecido contabilmente no exercício, nas diversas fontes especificadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo

financeiros, sendo que a fonte recursos ordinários não possui resultado positivo suficiente para a cobertura.

A defesa alegou que

... o RT fez menção aos restos a pagar anulados no exercício referente a 2015, no entanto, deixou de levar em consideração os restos a pagar anulados no exercício de 2017 referente a 2016 no valor de R\$ 5.943.658,21, o que de forma indireta, reduz o déficit de 2016 para apenas R\$ 389.003,48, representando apenas 0,14% da despesa executada no exercício de 2016, sendo possivelmente tal valor ser considerado insignificante e irrelevante, motivando por consequência, o afastamento do apontamento de irregularidade

O corpo técnico por meio da Instrução Técnica Conclusiva assim se posiciona:

[...]

Quanto ao déficit financeiro, a defesa alega que *“ao fazer a análise da gestão financeira do exercício e constatar um déficit financeiro de R\$ 6.332.661,69, o RT (...) deixou de levar em consideração os restos a pagar anulados no exercício de 2017 referente a 2016 no valor de R\$ 5.943.658,21, o que de forma indireta, reduz o déficit de 2016 para apenas R\$ 389.003,48, representando apenas 0,14% da despesa executada no exercício de 2016”*. (Grifei)

Entretanto, com relação ao setor público deve-se reconhecer a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho em obediência ao art. 35 da Lei nº 4.320/1964 que estabelece: **“pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas”**. Ademais, o cancelamento retro mencionado pela defesa não tem o condão de sanear o apontamento.

Ressalta-se, ainda, não só insuficiência de recursos em fontes vinculadas, mas também, a inexistência de suficiente disponibilidade de caixa na fonte de recursos não vinculados capaz de suportar as insuficiências nas fontes vinculadas.

Desta forma, considera-se **mantido** o indicativo de irregularidade 2.2.5.

Propõe-se ainda determinar ao atual gestor que adote medidas de controle e evidenciação fidedignas das informações pertinentes às fontes de recursos utilizadas pelo município, nos termos da Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

Compulsando a Prestação de Contas de 2017 (Processo TC 3977/2018) verifica-se no Relatório Técnico RT 517/2018 e Instrução Técnica Conclusiva ITC 956/2019 que em 2017 foram cancelados restos a pagar processados (R\$ 10.207.743,42) e não processados (R\$ 408.882,36) num total de R\$ 10.616.625,78, sendo que o cancelamento dos restos a pagar processados estavam amparados legalmente na prescrição dos mesmos.

Entendo que o cancelamento de restos a pagar no exercício subsequente pode ser um atenuante. Todavia, no presente caso, 96,14% do cancelamento de Restos a Pagar, no exercício de 2017, referia-se a restos a pagar processados que deixaram de ser exigíveis em 2017, em razão da prescrição. Portanto, eram exigíveis em 2016, não podendo ser deduzidos do passivo financeiro neste exercício.

Assim, acolha a alegação da defesa para deduzir R\$ 408.882,36 de restos a pagar não processados cancelados em 2017, permanecendo assim déficit de R\$ 5.923.779,33 (R\$ 6.332.661,66 – R\$ 408.882,36).

Coerentemente com o entendimento que tenho trazido a este colegiado<sup>14</sup>, defendo que este indicativo deve ser ponderado com a capacidade de geração de receita do ente. Neste sentido é necessário ponderar o montante do déficit com a média diária da receita do ente, como a seguir.

Receita Realizada em 2016 – R\$ 248.845.741,60  
Média diária (Receita realizada/365) – R\$ 681,769,16

Tem-se então que a média diária da receita realizada, em 2016 pelo Município de São Mateus, foi de R\$ 681.769,16. Desta forma, o déficit financeiro apurado em 2016 (após dedução dos restos a pagar não processados) representou comprometimento de nove (9) dias da receita do município, o que a meu ver não pode ser considerado inexpressivo e incapaz de comprometer a execução orçamentária do exercício subsequente, especialmente, porque, como narrado pela defesa ao longo da peça de defesa/justificativa (peça eletrônica 111), o município atravessava uma crise econômica, requerendo medidas para reduzir/conter gastos.

Ressalto que, como a apuração do superávit/déficit financeiro provém da dinâmica financeira do orçamento, qual seja, sua geração é função de receitas recebidas e orçamento efetivamente comprometido por meio do empenho, o déficit financeiro é um indicativo de má gestão orçamentária e financeira, na medida que pode indicar comprometimento de receitas de exercícios subsequentes para fazer frente a despesas criadas no exercício corrente, posto que estão sem cobertura financeira.

---

<sup>14</sup> Acórdão TC 783/2019-Plenário (Processo TC 1821/2011); Parecer Prévio TC 031/2017-Segunda Câmara (Processo TC 5501/2015).

Tem-se então que, o déficit financeiro deve ser evitado, tomando-se providências como limitação de empenho, sob pena de afronta ao disposto pela Lei 4.320/64 em seu artigo 48, “b”, e pela Lei Complementar nº. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 1º, § 1º.

Por todo o exposto, **voto pela manutenção desta irregularidade.**

### **DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL COM DESPESA DE PESSOAL – PODER EXECUTIVO E CONSOLIDADO** (Item 7.1.1 RT 15/2018 e 2.2.6 da ITC)

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

Segundo o Relatório Técnico 15/2018, o Município de São Mateus descumpriu o limite de gasto com pessoal, relativo as despesas do Poder Executivo e as despesas consolidadas e o marco inicial do descumprimento deu-se no 1º quadrimestre de 2015, com índice de 55,23% (cinquenta e cinco vírgulas vinte e três pontos percentuais) da Receita Corrente Líquida.

O responsável apresentou defesa, na qual esclarece que o Poder Legislativo não descumpriu o seu limite de despesa com pessoal no exercício, estando o descumprimento do limite consolidado intrinsecamente ligado ao descumprimento por parte do Poder Executivo, e alega que o descumprimento do limite ocorreu em virtude da vertiginosa queda na arrecadação do município. Aduz ainda que neste caso se aplica o disposto no “*caput*” do art. 66 da Lei Complementar 101/2000, tendo em vista que no exercício de 2016 o Produto Interno Bruto do país apresentou uma queda de 3,6% (*redução do PIB superior a 1%*), e por isso “*o município teria o prazo não de apenas 02 quadrimestres para a redução da despesa com pessoal prevista no “caput!” do art. 23, do mesmo diploma legais, mas, sim, quatro quadrimestres, ou seja, o prazo se alongaria até o 1º quadrimestre de 2018, considerando o prazo estendido pelo art. 66 da LRF, ...*”

As alegações da defesa foram analisadas pelo corpo técnico cuja manifestação na ITC 3304/2018, acolho integralmente, adotando-a como fundamentação deste voto, dada sua clareza e completude:

Tem-se a considerar que o descumprimento supra teve início a partir do 1º quadrimestre de 2015, e o município deveria ter alcançado a adequação ao limite até o 2º quadrimestre de 2016 nos termos do art. 23 c/c art. 66 da LRF. No entanto, conforme a Instrução Técnica Inicial 38/2018 (TC 1683/2018 – Alerta - LRFWeb – RGF 2º quadrimestre/2017):

**RCL) para esse tipo de despesa, é a que se segue:**

Despesas com Pessoal – Poder Executivo - Município de São Mateus

| PERÍODO             | DESP. PESSOAL<br>(em R\$ 1,00) | RCL<br>(em R\$ 1,00)  | DESP.<br>PESSO<br>AL<br>/ RCL<br>(%) | FONTE         |
|---------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------------|---------------|
| 3º QUAD/2014        | 141.821.263,13                 | 272.489.619,07        | 52,10                                | PCA<br>2014   |
| <b>1º QUAD/2015</b> | <b>151.133.328,00</b>          | <b>273.660.753,52</b> | <b>55,23</b>                         | <b>LRFWeb</b> |
| 2º QUAD/2015        | 154.059.188,54                 | 270.438.791,37        | 56,97                                | LRFWeb        |
| 3º QUAD/2015        | 156.633.325,39                 | 263.293.455,84        | 66,12                                | PCA<br>2015   |
| 1º QUAD/2016        | 151.414.690,52                 | 254.858.155,65        | 59,41                                | LRFWeb        |
| 2º QUAD/2016        | 149.887.396,00                 | 246.836.649,65        | 60,72                                | LRFWeb        |
| 3º QUAD/2016        | 143.713.786,97                 | 241.895.444,96        | 59,40                                | PCA<br>2016   |
| 1º QUAD/2017        | 157.701.055,54                 | 254.843.842,42        | 61,88                                | LRFWeb        |
| 2º QUAD/2017        | 146.510.340,45                 | 245.130.903,73        | 59,77                                | LRFWeb        |

Fonte: Sistema LRFWeb / TCEES e Processos TC 6163/2015 (PCA 2014), 4388/2016 (PCA 2015) e 3647/2017 (PCA 2016)

Depreende-se, das informações apresentadas, que:

- o marco inicial para avaliação do descumprimento ao limite legal estabelecido na LRF correspondente ao 1º quadrimestre/2015**, quando foi constatada a realização de despesas com pessoal em percentual correspondente a 55,23% da RCL;
- o jurisdicionado teria até o 3º quadrimestre de 2015 para proceder à redução em 1/3 (um terço) do percentual excedente ao limite legal estabelecido na Lei Complementar nº 101/2000 e até o 2º quadrimestre de 2016 para alcançar a completa adequação ao referido limite** (art. 23 c/c art. 66 - LRF);
- os percentuais de comprometimento da RCL municipal com despesas de pessoal do Poder Executivo de São Mateus, no 3º quadrimestre/2015 (66,12%) e no 2º quadrimestre/2016 (60,72%), demonstram que o ente descumpriu os comandos contidos no art. 23 c/c art. 66 da LRF, já mencionado.
- a partir do 3º quadrimestre/2016 (incluindo) as despesas com pessoal não poderiam mais ter se situado acima do patamar de 54% da Receita Corrente Líquida**; (grifo nosso)

Ou seja, o disposto no art. 66 da LRF, já está sendo aplicado, uma vez que a situação de descumprimento do limite da despesa com pessoal do Poder Executivo de São Mateus, teve seu início no 1º quadrimestre/2015, no entanto, apresenta-se persistente, pois verifica-se que o município não conseguiu reduzir em 1/3 (um terço) do percentual excedente ao limite legal estabelecido na Lei

Complementar nº 101/2000 até o 3º quadrimestre de 2015, e tampouco alcançar a completa adequação ao referido limite (art. 23 c/c art. 66 - LRF) até o 2º quadrimestre de 2016.

Assim, observa que mesmo com os prazos de recondução duplicados, como lhe permite a LRF, o gestor não realizou a recondução prevista em lei, tampouco trouxe aos autos informações e documentos que permitam formar opinião quanto às medidas adotadas para a redução das despesas com pessoal. Portanto, **mantenho a irregularidade.**

**CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO** (Item 7.4.2 RT 15/2018 e item 2.2.7 da ITC 3304/2018)

Base Legal: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000

De acordo com o RT 15/2018, o corpo técnico observou que a municipalidade contraiu obrigações de despesa no período vedado pelo ar. 42 da LRF, com insuficiência de recursos financeiros para pagamento nas seguintes fontes de recurso:

Disponibilidade de caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados (R\$):

| Destinação dos Recursos                | Disponibilidade de caixa bruta | Obrigações financeiras |                    | Dispon. Líquida 30/04 | Dispon. Líquida 31/12 |
|--|--------------------------------|------------------------|--------------------|-----------------------|-----------------------|
|  |                                | Até 31/04              | A partir de 01/05  |                       |                       |
| Saúde - Recursos próprios              | 704.162,29                     | 2.032.153,27           | 1.265.178,09       | -1.327.990,98         | -2.593.169,07         |
| Educação - Recursos próprios           | 1.831.384,39                   | 7.318.100,82           | 2.779.082,15       | -5.486.716,43         | -8.265.798,58         |
| Educação - Recursos Programas Federais | 562.742,26                     | 147.960,06             | 231.289,65         | 414.782,21            | 183.492,56            |
| Não vinculadas                         | 5.300.515,53                   | 3.792.059,00           | 1.952.431,31       | 1.508.456,53          | -443.974,78           |
| <b>Total</b>                           | <b>8.398.804,47</b>            | <b>13.290.273,15</b>   | <b>6.227.981,2</b> | <b>-4.891.468,67</b>  | <b>-11.119.449,87</b> |

Disponibilidade de caixa após da inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (R\$):

| Destinação dos Recursos   | Dispon. Líquida antes inscrição RPNP | Obrigações financeiras |                   | Dispon. Líquida em 30/04 | Dispon. Líquida Em 31/12 |
|---------------------------|--------------------------------------|------------------------|-------------------|--------------------------|--------------------------|
|                           |                                      | Até 31/04              | A partir de 01/05 |                          |                          |
| Saúde - Recursos próprios | -2.593.169,07                        | 279.847,81             | 190.619,35        | -2.873.016,88            | -3.063.636,23            |
| Educação - Recursos       | -8.265.798,58                        | 2.130.945,38           | 0,00              | -                        | -                        |

|  |                      |                     |                   |                      |                      |
|--|----------------------|---------------------|-------------------|----------------------|----------------------|
| próprios                               |                      |                     |                   | 10.396.743,96        | 10.396.743,96        |
| Educação – Recursos Programas Federais | 183.492,56           | 89.845,99           | 137.806,82        | 93.646,57            | -44.160,25           |
| Não vinculadas                         | -443.974,78          | 3.760.624,97        | 62.871,45         | -4.204.599,75        | -4.267.471,20        |
| <b>Total</b>                           | <b>11.119.449,87</b> | <b>6.261.264,15</b> | <b>391.297,62</b> | <b>17.380.714,02</b> | <b>17.772.011,64</b> |

O responsável em sua defesa alegou inicialmente, ilegitimidade passiva em relação a este item e no mérito alega que não existe nos autos nenhum desses contratos ou congênere (empenhos/Liquidações), que tenham sido assinados pelo senhor Amadeu Boroto, logo, não lhe podem ser atribuídas responsabilidades sobre ato dito por irregular, sem que estes tenham sido produzidos por ele, por consequência, deve ser afastado o apontamento de irregularidade.

A análise das justificativas foi realizada, como se requer, em duas etapas: primeiro a preliminar de ilegitimidade passiva na sequência o mérito:

#### **PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA**

#### **DA NÃO RESPONSABILIDADE DO RECORRENTE NO INDICATIVO DE IRREGULARIDADE APONTADO NO ITEM 7.4.2 – ILEGITIMIDADE PASSIVA**

Em suas alegações o responsável requerer que, ante a legislação de desconcentração existente no município acrescida das jurisprudências colecionadas à peça de defesa, seja afastada por ilegitimidade passiva qualquer responsabilidade atribuída ao recorrente quanto ao fato de Secretários municipais terem efetuado *Contração de despesas e assinados notas de empenho nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento.*

Fundamenta seu pedido, em síntese, no fato de que vigora desde o ano de 2012, a desconcentração administrativa da gestão, conforme Lei nº 1.180, de 26 de novembro de 2012 e alega também que este Tribunal de Contas possui as decisões neste sentido, trazendo à colação os seguintes Acórdãos:

- **Acórdão TC-968/2014 – Plenário, Processo - TC-5528/2007, Jurisdicionado - Prefeitura Municipal de Vila Velha, Assunto - Relatório de Auditoria de Engenharia - Exercício de 2006;**

- **Acórdão TC- 875/2016 – Plenário, Processo - TC-6630/2015, Jurisdicionado - Prefeitura Municipal de Cariacica, Assunto - Tomada de Contas Especial; e**
- **Acórdão TC-341/2017 – Plenário, Processo - TC-4229/2014, Jurisdicionado - Prefeitura Municipal de Cariacica, Assunto - Fiscalização – Representação.**

Após análise dos argumentos o corpo técnico manifestou-se (ITC 3304/2018) como segue:

[...]

Quanto à preliminar arguindo a ilegitimidade passiva do prefeito, faz-se necessário diferenciar, no âmbito deste TCEES, o que são processos de contas e processos de fiscalização.

Nos termos do artigo 50, incisos I, II e III, da Lei Complementar 621/2012, os processos no âmbito do TCEES dividem-se em processos de contas, processos de fiscalização e processos de consulta.

Processos de fiscalização são aqueles relacionados aos atos de pessoal sujeitos a registro, denúncia, representação e os demais processados relacionados à competência do TCEES, previstos em lei ou no Regimento Interno.

Já os processos de contas dividem-se em prestação de contas do Governador, dos Prefeitos, prestação de contas (lato sensu) e tomada de contas especial.

Especificamente em relação aos processos de prestação de contas dos prefeitos, estes se subdividem em gestão e governo.

Nos termos da Instrução Normativa 34/2015<sup>15</sup>, temos as seguintes definições:

Art. 3º - Para os efeitos desta Instrução Normativa, entende-se como:

**I - Prestação de Contas Anual (PCA):** O envio/remessa dos demonstrativos contábeis, dos relatórios de gestão e das demais peças e documentos necessários à constituição da prestação de contas dos Prefeitos Municipais e dos administradores e demais responsáveis abrangidos pelo “caput” do artigo 1º dessa Instrução Normativa, nos termos dos Anexos I e II, constituindo-se em um processo de contas ordinárias referente a exercício financeiro determinado;

**II - Contas de governo:** conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita avaliar a gestão política do chefe do Poder Executivo, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao Tribunal de Contas para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo; (grifo nosso)

**III - Contas de gestão:** conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, que alcança as tomadas ou prestações de contas dos administradores de recursos públicos, permitindo ao Tribunal de Contas o julgamento técnico, manifestado por meio de acórdão.

<sup>15</sup> Aplicável ao exercício financeiro de 2016.

realizado em caráter definitivo sobre as contas dos ordenadores de despesas, examinando, dentre outros aspectos, a legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas na gestão dos recursos; (grifo nosso)

[...]

Dos conceitos ora apresentados, está claro que as contas dos prefeitos enquanto governantes eleitos pelo povo se configuram em processos de contas de governo e, por consequência, nos demais casos as contas têm natureza de gestão.

A legislação municipal que instituiu a desconcentração administrativa no município de São Mateus (Lei nº 1.180/2012) incube diversos agentes públicos como ordenadores de despesas. No entanto, entende-se que a arguição preliminar do gestor não deve ser acolhida, tendo vista a distinção entre as figuras (e responsabilidades) do ordenador de despesa e do agente político e a possibilidade (ou não) da utilização do instrumento da desconcentração.

Nos termos do artigo 42 da LRF, é vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito (irregularidade apontada no item 7.4.2 RT 15/2018 do RT 15/2018).

Ou seja, que a responsabilidade pela observância do artigo 42 concentra-se na pessoa do dirigente máximo (prefeito) daquele Poder, não havendo a possibilidade (previsão) de delegação de poderes a subordinados, nem a consequente transferência de responsabilidade.

Quanto às decisões deste Tribunal citadas como exemplo pela defesa (TC 5.528/2007, 4.229/2014 e 6.630/2015), observa-se que os processos elencados tratam de matéria cuja natureza é de fiscalização.

Desta forma, não se localizou neste Tribunal de Contas, precedente no sentido de afastar a responsabilidade do prefeito municipal, e este não responder pelos processos de contas – governo, considerando que a responsabilidade do mesmo é objetiva nestes casos.

Sendo assim, não há motivos para o afastamento da legitimidade passiva do defendente no presente indicativo de irregularidade, tendo em vista que a natureza do presente processo é contas (governo), não tendo, portanto, como desconsiderar a pessoa do prefeito como titular das obrigações e deveres impostos pela Lei Complementar 101/2000.

Há que se ressaltar também, que as contas de governo são consolidadas, cabendo, portanto, ao prefeito – que também é ordenador de despesas na lei de desconcentração – a responsabilidade pela fidedignidade, veracidade e conformação perante as regras impostas a todos os agentes públicos (art. 11 da IN TCEES 34/2015).

[...]

Inicialmente é razoável lembrar que estes autos tratam das Contas de Governo do Município de São Mateus, **cujo dever de prestar contas**, nos termos do art. 71, Inciso II da Constituição Estadual<sup>16</sup> e do art. 1º, inciso II da Lei Complementar 621/2012<sup>17</sup>,

<sup>16</sup> Art. 71 O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

**constitui uma obrigação pessoal do prefeito, como discorre a Instrução Técnica Conclusiva..**

Ademais, ressalto que a responsabilidade quanto a gestão fiscal municipal, incluída a observação dos limites de inscrição em restos a pagar, é pessoal e intransferível do Chefe de Poder, como está claramente definido na **Lei de Responsabilidade Fiscal, em seu art. 42** que estabelece a **vedação “ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele u que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito”**.

Desta forma, acompanhando o corpo técnico e o Ministério Público de Contas, **rejeito a preliminar de ilegitimidade passiva** que buscava a não responsabilização do prefeito em razão da contração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento.

## **DO MÉRITO**

Quanto ao mérito a defesa alega que não existe nos autos nenhum desses contratos ou congêneres (empenhos/Liquidações), que tenham sido assinados pelo senhor Amadeu Boroto, logo, não lhe podem ser atribuídas responsabilidades sobre ato dito por irregular, sem que estes tenham sido produzidos por ele.

O corpo técnico manifestou-se por meio da ITC 3304/2018, nos seguintes termos:

[...]

---

I - .....

II - **emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos**, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até dezoito meses, a contar dos seus recebimentos;

<sup>17</sup> Art. 1º Ao **Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

I - .....

II - .....

III - **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;

Não obstante a defesa alegue que o Prefeito não participou direta ou indiretamente dos atos que resultaram neste indicativo de irregularidade, observa-se que a responsabilidade pela observância do artigo 42 da LRF concentra-se na pessoa do dirigente máximo (prefeito) daquele Poder, não havendo a possibilidade (previsão) de delegação de poderes ou responsabilidade a subordinados. Além disso, deve-se esclarecer que as contas de governo não têm natureza subjetiva, respondendo o prefeito objetivamente, nos termos do art. 71, inc. I da Constituição da República.

Desta forma, não se aplica ao presente indicativo de irregularidade o instrumento de desconcentração, devendo o Prefeito do Município de São Mateus ser considerado o responsável pela gestão contábil, orçamentária, patrimonial e financeira do Executivo Municipal, para efeitos de processos de contas de governo, nos termos da IN 34/2015.

Por derradeiro, em consulta ao sistema CidadES, prestações de contas bimestrais de 2016, constatou-se que foram dispendidos recursos públicos em despesas não essenciais, nos dois últimos quadrimestres do mandato do prefeito, ficando prejudicada a caracterização da boa-fé do responsável:

| Objeto   | Valor         | Contratado                              | Empenho   | Data       |
|--|---------------|---|-----------|------------|
| REFERENTE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM SERVIÇOS DE LOCAÇÃO DE SOM E ILUMINAÇÃO            | R\$ 2.300,00  | S LOCAÇÕES, PRODUCOES E EVENTOS LTDA ME | 312/2016  | 09/06/2016 |
| REFERENTE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO DE MATERIAIS DE CONSUMO PARA OS EVENT | R\$ 3.500,00  | COMERCIAL EMBHALART LTDA ME             | 333/2016  | 30/06/2016 |
| REFERENTE LOCAÇÃO DE SONORIZAÇÃO MINI PORTE, PARA ATENDER A DEMANDA DA SECRETARIA DE GABINETE E GOVE | R\$ 2.400,00  | S LOCAÇÕES, PRODUCOES E EVENTOS LTDA ME | 20/2016   | 09/06/2016 |
| REFERENTE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LOCAÇÃO DE SOM DE MINI-PORTE                       | R\$ 1.300,00  | S LOCAÇÕES, PRODUCOES E EVENTOS LTDA ME | 18/2016   | 07/06/2016 |
| REFERENTE CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM LOCAÇÃO DE PALCO, SOM E ILUMINAÇÃO                 | R\$ 7.500,00  | S LOCAÇÕES, PRODUCOES E EVENTOS LTDA ME | 46/2016   | 21/06/2016 |
| REFERENTE RESERVA DE DOTAÇÃO P/ CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA EM FORNECIMENTO DE ALIMENTAÇÃO  | R\$ 45.946,50 | BRUNO EVENTOS BUFFET EIRELLI-ME         | 46/2016   | 16/11/2016 |
| CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA FORNECIMENTO DE 02 PASSAGENS AÉREAS                                      | R\$ 1.326,36  | CR VIAGENS E TURISMO LTDA ME            | 1025/2016 | 16/11/2016 |
| DESPESA INDENIZATORIA, DE AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS NOS TRECHOS VITÓRIA X RIO                    | R\$ 4.135,31  | VIDATUR TURISMO LTDA - ME               | 39/2016   | 06/10/2016 |
| DESPESA INDENIZATORIA, REFERENTE À AQUISIÇÃO DE PASSAGENS AÉREAS                                     | R\$ 7.970,00  | VIDATUR TURISMO LTDA - ME               | 40/2016   | 17/10/2016 |

Ressalte-se que as obrigações de despesas contraídas no período vedativo constam do apêndice G do RT 15/2018. Diante de todo o exposto, considera-se **mantido** este indicativo de irregularidade.

Devo ressaltar que a gestão fiscal do ente municipal é responsabilidade do Chefe do

Poder Executivo, haja vista que, conforme definido na Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 1º, **a responsabilidade fiscal pressupõe** ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem, mediante **a obediência a limites e inscrição em Restos a Pagar, além de outros mecanismos ali dispostos.**

Neste sentido a própria Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 42, elegeu o chefe do poder para garantir a obediência ao limite de inscrição em restos a pagar, especialmente no último ano de mandato.

Buscando auxiliar o gestor em seu desiderato, este Tribunal de Contas, editou e divulgou amplamente o “Manual de Encerramento de Mandato”, contendo orientações para assegurar a regularidade das ações governamentais e a continuidade dos serviços públicos e o cumprimento da legislação, que fixa algumas regras específicas aplicadas neste período. Ressalte-se que, o citado manual está disponível para consulta no portal deste Tribunal, na aba orientações.

Destaco ainda que no presente caso concreto, o gestor não trouxe em sua defesa quaisquer informações sobre medidas adotadas por sua gestão para garantir o equilíbrio fiscal do Município, especialmente nos últimos quadrimestres do final de mandato.

Por estas razões, acompanho o corpo técnico e o *Parquet* de Contas e voto por **manter a presente irregularidade.**

Tendo em vista a manutenção do presente item, impõe-se formar autos apartados, nos termos dos artigos 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de apurar se há responsabilidade pessoal do Gestor Municipal pelo descumprimento do disposto no artigo 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00.

**AUSÊNCIA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE VIABILIZASSEM A EMISSÃO DO PARECER DO CONTROLE INTERNO SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** (Item 10.1 RT 15/2018 e 2.2.8 da ITC 3304/2018)

Base Legal: artigos 135, § 4º e 138, § 3º do RITCEES, art 5º da Res. TCEES 227/2011, IN TCEES 34/2015.

O Relatório Técnico RT 15/2018, aponta que houve abstenção de emissão de uma opinião conclusiva sob a prestação de contas do gestor responsável e por isso sugeriu a citação do o gestor, para apresentar justificativas pela ausência de tomada de medidas necessárias e suficientes que viabilizassem a realização de procedimentos de controle e a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual.

A defesa inicia alegando que, como o RT menciona não o Ex-Prefeito Amadeu Boroto, mas, sim o Senhor Jadir Carminati Bachetti, Ex-Secretário Municipal de Agricultura, Aquicultura, Abastecimento e Pesca do Município de São Mateus, a citação deveria ser anulada.

Sobre esta questão, vale esclarecer que não é o Relatório Técnico 15/2018, mas sim o arquivo 01\_RELOCI\_270.pdf, que menciona o Sr. Jadir Carminati Bachetti, como responsável pela “elaboração” da prestação de contas anual relativa ao exercício de 2016, e não pelas contas do município no exercício 2016.

Seguiu alegando que, sem considerar os servidores efetivos que ocupavam cargos comissionado e foram exonerados dos seus cargos em dezembro de 2016 em virtude do término do mandato do justificante, somente servidores efetivos, classificados no Relatório como “Ativo” em dezembro de 2016 permaneceram atuando na Controladoria, totalizando 09 (nove) servidores. E ainda, que o Controlador Geral que esteve à frente da Controladoria até dezembro de 2016 elaborou e entregou para o Controlador Geral que assumiria o cargo a partir de 01/01/2017, ainda na fase de transição de governo, um Relatório onde se encontrava registrado os pontos de controle exercido no exercício de 2016, conforme consta do arquivo RELACI, que *“Claro que o referido Relatório não continha ainda análise sobre posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal, uma vez que a Prestação de Contas Anual somente seria elaborada no ano seguinte”*.

Além disso alegou que a PCA de 2016, elaborada sob a responsabilidade do atual Prefeito do município, somente foi encaminhada à Controladoria em 26/04/2017, o que motivou a não emissão do Parecer.

O corpo técnico manifestou-se nos seguintes termos:

**ANÁLISE TÉCNICA:** Este indicativo versa sobre a ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual, tendo em vista que o mesmo foi encaminhado a esta Corte de Contas com abstenção de opinião.

[...]

Embora a defesa tenha encaminhado listagem de Servidores ativos constantes da Peça Complementar 12226/2018-9 e 1227/201/-3, conforme imagem abaixo:

PREFEITURA MUN DE SAO MATEUS  
PREFEITURA MUNICIPAL DE SAO MATEUS  
Lista de Funcionários sem Base ( 00230 )  
15/05/2018 15:20:16

| Código                                 | Nome do Funcionário               | Admissão   | Demissão | Situação                | Cargo                   |
|--|-----------------------------------|------------|----------|-------------------------|-------------------------|
| Ordem: Alfabética                      |                                   |            |          |                         |                         |
| 06525101                               | ELIANE DA SILVA MACHADO DE ASSIS  | 02/06/2008 |          | ATIVO                   | AGENTE SOCIAL           |
| 05023802                               | IVONETE TRES                      | 01/08/1990 |          | ATIVO                   | AGENTE ADMINISTRATIVO   |
| 06734701                               | JOILSON BARBOSA DA ROCHA          | 05/02/2010 |          | ATIVO                   | GUARDA PATRIMONIAL      |
| 05817201                               | JOSILAYNE GRIGORIO DE AZEREDO     | 03/04/2000 |          | ATIVO                   | SECRETÁRIA ESCOLAR      |
| 05021901                               | JUCIENE LOPES THOMPSON            | 02/01/1989 |          | ATIVO                   | ASSISTENTE ADMINISTRATI |
| 06868405                               | LUZIA GHIDETTI NERY               | 19/11/2008 |          | ATIVO                   | TELEFONISTA             |
| 05771803                               | NILVANS FERNANDES BORGES          | 04/02/2000 |          | ATIVO                   | AGENTE DE SERVICOS GE   |
| 06592101                               | ORMINALDO GOMES JUNIOR            | 02/10/2008 |          | LICENÇA PARA TRATAMENTO | GUARDA PATRIMONIAL      |
| 05739201                               | OSEAS VALANDRO DE OLIVEIRA JUNIOR | 08/11/1999 |          | ATIVO                   | AGENTE ADMINISTRATIVO   |
| 06773001                               | VANUZA PERTEL                     | 02/10/2008 |          | ATIVO                   | AGENTE ADMINISTRATIVO   |
| Quantidade Funcionários por Quebra...: |                                   | 10         |          |                         |                         |
| Quantidade Total de Funcionários....:  |                                   | 10         |          |                         |                         |

Assinado digitalmente por FRANCISCO ADAO SILVA DE CARVALHO:00486093743  
Data: 2018.07.17 08:31:30 -0300

Assinado digitalmente por CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE  
Data: 2018.07.17 08:36:30 -0300

Conforme o arquivo RELOCI\_270.pdf, sobre a estrutura administrativa da Controladoria Interna do Município de São Mateus, consta na pág. 5 que:

A Controladoria Interna do Município de São Mateus, ES, tem trabalhado com uma equipe reduzida de servidores, não tendo sido provido, até a presente data, em seu quadro de servidores efetivos o cargo de auditor de controle interno, na forma estipulada na Lei Municipal nº 068/2013.

Observa-se, ainda, o seguinte registro na pág. 7,

Registramos ainda que a Controladoria Geral do Município de São Mateus, ES, não dispõe de auditor técnico contábil para análise de demonstrações contábeis e para exame de adequação das demais peças que integram a prestação de contas sob a posição orçamentária, financeira, patrimonial e de gestão fiscal, razão pela qual, segundo normas do CFC, não deve atualmente o órgão de controle interno opinar sobre os pontos de controle exigidos no presente relatório.

Relativamente ao prazo para análise da PCA, observa-se na pág. 6 do RELOCI\_270.pdf,

(...) os arquivos digitais contendo as Prestação de Contas de 2016 elaboradas pela Secretaria Municipal de Finanças, através da Contadoria Geral dessa municipalidade, somente começaram a ser encaminhados ao Controle Interno para análise e parecer, a partir do dia 18 de abril de 2017, não se atentando aquele órgão gestor para o que preceitua a Instrução Normativa do Sistema de Controle Interno nº 004/2014 item nº 6.3.2 que assevera:

### 6.3.2. De encaminhamento a Controladoria Interna Municipal:

**6.3.2.1** O Contador responsável pela Coordenadoria Municipal da Contadoria Geral do Poder Executivo deverá consolidar as Demonstrações Contábeis recebidas do Poder

Legislativo e dos órgãos da Administração Direta e Indireta e encaminhar a Controladoria Interna acompanhado dos documentos listados no item anterior **até 10 de março do exercício subsequente.**

Assim, não foi oportunizado a esse órgão de Controle Interno prazo hábil para análise e emissão de relatório acerca dos dados apresentados.”

Ainda, sobre o atraso na entrega na Prestação de Contas Anual do exercício 2016, não obstante o Controlador Geral responsável até 12/2016 tenha elaborado e entregue ao novo Controlador Geral o Relatório de Transição Institucionalizada da Controladoria, conforme apurado no item 2.1.1 desta instrução, entendeu-se, com base no atraso das Prestações de Contas Bimestrais de 2016, entregues apenas até o 6º mês (jun) até 31/12/2016, restando os demais (jul a dez) pendentes de envio, que foram herdados atrasos capazes de influenciar também o atraso na entrega da PCA cujo prazo conforme a Lei Orgânica do município era 30/04, foi entregue em 30/06/2017.

Considerando que não há evidências de ter havido por parte do responsável pelo exercício 2016, a adoção de medidas para a elaboração do parecer, opina-se por **manter** o presente indicativo de irregularidade, determinando-se ao Poder Executivo que adote medidas administrativas necessárias e suficientes para viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre sua prestação de contas, nos termos da Res. 227/2011 e IN 43/2017.

Pois bem.

Apreciando o apontamento bem como os argumentos de defesa e a análise técnica conclusiva destes, tenho que o gestor institui o controle interno e o aparelhou, inclusive com pessoal, dado que foi encaminhada a Lista de funcionários (Peça complementar 12226/2018) onde é possível identificar que até 30/12/2016 a prefeitura contava com controlador municipal e assessores de controladoria. Tal informação permite vincular tais cargos diretamente ao controle interno e, ainda que se possa entender como ações não suficientes, em razão da precariedade do tipo de provimento (cargo em comissão), constata-se que há espaço para aprimoramento, porém não se pode afirmar que nenhuma medida foi adotada.

Quando ao atraso do encaminhamento da Prestação de Contas para emissão de parecer do Controle Interno, estou convencido de que assiste razão à defesa, vez que esta era uma obrigação da gestão em exercício em 2017. Não há alusão, no relatório de controle interno à influência, na abstenção de opinião, do atraso na entrega das prestações de contas bimestrais a este tribunal, mencionado na instrução técnica conclusiva.

Assim, divergindo parcialmente do corpo técnico sou pela **manutenção da presente irregularidade no campo da ressalva.**

Ante o exposto, acompanhando parcialmente o entendimento 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.

**Sergio Manoel Nader Borges**

Conselheiro relator

**1. PARECER PRÉVIO**

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

**1.1 Afastar** as seguintes irregularidades:

- 1.1 Descumprimento do prazo para envio da Prestação de Contas Anual (Item 2.1 do RT 15/2018 e 2.1.1 da ITC 3304/2018);
- 1.2 Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro (Item 4.1.1 do RT 15/2018 e 2.2.1 da ITC 3304/2018);
- 1.3 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no demonstrativo do superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao balanço patrimonial consolidado (Item 6.1 RT 15/2018, 2.2.4 da ITC 3304/2018);

**1.2 Manter no campo da ressalva** as seguintes irregularidades:

- 1.1. Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho (item 4.2.1 do RT 15/2018 e 2.2.2 da ITC 3304/2018);
- 1.2. Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual (Item 10.1 RT 15/2018 e 2.2.8 da ITC 3304/2018)

**1.3 Rejeitar a Preliminar de ilegitimidade passiva** do Sr. Amadeu Boroto, que buscava a não responsabilização do prefeito em razão da contração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento – item 7.4.2 RT 15/2018 e item 2.2.7 da ITC 3304/2018;

**1.4 Emitir Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO das contas** da Prefeitura Municipal de São Mateus, **no exercício de 2016**, sob a responsabilidade **do senhor Amadeu Boroto**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

- 1.3. Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas (Item 4.3.1 RT 15/2018 e item 2.2.3 da ITC 3304/2018);
- 1.4. Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (Item 6.2 RT 15/2018 e item 2.2.5 da ITC 3304/2018);
- 1.5. Descumprimento do limite legal com despesa de pessoal – poder executivo e consolidado (Item 7.1.1 RT 15/2018 e item 2.2.6 da ITC 3304/2018)
- 1.6. Contração de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (Item 7.4.2 RT 15/2018 e item 2.2.7 da ITC 3304/2018)

**1.5 Formar autos apartados**, nos termos dos artigos 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de apurar se há responsabilidade pessoal do Gestor Municipal pelo descumprimento do disposto no artigo 5º, inciso IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no item 7.1.1 do RT 15/2018.

**1.6 Determinar** ao atual gestor do Município ou a quem vier a lhe suceder para que adote medidas de controle e evidenciação fidedignas das informações pertinentes às fontes de recursos utilizadas pelo município, nos termos da Lei 4320/64 e Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP).

**1.7 Recomendar** atual gestor do Município ou a quem vier a lhe suceder para que adote medidas visando o aprimoramento no estabelecimento de metas, adequando-as aos objetivos de sua gestão, de forma a atender o art. 4º, §§ 1º e 2º da Lei Complementar 101/2000.

**1.8 Recomendar** ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

**1.9 Arquivar** os autos após os trâmites legais.

**2.** Unânime.

**3.** Data da Sessão: 12/02/2020 – 3ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara.

**4.** Especificação do quórum:

**4.1.** Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator), Domingos Augusto Taufner e Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

**Presidente**

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

**Subsecretária das sessões**