

PARECER PRÉVIO 00111/2019-4 – SEGUNDA CÂMARA

Processo: 03728/2018-8
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Exercício: 2017
UG: PMC - Prefeitura Municipal de Castelo
Relator: Sérgio Manoel Nader Borges
Responsável: LUIZ CARLOS PIASSI

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO
– PREFEITURA MUNICIPAL DE CASTELO –
EXERCÍCIO DE 2017 – PARECER PRÉVIO –
APROVAÇÃO COM RESSALVAS – DETERMINAR
– RECOMENDAR - ARQUIVAR**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da prestação de contas anual de responsabilidade do Sr. **Luiz Carlos Piasse, Prefeito do Município de Castelo, exercício de 2017**, recebida e homologada no sistema CidadES em 02/04/2018, nos termos do art. 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, inobservado, portanto, o prazo regimental.

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas resultou o **Relatório Técnico Contábil RT 028/2019-6** em que foram identificados indícios de irregularidades, posteriormente reproduzidos na **Instrução Técnica Inicial ITI 0050/2019-1**, nos termos da qual foi proferida a **Decisão SEGEX 0048/2019-3**, promovendo-se a **citação** do responsável, para apresentação de esclarecimentos/justificativas que entendesse necessários no prazo de 30 dias improrrogáveis.

Devidamente citado, o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo, tendo sido declarada sua revelia consoante Despacho 13790/2019-1 (evento eletrônico nº 60).

Após, os autos foram encaminhados ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia – NCE, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva 01265/2019-4**, que, ao final, propôs o que segue:

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa à Prefeitura Municipal de Castelo, exercício de 2017, formalizada de acordo com a Resolução TC 261/2013 e alterações posteriores.

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, no que tange ao aspecto técnico-contábil, opina-se que esta Corte de Contas recomende ao Poder Legislativo de Castelo a REJEIÇÃO da presente Prestação de Contas Anual, exercício de 2017, de responsabilidade de Luiz Carlos Piassi, na forma do art. 80 da lei complementar 621/12, em função da permanência das irregularidades dos seguintes itens do RT 28/2019:

Item 4.3.2.1 Recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural não constam em conta bancária. *Base normativa: art. 8º da Lei Federal 7.990/89 e art. 2º da Lei Estadual 10720/2017*

Item 6.1 Déficit financeiro em diversas fontes de recursos. *Base normativa: Base Normativa: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101*

Item 6.2 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis. *Base normativa: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/64*

Item 12.1.11 Divergência entre o saldo da Dívida Flutuante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial. *Base normativa: artigos 85, 89, 100, 101 e 105, da lei federal 4.320/1964.*

O **Ministério Público de Contas** manifestou-se por meio do **Parecer 01513/2019-5**, da Lavra do eminente Procurador, Dr. Luis Henrique Anastácio da Silva, que entendeu que a Instrução Técnica Conclusiva era consentânea com o Posicionamento Ministerial.

Pautado o processo, na **22ª Sessão da Segunda Câmara**, realizada em 10 de julho de 2019, o Sr. Maurício Passabão, representante do responsável, apresentou, em sede de sustentação oral, argumentos no intuito de suprimir as irregularidades apontadas, conforme Notas Taquigráficas 137/2019-8 e Memorial de defesa 109/2019-6.

Posteriormente, os autos foram encaminhados ao Núcleo para proceder à análise contábil das justificativas apresentadas que elaborou a Manifestação Técnica 10245/2019-6, cuja conclusão é a que segue:

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Nesta manifestação técnica de defesa foram analisados os argumentos apresentados em sede de sustentação oral e **mantido irregular os itens 4.3.2.1 e o item 6.2 do RT 28/2019-6, porém este último passível de ressalva e determinação.**

Sendo assim, opina-se no sentido de que esta Corte de Contas emita **Parecer Prévio**, dirigido à Câmara Municipal de Castelo, **recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual**, de responsabilidade do Senhor **Luiz Carlos Piassi**, Prefeito Municipal durante o **exercício de 2017**, na forma do art. 80 da Lei Complementar 621/2012.

Por oportuno, sugere-se **determinar** ao atual gestor do município:

- Que realize, no exercício corrente, os ajustes contábeis necessários, em observância às Normas Brasileiras de Contabilidade, a fim de que o anexo ao Balanço Patrimonial evidencie o superávit/déficit financeiro por fonte de recursos em consonância com os demais demonstrativos.

O Ministério Público de Contas, por sua vez, manifestou-se nos termos do Parecer Ministerial 03742/2019-1 consentâneo com o posicionamento técnico que, em suas considerações finais, assevera que:

[...]

Destarte, configuradas estão as irregularidades e, mais, a gravidade da conduta do gestor no que se refere ao item 2.1, não havendo a mínima possibilidade da Corte de Contas, em cumprimento à Lei Orgânica, emitir parecer prévio distinto da rejeição de contas.

Após vieram os autos conclusos a este Relator.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

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: Fundo Municipal de Saúde de Castelo, Prefeitura Municipal de Castelo, Câmara Municipal de Castelo, Regime Próprio de Previdência Social. Considerando que essas contas individuais são 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 constitucionalmente¹ às Corte 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 Constituição² 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.

¹ 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.

² Art. 31 da Constituição Federal 1988; art. 29 da Constituição Estadual e art. 15, Inciso V c/c art. 117 e 118 da Lei Orgânica do Município de Castelo

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 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 e a sua capacidade operacional, a análise da Prestação de Contas do Exercício de 2017, observou o escopo delimitado por meio da Resolução TC 297/2016.

A seguir, passo a apreciação dos dados contidos no Relatório Técnico que me permitiram formar opinião acerca do balanço geral, dos resultados da execução orçamentária, da realocação dos créditos orçamentários, bem como do cumprimento das normas constitucionais e legais.

Antes, porém, faço um recorte para registrar que para melhor compreender os resultados apresentados pelo Governo Municipal em 2017, tomei emprestado dados das Prestações de Contas dos exercícios anteriores e estabeleci comparativos que estão demonstrados em gráficos. Registro que os dados são apresentados em valores nominais, sem considerar o efeito da inflação sobre os mesmos, dado que assim estão colocados nas Prestações de Contas que foram fonte de informação.

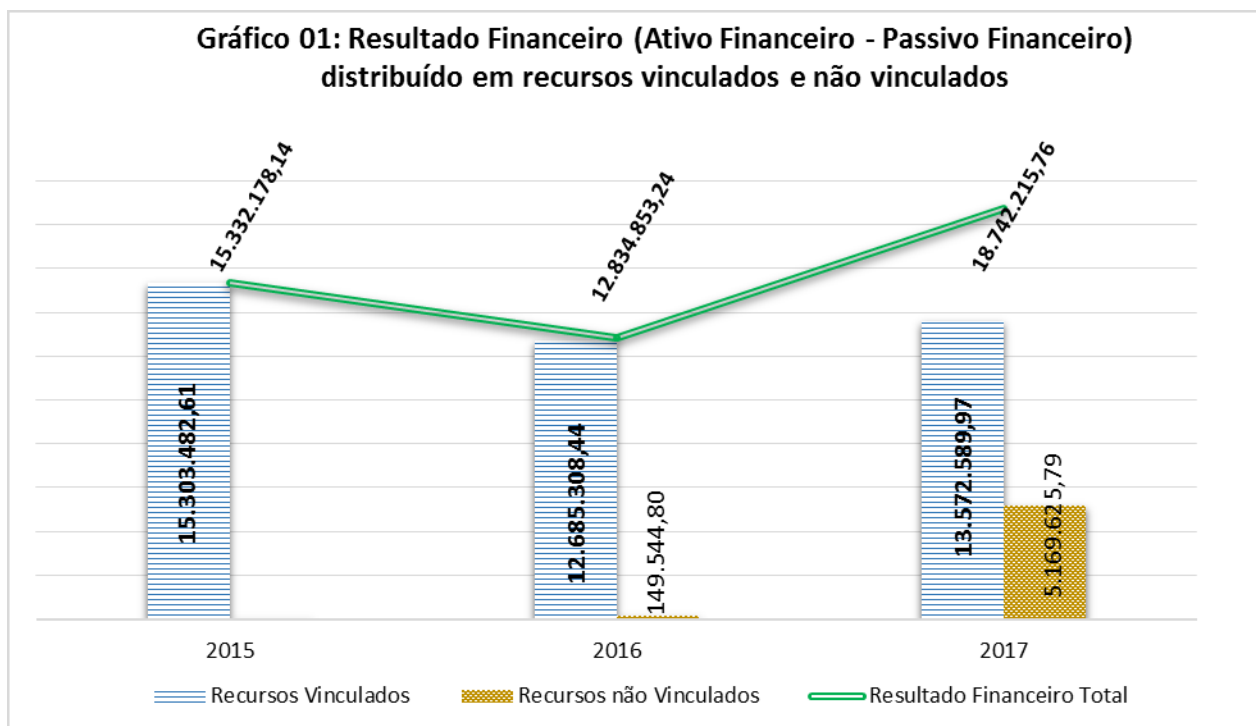
2.1. DAS DEMONSTRAÇÕES CONTÁBEIS

O exame dos demonstrativos contábeis encontra-se relatado no Relatório Técnico RT 028/2019, em seus diversos tópicos que tratam da execução orçamentária, financeira e patrimonial bem como no tópico de “consistência eletrônica dos dados”. Ressalte-se que não foi realizada auditoria financeira sobre os balanços.

2.1.1. Do Resultado Financeiro

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 é derivado do confronto entre ativos e passivos financeiros.

O gráfico 01, a seguir, demonstra o resultado financeiro obtido pelo município de Castelo ao longo dos últimos três anos, a valores nominais, evidenciando a composição do resultado financeiro global em recursos vinculados e não vinculados,



Fonte: Dados extraídos da PCA 2015, 2016 e 2017

Consoante se verifica, no exercício de 2017 as finanças municipais fecharam com superávit financeiro total da ordem de R\$ 18.742.215,76, sendo R\$ 13.572.589,97 recursos vinculados e R\$ 5.169.625,79 recursos não vinculados.

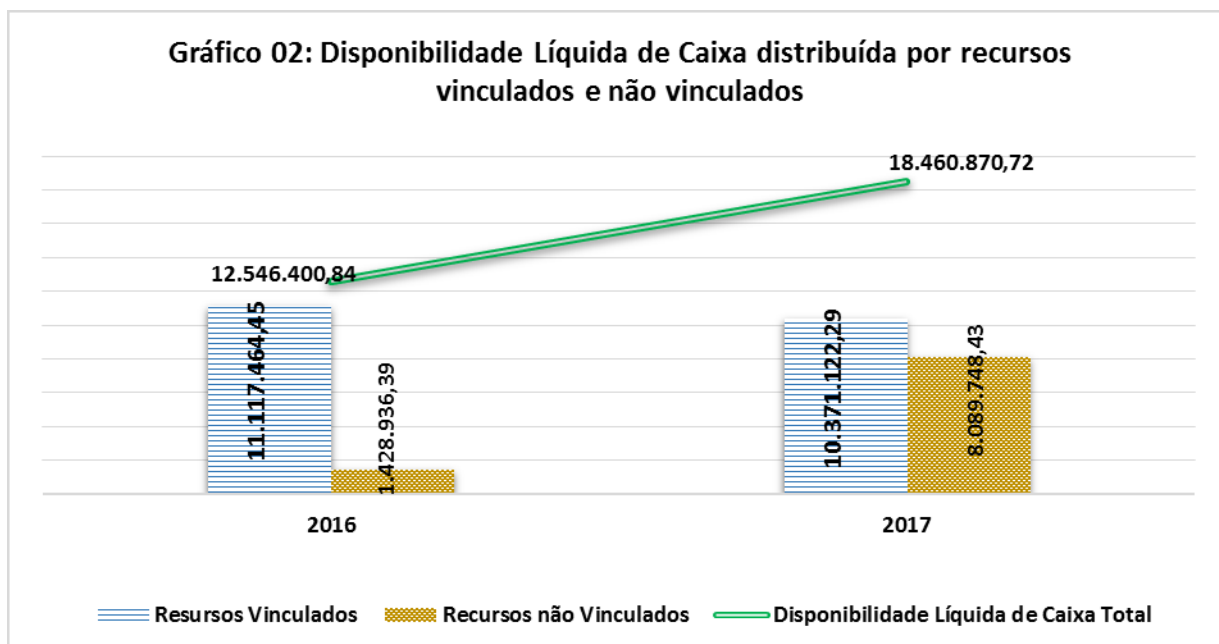
Destaco que a participação dos recursos vinculados no superávit gerado, aumentou quando comparado com a composição do superávit em 2016.

Outra forma de olhar o resultado financeiro produzido pelo governo municipal é **por intermédio das disponibilidades líquidas de caixa.**

Nesse sentido, consta do Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional, que o Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (Anexo 5), 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.

O Gráfico 02, a seguir, estabelece o comparativo entre as disponibilidades líquidas de caixa (por fonte) ao final de 2017 e 2016.



Fonte: Dados extraídos da PCA 2016 e 2017

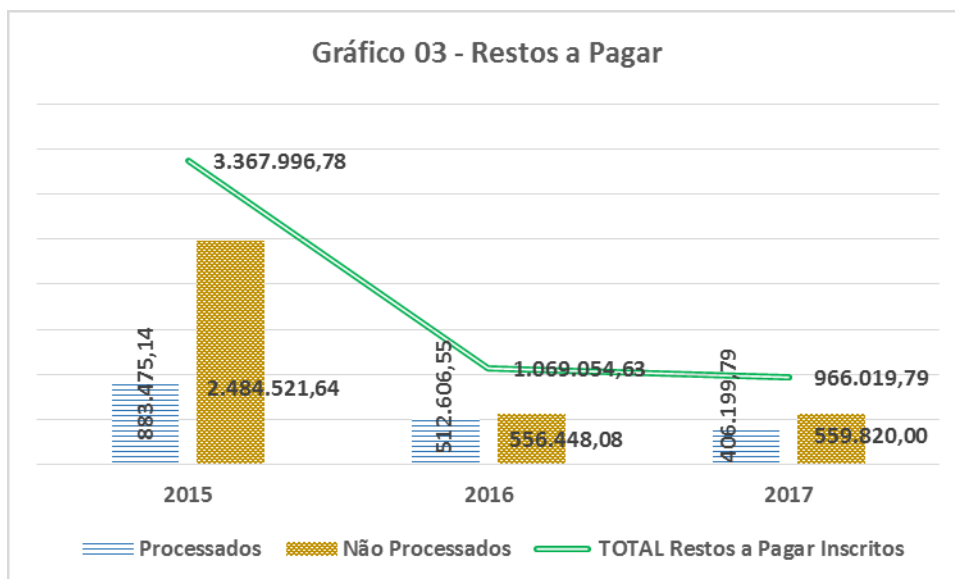
Considerando-se as informações encaminhadas pelo responsável em sua prestação de contas, o Relatório Técnico aponta, em síntese apertada e conforme demonstra o gráfico 02, que as disponibilidades líquidas de caixa do Município de Castelo, em 2017, totalizavam R\$ 18.352.464,68, montante que representa um aumento de 47% em relação à 2016, cujo total de disponibilidades líquidas era de R\$ 12.546.969,19.

Ressalta-se também que do saldo de R\$ 18.352.464,68 de disponibilidades líquidas, R\$ 10.371.122,29 são recursos vinculados e R\$ 8.089.748,43 não vinculados, **ou seja, do total de disponibilidade líquida de caixa, 56%³ são recursos vinculados e 46%⁴ recursos não vinculados.**

Em **relação as obrigações com restos a pagar**, verifica-se pela movimentação dos restos a pagar, processados e não processados, evidenciada no Demonstrativo dos Restos a Pagar, redução destas obrigações quando comparado com os dois últimos exercícios, conforme demonstrado no Gráfico 07, a seguir.

³ 10.371.122,29/18.460.870,72

⁴ 8.089.748,43/18.460.870,72



Fonte: Dados extraídos da PCA 2015, 2016 e 2017

2.2. RESULTADOS DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

2.2.1. Resultado 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.

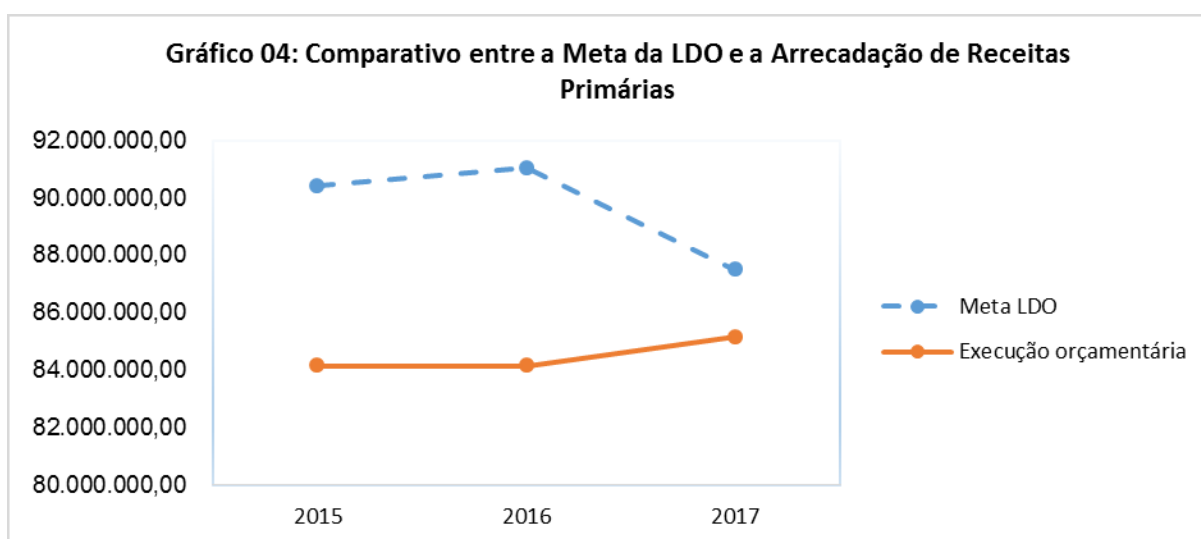
Estes são indicadores de controle do endividamento público.

Por determinação do art. 165, § 2º, da Constituição Federal e do art. 4º, § 1º e § 2º, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) são estabelecidos na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), as metas de resultado primário para o exercício a que se referem e para os dois seguintes e seu acompanhamento, é feito por meio do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), na forma estabelecida pela Lei Complementar 101/2000.

Neste sentido passo a relatar o resultado fiscal do exercício de 2017, consoante apresentado pelo Relatório Técnico 28/2019, apreciando-o em comparação com os exercícios imediatamente anteriores.

O Relatório Técnico demonstra em sua tabela 4, que a LDO para o exercício de 2017 estabeleceu, em seu anexo de metas fiscais, que as receitas primárias deveriam atingir o valor de R\$ 87.488.380,62 e as despesas primárias R\$ 88.802.720,00, o que geraria resultado primário deficitário em R\$ 1.314.339,38.

O Gráfico 04, a seguir, apresenta o comparativo entre a meta de receita primária estabelecida na LDO e a execução orçamentária das receitas primárias, dos últimos três exercícios.



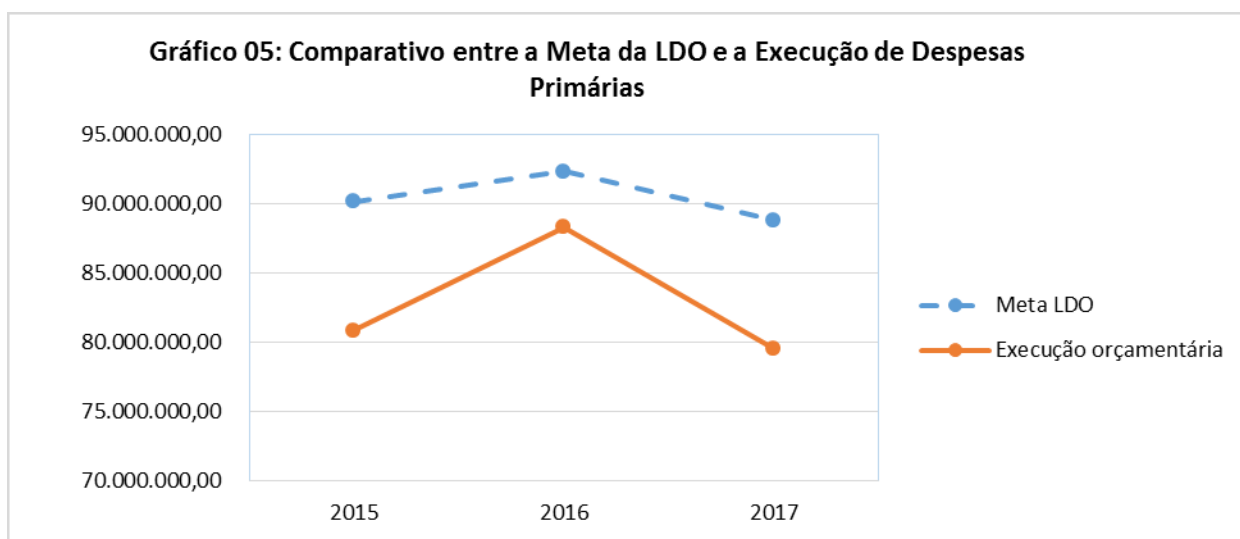
Fonte: Dados extraídos da PCA 2015, 2016 e 2017

Conforme demonstra o gráfico 04, no exercício de 2017, houve uma aproximação entre a meta de receita primária estabelecida na LDO e a respectiva execução orçamentária.

Observa-se também, crescimento na arrecadação de receitas primárias em relação a 2016, embora não retorne ao patamar alcançado no exercício de 2015.

No que tange à **despesa primária** o Gráfico 05 que compara a meta fixada para as despesas primárias com a sua efetiva execução, demonstra que, em relação a 2016, em 2017 ocorre descolamento entre a meta e a execução das despesas primárias, demonstrando uma execução de despesas primária menor que a meta.

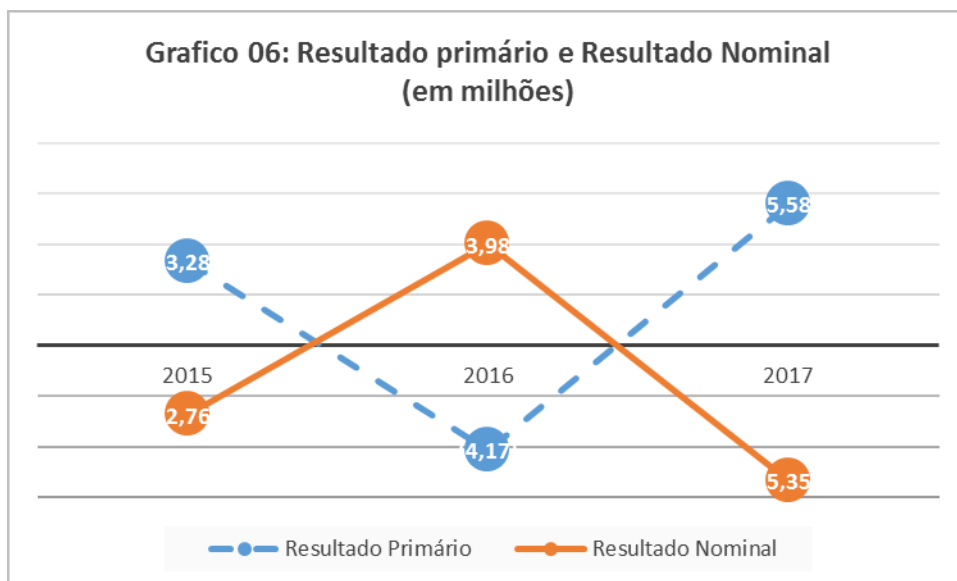
Destaque que o gráfico evidencia um decréscimo na execução das despesas primárias em relação aos anos anteriores.



Fonte: Dados extraídos da PCA 2015, 2016 e 2017

Quanto ao resultado primário, derivado do confronto entre receitas e despesas primárias, conforme Relatório Técnico, em 2017, o Município de Castelo **cumpriu as metas de resultado primário e nominal.**

O Gráfico 06, a seguir, retrata o **resultado primário e nominal** obtido pelo Governo Municipal de Castelo ao longo dos últimos três anos.



Fonte: Dados extraídos da PCA 2015, 2016 e 2017

Em 2017, o resultado primário apurado foi de R\$ 5.580.555,90 (5,58 milhões). E o resultado nominal foi negativo em R\$ 5.352.711,36 (5.35 milhões).

2.2.2. Autorização de Despesa Orçamentária e Resultado Orçamentário

Conforme Relatório Técnico 28/2019, no decorrer da execução orçamentária, foram abertos créditos adicionais da ordem de R\$ 25,596 milhões, cuja abertura foi precedida de autorização legislativa, conforme demonstra a tabela a seguir:

Tabela 01 - Créditos adicionais abertos no exercício

Leis	Suplementares	Especiais	Extraordinários	Total
3709/2016 (LOA)	7.968.564,23	0,00	0,00	7.968.564,23
3764/2017	5.976.872,69	0,00	0,00	5.976.872,69
3751/2017	5.975.893,82	0,00	0,00	5.975.893,82
3775/2017	2.376.922,32	0,00	0,00	2.376.922,32
3724/2017	262.697,75	0,00	0,00	262.697,75
3723/2017	586.859,41	0,00	0,00	586.859,41
3726/2017	230.027,29	0,00	0,00	230.027,29
3738/2017	940.559,32	0,00	0,00	940.559,32
3736/2017	0,00	233.852,61	0,00	233.852,61
3737/2017	633.214,64	0,00	0,00	633.214,64
3735/2017	0,00	25.190,70	0,00	25.190,70
3725/2017	385.396,19	0,00	0,00	385.396,19
Total	25.337.007,66	259.043,31	0,00	25.596.050,97

Fonte: Processo TC 03728/2018-8 - Prestação de Contas Anual/2017 – Tabela 01 – RT 28/2019

As fontes utilizadas são aquelas a seguir enumeradas:

Tabela 02: Fontes de Créditos Adicionais

Anulação de dotações	15.072.726,81
Excesso de arrecadação	1.301.835,49
Superávit Financeiro	8.536.727,96
Operações de Crédito	0,00
Anulação de Reserva de Contingência	684.760,71
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
Total	25.596.050,97

Fonte: Processo TC 03728/2018-8 - Prestação de Contas Anual/2017 – Tabela 03 – RT 28/2019

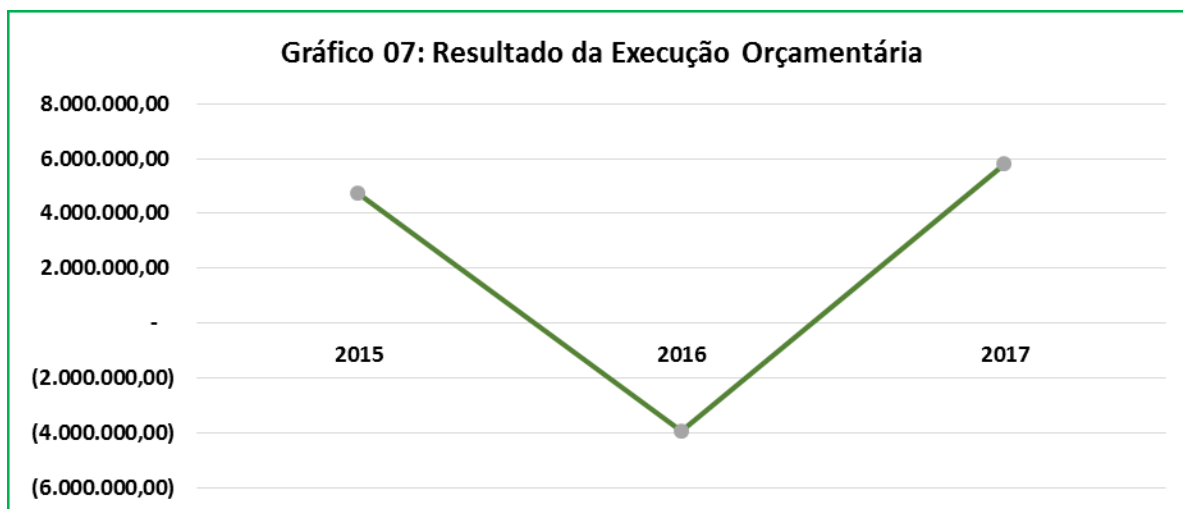
Conforme relatório técnico, considerando que a autorização contida na LOA e as subsequentes leis autorizativas para **abertura de créditos adicionais, constata - se o cumprimento à autorização legislativa estipulada tanto na LOA quanto nas leis posteriores.**

Ressalto que as alterações orçamentárias decorrentes dos créditos adicionais representaram, ao final, 32,11% do orçamento fixado na LOA⁵.

O **resultado da execução orçamentária** é derivado do confronto de todas as receitas orçamentárias recebidas pelo Município com todas as despesas empenhadas no exercício. Em 2017, o Município de Castelo apurou superávit na execução orçamentária de R\$ 5.806.762,52.

No gráfico 07, a seguir, é demonstrado o resultado da execução orçamentária ao longo dos últimos três exercícios, evidenciando que, em relação a 2016, a execução orçamentária de 2017, inverteu o resultado da execução orçamentária.

⁵ (25.596.050,97 / 79.692.100,00 = 32,11186)



Fonte: Dados extraídos da PCA 2015, 2016 e 2017

2.3. CUMPRIMENTO DOS LIMITES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS

No que pertine ao cumprimento das normas constitucionais e legais, há que se observar as Contas Municipais, também em relação ao controle das despesas com pessoal, da seguridade social e outras, bem como da dívida consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, visto que estes são pressupostos de uma gestão fiscal responsável, conforme dispõe o art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse passo, reproduzo no quadro a seguir, a seguir de forma abreviada os dados relativos aos limites legais e constitucionais tratados amplamente no Relatório Técnico.

Tabela 03: Resumo da apuração do cumprimento de limites constitucionais e legais

	Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida	84.213.957,42		
Despesa com pessoal			
Executivo	45.128.822,52	max. 54%	53,59%
Consolidada	47.634.565,51	max. 60%	56,56%
Dívida Consolidada Líquida	0,00	max. 120%	0,00%
Contratação de Operação de Crédito	0,00	max. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	0,00	max. 22%	0,00%
Garantias	0,00	max. 7%	0,00%

Receita Bruta de Impostos	53.366.596,12		
Manutenção do ensino	13.477.297,34	min. 25%	25,25%
Receita vota parte FUNDEB	18.111.584,24		
Remuneração Magistério	12.821.066,95	min. 60%	70,79%
Receita de Impostos e Transferências	51.417.988,88		
Despesa com saúde	10.467.738,31	min. 15%	20,36%
Receita Tributária e transferências do exercício anterior	58.053.564,87		
Repasse do duodécimo ao Poder Legislativo	3.710.000,04	max. 7%	6,39%

Fonte: Relatório Técnico 28/2019 – TC 3728/2018

De pronto observa-se **o cumprimento de todos os limites tratados** no relatório técnico.

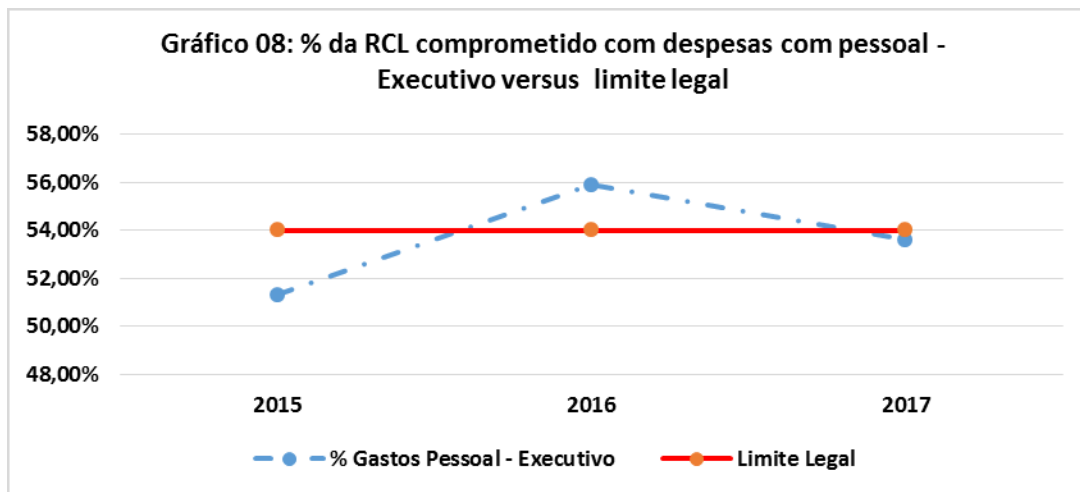
Em relação às **renúncias de receitas**, o relatório técnico registra que “de acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas para o exercício sob análise, constata-se a inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita”.

De se destacar que consoante análises procedidas no Relatório Técnico, no exercício de 2017, **também foi observado o limite de inscrição de restos a pagar não processados.**

A seguir e em razão da observação do corpo técnico de que, embora tenha sido cumprido o limite legal de gastos com pessoal, o Município, em 2017, estava no limite prudencial das despesas com pessoal do executivo e no limite de alerta das despesas com pessoal consolidadas, passo a detalhar o comportamento de tais gastos no exercício.

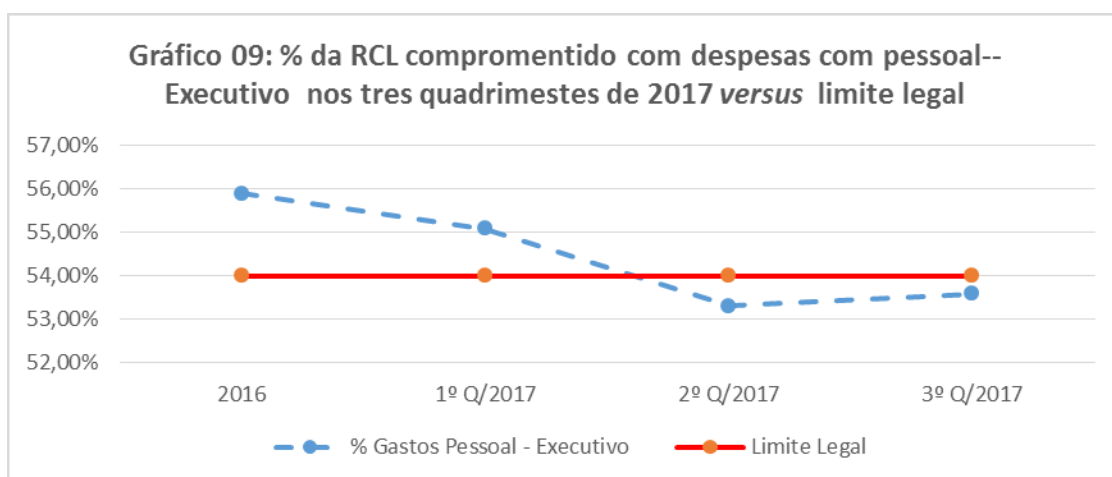
DESPESAS COM PESSOAL

Os gráficos 08, a seguir, demonstra o percentual da Receita Corrente Líquida comprometida com gastos de pessoal do Executivo nos últimos três exercícios.



Observa-se no gráfico, 08 que em 2016, as despesas com pessoal ultrapassaram o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal para os gastos com pessoal do executivo municipal. Assim, era exigido recondução dos gastos ao limite, nos dois quadrimestres seguintes, conforme disposto no art. 23 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

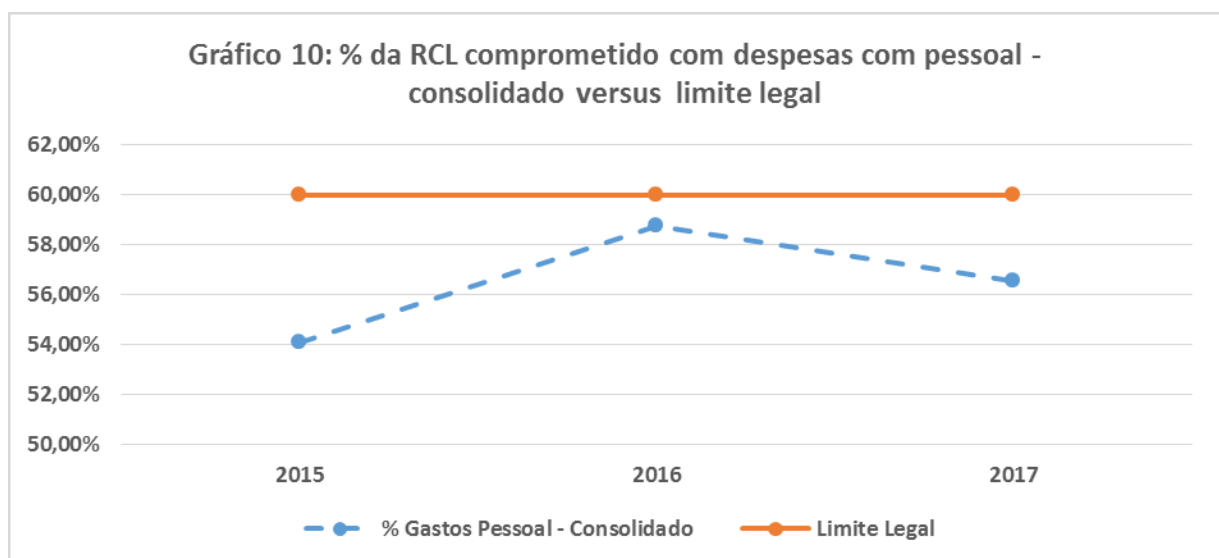
O gráfico 09, a seguir, demonstra o comportamento das despesas com com pessoal do executivo municipal nos três quadrimestres de 2017.



Pois bem, como evidenciado no gráfico 09, em 2017 a proporção da RCL comprometida com gastos com pessoal foi reduzida e ao final de 2º quadrimestre de 2017 os gastos com pessoal representavam menos de 54% da RCL, **denotando a recondução determinada em Lei.**

Destaco a manutenção da despesa com pessoal do executivo abaixo do limite legal até o final do exercício. Todavia, como alertado pelo corpo técnico, a mesma está no limite prudencial, exigindo ação do executivo municipal.

No que se refere às **despesas totais com pessoal, consolidando** o Poder Executivo e o Poder Legislativo, constatou-se que essas despesas atingiram 56,56% em relação à receita corrente líquida ajustada. Portanto, uma proporção menor da Receita Corrente Líquida em relação a 2016.



Conforme destaca o Relatório Técnico, observa-se o **descumprimento do limite prudencial de pessoal do Poder Executivo, apesar do cumprimento do limite máximo** assim como o **descumprimento do limite de alerta de pessoal consolidado** apesar do cumprimento do limite máximo e do limite prudencial.

É de se destacar que em relação ao limite de despesa com pessoal do executivo este Tribunal emitiu pareceres de alerta, conforme proc. TC 2101/18, 4713/17 e

8520/17.

2.4. DO CONTROLE INTERNO

Consoante Relatório Técnico 28/2019:

A documentação estabelecida na Instrução Normativa TC 43/2017 foi encaminhada, nos termos previstos pela regulamentação, sendo que foram apontados indicativos de irregularidades, os quais ensejaram na emissão de Parecer Conclusivo com ressalvas. As irregularidades apontadas foram:

- Quanto ao atendimento aos limites estabelecidos nos artigos 19 e 20 da Lei Complementar 101/2000, para despesas com pessoal, no período compreendido entre janeiro a dezembro/2017, o Município atingiu o índice superior a 51,30% da Receita Corrente Líquida, alcançando no mês de Dezembro o percentual de 52,74% da RCL, ultrapassando portanto, ao Limite Prudencial estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal. Apesar das recomendações desta Unidade Central de Controle Interno, as medidas para diminuição dos gastos com pessoal foram atendidas parcialmente já que existiram demandas judiciais que prejudicaram o atendimento do ajuste das contas públicas.

- Com relação a arrecadação, o Município de Castelo encerrou o exercício de 2017 atingindo a meta prevista, sendo esta ultrapassada em virtude da atualização da Planta Genérica de Valores. A irregularidade que apontamos, foi a existência de cobrança ilegal por parte do Município da taxa de limpeza pública, onde auditores do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo informaram da inconstitucionalidade da cobrança pela Administração do Município. Taxa que foi devidamente extinta para o Exercício de 2018 face a ilegalidade apurada por auditoria externa do TCEES.

- Constante ausência de assinaturas e numeração de páginas;

- Morosidade no andamento dos processos;

- Ausência de controle do andamento dos processos internos e externos;

- Ausência da instituição da Ouvidoria Municipal, tanto física quanto on line;

- Falta de estruturação física do SIC Físico para atendimento a população (Sala mobiliada, com acessibilidade mas carecendo de computador, impressora e pessoal para atendimento em horário comercial de 07:00 às 17:00 horas, de forma a atender cidadão de forma compartilhada entre Poder Executivo e Poder Legislativo, mas com processos destinados a cada poder de forma independente);

- Em 2016 existiu uma reestruturação do Portal da Transparência, já que o Município foi alvo de várias notificações da CGU – Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria Geral da União e, do Ministério Público Federal. Portal que mesmo reestruturado, caiu no ranking de transparência dos Municípios do Estado do Espírito Santo, sendo o Poder Executivo prejudicado com a baixa nota alcançada pelo Poder Legislativo local;

- Necessidade de realização de reforma da Estrutura Administrativa do Município;

- Ausência de estrutura em diversos pontos de controle para melhor desempenho dos trabalhos.

- Necessidade de implementação de ações voltadas ao melhor acompanhamento da movimentação de pessoal dentro do Município, a exceção da SEMSA que implantou ponto digital e da SEME que faz excelente controle de pessoal na rede pública de ensino. O Município carece de

ferramentas que possam contribuir uma melhor fiscalização da carga horária dos servidores, principalmente aqueles de escolaridade de nível superior.

- Falta de estrutura da UCCI onde o Município possui apenas um servidor, fato que prejudica a realização de auditorias e um melhor acompanhamento das ações governamentais e fiscalização de servidores.

2.5. DOS ACHADOS

Quanto aos achados apontados no Relatório Técnico (RT 28/2019), cujas razões de justificativas foram trazidas em sede de sustentação oral, após análise das mesmas, tanto o corpo técnico quanto o Ministério Público de Contas, entenderam que deve ser recomendado à Câmara Municipal a REJEIÇÃO das Contas do Exercício de 2017 do Município de Castelo.

Passo a apreciação considerando também os resultados produzidos pelo governo municipal já retratados nos itens anteriores deste voto, tendo em vista que estes autos tratam do Parecer Prévio sobre as Contas do Governo Municipal de Castelo no Exercício de 2017, que conforme definido no *caput* e § 1º do art. 124 do Regimento Interno do TCEES, consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício.

De início verifico que embora o gestor tenha sido revel quando da citação inicial, por ocasião da sustentação oral, o chefe do executivo municipal, por meio de seu legítimo procurador, apresentou esclarecimentos, bem como memorial de defesa, cuja análise técnica contida na Manifestação Técnica 10245/2019-6, a qual **acompanho em todos os fundamentos fáticos e jurídicos**, considerou suficiente para esclarecer e **afastar os indícios de irregularidades** a seguir listados:

- DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS (item 6.1 do RT 28/2019-6, item 2.2 da MT 10245/2019-6)
- DIVERGÊNCIA ENTRE O SALDO DA DÍVIDA FLUTUANTE E O SALDO DO PASSIVO FINANCEIRO EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL (item 12.1.11 do RT 28/2019-6, item 2.2 da MT 10245/2019-6)

Da mesma forma, em relação ao indicativo de irregularidade narrado no item 6.2 do Relatório Técnico 28/2019 e 2.3 da MT 10245/2019-6⁶, acompanho o corpo técnico na **manutenção sem a capacidade de macular as contas do exercício**, com determinação para adoção de medidas corretivas para os exercícios vindouros.

A seguir, em razão de divergência quando ao encaminhamento, passo às minhas considerações acerca do único indicativo de irregularidade mantido pela área técnica e pelo *Parquet* de Contas:

2.5.1. Recursos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural não constam em conta bancária. Base normativa: art. 8º da Lei Federal 7.990/89 e art. 2º da Lei Estadual 10720/2017 (Item 4.3.2.1 do RT 28/2019, item 2.1 da MT 10245/2019-6)

O Relatório Técnico RT 28/2019 sugeriu a citação do Prefeito Municipal considerando que nas análises desenvolvidas por este Tribunal de Contas, os recursos disponíveis, apurados para as fontes 604 e 605, não constavam nas contas específicas em 31/12/2017, conforme Tabela constante do RT 28/2019, a seguir reproduzida:

Tabela 04: Apuração saldo financeiro fontes 604 e 605

	Fonte 604	Fonte 605
Saldo inicial – anexo do Balanço Patrimonial (a)	5.224.360,01	1.900.291,82
Receita – conforme tabela 13 (b)	2.313.171,41	1.768.250,09
Despesa empenhada – conforme tabela 13 (c)	1.975.486,04	1.760.620,49
Saldo apurado (d= a + b – c)	5.562.045,38	1.907.921,42
Saldo evidenciado (BALPAT)	5.562.045,38	1.907.921,42
Saldo em conta bancária	562.766,18	1.921.045,69
Saldo em restos a pagar	0,00	138.498,30

Fonte: Processo TC 04386/2018-1 - Prestação de Contas Anual/2017 – Tabela 14 do RT 28/2019

Destaco que o Relatório Técnico sugeriu também que fosse alertado ao gestor de que o desvio de finalidade na aplicação de tais recursos é passível de devolução.

Por ocasião da sustentação oral foram trazidas justificativas e documentos apresentados, cuja análise técnica, em síntese, é a que segue:

⁶ Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis

[...]

O presente apontamento se refere a valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural que não constam em conta bancária.

Em sede de defesa oral, o responsável reconhece que o Demonstrativo do superávit/déficit financeiro apresenta inconsistência nas fontes de recursos de *royalties* do petróleo. Alega ainda que os saldos corretos são demonstrados no Anexo 5 do RGF – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e Restos a Pagar, referente ao 3º quadrimestre.

Compulsando os documentos encaminhados bem como as justificativas apresentadas verifica-se que **a defesa alega que o saldo correto é o apresentado no Relatório da Gestão Fiscal – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa, referente ao 3º quadrimestre de 2017, que evidencia saldo disponível nas contas de Royalties do Petróleo (fonte 604) no total de R\$ 562.766,18, e saldo das contas de Royalties do Petróleo Estadual (fonte 605) no montante de R\$ 1.921.045,69.**

Entretanto, ao analisar a movimentação dos recursos de Royalties, com base no saldo disponível no exercício anterior (TVDISP 2016), bem como nos recebimentos e pagamentos realizados no exercício corrente, **chega-se a um saldo diferente do disponível**, conforme demonstrado:

Tabela 01: Movimentação dos recursos de Royalties do Petróleo **R\$ 1,00**

FONTE	SALDO BANCÁRIO EM 31/12/2016	RECEITAS	DESPESAS	SALDO FINAL APURADO	SALDO BANCÁRIO EM 31/12/2017
604	88,34	2.313.171,41	1.975.486,04	337.773,71	562.766,18
605	1.842.676,91	1.768.250,09	1.760.620,49	1.850.306,51	1.921.045,69

Fonte: Processo TC 3.728/2018 - Prestação de Contas Anual/2017

Da análise da tabela acima, **verifica-se que ainda existe inconsistência no saldo disponível nas respectivas fontes de recursos ao final do exercício.**

Assim, **embora a defesa alegue que o superávit financeiro demonstrado no anexo ao balanço patrimonial esteja incorreto ela não demonstra a correta movimentação dos recursos de royalties.**

Pelo exposto, sugere-se **manter o presente indicativo de irregularidade.**

Pois bem.

Observa-se que mesmo após novos documentos persiste uma divergência entre o saldo contábil e o bancário existente nas contas que registram os recursos disponíveis nas fontes de recursos de royalties do Município e, por isso, o corpo técnico sugeriu manter o indicativo de irregularidade.

O Ministério Público de Contas, por sua vez entendeu que tal divergência constitui grave infração à norma, consoante manifestação em seu parecer a seguir reproduzida:

[...]

Afinal, a irregularidade constante do **item 2.1** consubstancia grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela rejeição das contas**, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/12.

Notadamente, restou apurado pela equipe técnica o recebimento de títulos de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural que não constam em conta bancária - **item 2.1** - demonstrando o descontrole e descuido da administração municipal quanto à necessidade de demonstração da correta movimentação de recursos de royalties.

A defesa apontou que o Demonstrativo de Superávit/déficit financeiro apresenta inconsistências nas fontes de recursos e que os saldos corretos são demonstrados no Relatório de Gestão Fiscal referente ao 3º quadrimestre de 2017.

Apesar de reconhecer as inconsistências, a defesa não se preocupou em demonstrar a correta movimentação dos recursos dos royalties, de modo que as inconsistências no saldo das respectivas fontes de recursos permaneceram.

Transcreve-se abaixo julgado do Tribunal de Contas da União - TC 013.649/2005 -2, Acórdão n. 2136/2008, 2ª Câmara, a respeito da importância da demonstração de controle dos recursos, *verbis*:

Relatório [...]

14. Neste diapasão, **urge destacar ainda que a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova.** Esse entendimento está presente nos seguintes julgados: Acórdãos TCU n.ºs 11/97 - Plenário; 87/97 - Segunda Câmara; 234/95 - Segunda Câmara; 291/96 - Segunda Câmara; 380/95 - Segunda Câmara; e Decisões n.ºs 200/93 - Plenário; 225/95 - Segunda Câmara; 545/92 - Plenário. Vale citar elucidativo trecho do voto proferido pelo insigne Ministro Adylson Motta nos autos do TC n.º 929.531/1998-1 (Decisão n.º 225/2000 - Segunda Câmara):

'A não-comprovação da lisura no trato de recursos públicos recebidos autoriza, a meu ver, a presunção de irregularidade na sua aplicação. **Ressalto que o ônus da prova da idoneidade no emprego dos recursos, no âmbito administrativo, recai sobre o gestor, obrigando-se este a comprovar que os mesmos foram regularmente aplicados quando da realização do interesse público.** Aliás, a jurisprudência deste Tribunal consolidou tal entendimento no Enunciado de Decisão n.º 176, *verbis*: 'Compete ao gestor comprovar a boa e regular aplicação dos recursos públicos, cabendo-lhe o ônus da prova'. Grifos nossos [...]

Concordo que o saldo bancário das fontes de royalties deveria ser coincidente com a apuração envidada pelo corpo técnico que considera o saldo preexistente e a movimentação de despesas e receitas nas respectivas fontes.

Todavia, pondero que as divergência apuradas representam nas fontes 604 e 605, respectivamente 10% e 4% da receita recebida por cada fonte como demonstrado a seguir:

FONTES	SALDO FINAL APURADO	SALDO BANCÁRIO EM 31/12/2017	DIVERGÊNCIA	RECEITA*	% de Divergência em relação a RECEITA
	(A)	(B)	(C = A-B)	(D)	(E = C/D)
604	337.773,71	562.766,18	-224.992,47	2.313.171,41	10%
605	1.850.306,51	1.921.045,69	-70.739,18	1.768.250,09	4%

Fonte: Manifestação Técnica 10245/2019-6 – Tabela 01

Ressalto a baixa representação da divergência apontada em relação ao total da receita por fonte.

Destaco ainda que o saldo físico (bancário) é maior que o contábil, o que pode ser resultante de registros contábeis ainda não feitos ou lançados indevidamente em outras contas e não necessariamente de desvios ou má aplicação de recursos, sou pela emissão de. Na verdade, a meu ver, os elementos presentes nos autos não são suficientes para indicar desvios ou má aplicação de recursos. Portanto, nestes termos, com todas as vênias, dirijo do eminente Ministério Público de Contas e entendo que não há elementos que permitam atribuir à presente desconformidade gravidade suficiente para rejeitar as presentes contas.

Considero ainda, que os resultados do governo municipal já tratados neste voto, corroboram no sentido de que a divergência ora tratada deva ser mitigada nesta espécie de prestação de contas – Contas de Governo, cabendo a recomendação ao Controle Interno do Município para que tome providências no sentido de conciliar os

saldos contábeis com aqueles expressos nos extratos bancários, inclusive dos recursos mantidos em conta bancária específica.

Por estas razões, divergindo parcialmente do corpo técnico e do Ministério Público de Contas, **mantenho a irregularidade sem o condão de macular as contas.**

Ante o exposto, divergindo parcialmente 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 consideração.

SÉRGIO 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 Recomendar ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas do** senhor **LUIZ CARLOS PIASSI**, Prefeito Municipal de Castelo, no exercício de 2017, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno.

1.2 Determinar ao Chefe do Executivo do Município de Castelo para que:

1.2.1. realize, no exercício corrente, os ajustes contábeis necessários, em observância às Normas Brasileiras de Contabilidade, a fim de que o anexo ao Balanço Patrimonial evidencie o superávit/déficit financeiro por fonte de recursos em consonância com os demais demonstrativos.

1.2.2. divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/2000

1.3 Recomendar ao Chefe do Executivo do Município de Castelo que:

1.3.1. por meio das secretarias municipais competentes, estabeleça rotina que permita a conciliação, os saldos contábeis com aqueles expressos nos extratos bancários, inclusive dos recursos mantidos em conta bancária específica de royalties.

1.4 Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

2. Por maioria, vencido o Conselheiro João Luiz Cotta Lovatti que votou pela rejeição, acompanhando pareceres técnico e ministerial.

3. Data da Sessão: 20/11/2019 - 40ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator) e Rodrigo Coelho do Carmo.

4.2. Conselheiro substituto: João Luiz Cotta Lovatti (convocado).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO SUBSTITUTO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Convocado

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Secretária-adjunta das sessões