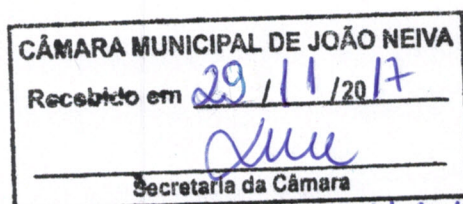


Ofício 02068/2017-8



Protocolo 2811/2017

Processos: 03886/2015-9, 01081/2014-2, 01082/2014-7

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Descrição complementar: ref. Parecer Prévio TC-030-2017 - Segunda Câmara

Exercício: 2014

Criação: 26/10/2017 11:11

Origem: SGS - Secretaria-Geral das Sessões

A Sua Excelência o Senhor

WALDEMAR JOSÉ DE BARROS

Presidente da Câmara Municipal de João Neiva

Senhor Presidente,

Encaminhamos, nos termos do art. 129 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, cópia do Parecer Prévio TC-030/2017 – Segunda Câmara, do Acórdão TC-295/2017 – Plenário, do Parecer do Ministério Público de Contas, e da Instrução Técnica Conclusiva 1192/2016-4, prolatados nos autos do **processo TC-3886/2015**, que trata da **Prestação de Contas Anual de Prefeito – Exercício de 2014**, da Prefeitura Municipal de João Neiva.

Após o julgamento das contas pelo Legislativo Municipal, solicitamos o encaminhamento a esta Corte, nos termos do artigo 79 da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o artigo 131 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, de cópia do ato de julgamento e da ata da sessão correspondente, com a relação nominal dos Vereadores presentes e o resultado numérico da votação.

Atenciosamente,

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário Geral das Sessões

(Por delegação – Portaria N nº 021/2011)

REC/LBC

PARECER PRÉVIO TC-030/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO - TC-3886/2015 (APENSOS: 1081/2014 E TC-1082/2014)

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - ROMERO GOBBO FIGUEREDO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2014 – 1)
APROVAÇÃO COM RESSALVA – 2) DETERMINAÇÕES – 3)
RECOMENDAÇÃO – 4) ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

I - HISTÓRICO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de João Neiva, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Romero Gobbo Figueiredo**, Prefeito Municipal.

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada pelo senhor Romero Gobbo Figueiredo, Prefeito Municipal, na data de 01 de abril de 2015, através do Ofício OF.GP/PMJN Nº 0144/2015, protocolo 53455/2015-1, fl. 03, portanto, fora do prazo regimental, consoante art. 123, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013.

Em seguida os autos foram levados à Secretaria de Controle Externo responsável pela análise das Prestações de Contas (Secex-contas) a qual elaborou o **Relatório Técnico Contábil RTC 1/2016** e anexos (fls. 428-466) cuja análise "teve seu escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, sendo realizada com base na apreciação das peças e

demonstrativos encaminhados pelo gestor responsável” e se debruçou sobre os seguintes aspectos: Formalização; Instrumentos de Planejamento; Execução Orçamentária; Execução Financeira; Execução Patrimonial e Gestão Fiscal. Após as análises o Relatório Técnico Contábil sugeriu o chamamento do responsável pelos seguintes indícios de irregularidades (achados):

4.1.1 evidências de inconstitucionalidade dos incisos I AO V DO ARTIGO 5º da Lei Orçamentária 2.545/13.

4.1.2. Abertura de créditos adicionais em montante superior ao autorizado em lei.

5.1.1 Não conformidade no saldo do disponível consolidado entre o inicial de 2014 e o final de 2013

5.1.2 Não conformidade entre o saldo das transferências financeiras concedidas e as recebidas

6.1.1 Desequilíbrio entre o total do ativo e o total do passivo no balanço patrimonial

6.1.3 Ausência de medidas legais para a implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do rpps

Em sequência, a Secex-contas manifestou-se através da **Instrução Técnica Inicial ITI 5/2016** (fl. 467), sugerindo a **citação** do responsável, Sr. Romero Gobbo Figueiredo, tendo em vista os apontamentos constantes do RTC 1/2016.

Nos termos da **Decisão Preliminar TC 29/2016**, este Conselheiro Relator determinou a citação do responsável, concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar razões de justificativas e alegações de defesa em face das pretensas irregularidades elencadas no relatório técnico contábil e instrução técnica inicial.

Devidamente citado - **Termo de Citação nº 0148/2016**, o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar as razões de justificativas e alegações de defesa, tendo sido declarado sua revelia, conforme despacho às fls. 476.

Posteriormente, foram os autos encaminhados à Secex-contas, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 01192/2016-4**, opinando pela **REJEIÇÃO** das contas, nos seguintes termos:

II – INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

II.I EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13 (ITEM 4.1.1 DO RTC 1/2016)

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

Observou-se que o art. 5º excluiu determinadas despesas do limite de 33% da Despesa Fixada para a abertura de Créditos Adicionais, estabelecido no art. 4º da LOA e alterações (lei 2676/14):

Art. 5º - Para efeitos desta Lei, não oneram o limite de abertura de crédito adicional suplementar estabelecido no artigo 4º, os seguintes casos:

I - as suplementações utilizadas para cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais insuficientemente dotadas, independentemente da natureza e fonte de recursos;

II - as suplementações ou remanejamentos efetuados utilizando como fonte de recursos os convênios firmados, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028/2004;

III - as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o excesso de arrecadação, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso II e § 3º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

IV - as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;

V - as suplementações destinadas a suprir insuficiências nas dotações referentes à amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais.

Porém, conforme se observa não foi estabelecido qual é o limite para os créditos vinculados ao novo grupo de despesas, conferindo-lhes, assim, a condição de créditos ilimitados o que é vedado pelo art. 167, Inciso VI da Constituição da República.

Os créditos adicionais ilimitados são vedados em função da obrigatoriedade de fixação da despesa na lei de orçamento, pelo art. 167, II da Constituição Republicana e art. 59 da lei 4320/64:

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

[Lei 4320/64] Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

De tais vedações entende-se que os créditos orçamentários, ao serem fixados, impõem limite de gasto ao gestor. Neste sentido, o estabelecimento de prioridades do governo faz parte do planejamento, antecede ao gasto, e carecem de participação do Poder Legislativo, representantes da vontade popular.

Desta feita, considerando que os incisos I a V do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual 2.545/13 violam a vedação contida no art. 167, V e VII da Constituição e art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000, quanto à autorização de dotação ilimitada ao Executivo, sugerimos que esta Corte de Contas decida incidentalmente pela inconstitucionalidade destes incisos da LOA, impondo-se a negativa de executoriedade a esses dispositivos legais, conforme previsto no artigo 334 do Regimento interno desta Corte, visto que é vedado consignar em lei orçamentária créditos ilimitados. Sugerimos, ainda, a CITAÇÃO do Responsável.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.II ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI (ITEM 4.1.2 DO RTC 1/16)

Base legal: Art. 167, inc. V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal, arts 7º e 42 da Lei 4.320/1964, art. 4º da Lei 2545/13 (LOA) alterada pela Lei 2676/14.

Considerando que o art. 4º da LOA autorizou créditos adicionais suplementares de R\$ 15.485.384,97 e que foram abertos R\$ 21.433.540,64 e ainda, que o art. 5º da mesma lei não observou determinações da Constituição para consignação créditos, entendemos que a abertura de créditos adicionais em um valor de R\$ 5.948.155,67 não tem amparo legal, uma vez que excedeu ao limite de 33% da despesa fixada. Assim, sugerimos a CITAÇÃO do Prefeito para esclarecimentos.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.III NÃO CONFORMIDADE NO SALDO DO DISPONÍVEL CONSOLIDADO ENTRE O INICIAL DE 2014 E O FINAL DE 2013 (ITEM 5.1.1 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observa-se que o Balanço Financeiro de 2014 encaminhado - BALFIN apresenta saldo inicial do disponível incompatível com o saldo final de 2013, conforme se demonstra:

Saldo final exercício de 2013	R\$ 17.476.216,39
Saldo inicial exercício de 2014	R\$ 17.378.026,66
Diferença	R\$ 98.189,73

Desta forma, sugere-se **citar** o responsável para prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.IV NÃO CONFORMIDADE ENTRE O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS E AS RECEBIDAS (ITEM 5.1.2 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observou-se divergência de R\$ 895.861,99 (R\$ 9.785.991,58 – R\$ 8.890.129,59) entre o valor evidenciado, no balanço financeiro, como concedido às unidades gestoras e o consolidado como recebido, conforme a seguir:

TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)	8.890.129,59
DUODÉCIMO - CÂMARA MUNICIPAL	1.575.460,56
REPASSE RECEBIDO	494.768,72
TRANSFERENCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE	
TRANSFERENCIAS RECEBIDAS FMAS	
TRANSFERENCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE	5.820.545,57
TRANSFERENCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	999.354,74
TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)	9.785.991,58
DUODÉCIMO - CÂMARA MUNICIPAL	1.635.879,57
REPASSE PREVIDENCIÁRIO CONCEDIDO PARA COBERTURA DE DÉFICITS	
REPASSE CONCEDIDO	8.150.112,01
TRANSFERENCIA AO FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE	
TRANSFERENCIA AO FUNDO DE ASSISTENCIA SOCIAL	
DEVOLUCAO DE TRANSFERENCIAS RECEBIDAS	

Nota-se inclusive divergência no valor pertinente ao duodécimo repassado à Câmara Municipal.

Desta forma, sugere-se **citar** o responsável para prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

[...]

II.V DESEQUILÍBRIO ENTRE O TOTAL DO ATIVO E O TOTAL DO PASSIVO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 6.1.1 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observa-se que o Balanço Patrimonial encaminhado BALPAT, encontra-se em desequilíbrio, apresentando uma diferença de R\$ 344.425,38, entre o total do Ativo e o total do Passivo, conforme demonstrado na tabela 08, carecendo de esclarecimentos.

Sugere-se **citar** o responsável a prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.VI AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL DO RPPS (ITEM 6.1.3 DO RTC 1/16)

Base legal: artigo 19 da Portaria MPS nº 403/2008

Conforme se verifica do balanço patrimonial (BALPAT), o IPAS de João Neiva possui passivo real a descoberto de 28,5 milhões de reais, fornecendo indícios de que o déficit atuarial ainda não está equacionado pelo município, por meio de implementação de plano de amortização.

Estabelece o art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em **lei** do ente federativo.

Considerando a iniciativa de lei atribuída ao Prefeito, propomos a citação do mesmo para encaminhar documentação comprobatória das providências que tomou para que haja cumprimento integral à legislação previdenciária, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial apontado no Balanço Patrimonial do RPPS.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.V DESEQUILÍBRIO ENTRE O TOTAL DO ATIVO E O TOTAL DO PASSIVO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 6.1.1 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observa-se que o Balanço Patrimonial encaminhado BALPAT, encontra-se em desequilíbrio, apresentando uma diferença de R\$ 344.425,38, entre o total do Ativo e o total do Passivo, conforme demonstrado na tabela 08, carecendo de esclarecimentos.

Sugere-se **citar** o responsável a prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.VI AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL DO RPPS (ITEM 6.1.3 DO RTC 1/16)

Base legal: artigo 19 da Portaria MPS nº 403/2008

Conforme se verifica do balanço patrimonial (BALPAT), o IPAS de João Neiva possui passivo real a descoberto de 28,5 milhões de reais, fornecendo indícios de que o déficit atuarial ainda não está equacionado pelo município, por meio de implementação de plano de amortização.

Estabelece o art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em **lei** do ente federativo.

Considerando a iniciativa de lei atribuída ao Prefeito, propomos a citação do mesmo para encaminhar documentação comprobatória das providências que tomou para que haja cumprimento integral à legislação previdenciária, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial apontado no Balanço Patrimonial do RPPS.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

[...]

V – CONCLUSÃO

Foi examinada a Prestação de Contas constante do presente processo, pertinente às contas de governo do município de João Neiva, referente ao exercício de 2014, formalizada conforme disposições da IN 28/2013.

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, no que tange ao aspecto técnico-contábil, opina-se pela REJEIÇÃO da presente Prestação de Contas Anual, na forma do art. 80 da lei complementar 621/12, em função dos Itens abaixo relacionados:

ITEM II.I - EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13 (ITEM 4.1.1 do RTC 01/2016)

ITEM II.II - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI (Item 4.1.2 do RTC 1/16)

ITEM II.III - NÃO CONFORMIDADE NO SALDO DO DISPONÍVEL CONSOLIDADO ENTRE O INICIAL DE 2014 E O FINAL DE 2013 (Item 5.1.1 do RTC 1/16)

ITEM II.IV - NÃO CONFORMIDADE ENTRE O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS E AS RECEBIDAS (Item 5.1.2 do RTC 1/16)

ITEM II.V - DESEQUILÍBRIO ENTRE O TOTAL DO ATIVO E O TOTAL DO PASSIVO NO BALANÇO PATRIMONIAL (Item 6.1.1 do RTC 1/16)

ITEM II.VI - AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL DO RPPS (Item 6.1.3 do RTC 1/16)

No mesmo sentido, manifestou-se o Ministério Público de Contas, às fls. 495/504.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de Contas para emissão de relatório e voto.

Verificada a existência de arguição da inconstitucionalidade, em face de ocorrência de afronta à norma contida no art. 167, VII, da Carta Magna de 1988, foram os presentes autos submetidos ao Plenário deste Tribunal de Contas, e, na 8ª Sessão Ordinária do Plenário, de 28/03/2017, decidiu o Plenário **negar exequibilidade** ao art. 5º da Lei Municipal nº 2.545/2013, nos termos do art. 176 da LC n. 621/12, formando o respectivo prejudgado, nos termos do artigo 335, Regimento Interno.

Após e na forma regimental, os autos foram devolvidos à 2ª Câmara deste Egrégio Tribunal de Contas, para prosseguimento do feito com o regular julgamento das questões meritórias.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Como o responsável pela Prestação de Contas foi revel, visto que deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentação de suas razões de justificativas, cabe considerar válidas as provas reunidas nos autos e prosseguir com o julgamento do feito, nos termos do art. 65¹ da Lei Complementar Estadual 621/2012.

Os presentes autos cuidam de **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** do Sr. Romero Gobbo Figueiredo, na condição de Chefe do Poder Executivo do Município de João Neiva, no exercício de 2014, submetida a este Tribunal de Contas para, no exercício de sua competência constitucional delineada no art. 71, I da CF/88, **apreciação e emissão do Parecer Prévio**. Trata-se pois de Contas de Governo.

Conforme definido no Manual de Início de Mandato, editado por esta Corte de Contas em Novembro de 2016, "**Contas de governo** são aquelas prestadas pelo chefe do Poder Executivo, compreendendo um conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional que permita a avaliação da gestão política do responsável. Expressa os resultados da atuação governamental, submetidos ao TCE-ES para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo respectivo Poder Legislativo, a quem compete o julgamento em definitivo dessa espécie de contas."

1. Também o Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060) definiu que "contas de governo" são contas globais que:

¹ Art. 65. O responsável que não atender a citação determinada pelo Relator ou pelo Tribunal será considerado revel, para todos os efeitos, dando-se prosseguimento ao processo.

2.

3. "Demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios). Revelam o cumprir do orçamento dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64."

Assim, fundamento meu voto com informações retiradas das análises técnicas relatadas nos autos, no intuito de auxiliar o julgamento das contas do Município de João Neiva relativas ao exercício de 2014 pelo Poder Legislativo Municipal.

II.1 – Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal

De início destaco que os instrumentos de planejamento e orçamento (LDO e LOA) tramitam em autos apartados², que integram o presente processo de prestação de contas, sendo, portanto, considerados pela Área Técnica na emissão de seu opinamento.

II.2 – Execução orçamentária

Sobre a execução orçamentária consolidada, o Relatório Técnico Contábil-RTC1/2016, às fls. 429/466, destaca que o município arrecadou 105,78% da receita prevista, executou 96,04% da despesa autorizada e obteve um resultado da execução orçamentária deficitário em R\$ 1.301.223,00, como demonstrado a seguir na Tabela 1:

Tabela 1: Síntese da execução orçamentária

	Previsão/Autorização	Executada	% Variação
Receita orçamentária consolidada	46.925.409,00	49.638.740,87	105,78%
Despesa orçamentária consolidada	50.329.122,65	48.337.517,87	96,04%
Resultado da Execução Orçamentária		1.301.223,00	

Ainda quanto a execução orçamentária a área técnica destacou a abertura de créditos adicionais suplementares de R\$ 21.433.540,64 que resultaram na elevação na autorização das despesas no montante de R\$ 3.403.713,65.

² TC 1081/2014 – Lei de Diretrizes Orçamentárias e TC 1082/2014 – Lei Orçamentária Anual.

II.3 – Gestão Fiscal e Limites Constitucionais

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/00) tem como princípio básico a responsabilidade na gestão fiscal, e pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, a LRF determina que os gestores pratiquem uma gestão fiscal compatibilizando a captação e a aplicação de recursos públicos, mediante a implementação de ações planejadas e transparentes que cumpram os limites constitucionais e que mantenham o equilíbrio das contas públicas.

Ressalto que, por força do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal³, o TCEES realizou os acompanhamentos bimestrais (RREO) e quadrimestrais (RGF) no exercício de 2014, sobre os limites e condições atinentes às metas de resultado primário e nominal, à despesa com Pessoal, à dívida consolidada, às operações de crédito, às garantias e contragarantias, entre outros aspectos relevantes da gestão fiscal do Município de Mantenópolis.

Metas de Resultado Primário e Nominal

Em seu art. 1º, § 1º, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabelece correspondência entre gestão fiscal responsável e a definição de metas de receitas e despesas:

Art. 1º [...]

§ 1º **A responsabilidade na gestão fiscal** pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, **mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas** e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da

³ Art. 59. O Poder Legislativo, diretamente ou com o auxílio dos Tribunais de Contas, e o sistema de controle interno de cada Poder e do Ministério Público, fiscalizarão o cumprimento das normas desta Lei Complementar, com ênfase no que se refere a:

- I - atingimento das metas estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias;
- II - limites e condições para realização de operações de crédito e inscrição em Restos a Pagar;
- III - medidas adotadas para o retorno da despesa total com pessoal ao respectivo limite, nos termos dos arts. 22 e 23;
- IV - providências tomadas, conforme o disposto no art. 31, para recondução dos montantes das dívidas consolidada e mobiliária aos respectivos limites;
- V - destinação de recursos obtidos com a alienação de ativos, tendo em vista as restrições constitucionais e as desta Lei Complementar;
- VI - cumprimento do limite de gastos totais dos legislativos municipais, quando houver.

seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Ainda segundo a Lei de Responsabilidade Fiscal⁴, tais metas são 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.

As metas são direcionadoras da política fiscal de cada ente, sendo estabelecidas em função da necessidade ou não de redução do endividamento, em busca da sustentabilidade fiscal e com base na conjuntura econômica presente e futura, permitindo o controle do nível de endividamento em patamares responsáveis e dentro dos limites fixados.

Conforme análise técnica, no exercício de 2014, não houve renúncia de receita. Porém as metas de arrecadação e de resultado primário foram descumpridas:

Tabela 2: Metas

	Meta estabelecida	Realizada
Resultado Primário	-1.458.082,00	-3.019.508,65
Resultado Nominal	120.003,00	-4.019.197,99
Arrecadação de receitas primárias	45.295.327,00	44.825.877,26
Renúncia de receita	Não houve	

Conforma análise técnica o responsável recebeu pareceres de alerta pela respectivos descumprimentos (Processos TC 7.917/2014, 9887/2014, 2770/2014, 4962/2014 e 7917/2014).

Limites

Também a obediência aos limites e condições no que tange a geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de

⁴ Art. 40[...]

§ 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.

crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, são pressupostos de uma gestão fiscal responsável, é o que dispõe o art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse passo, da análise da Presente Prestação de Contas retratada no Relatório Técnico Contábil pode-se extrair que os limites impostos pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pela Constituição Federal foram observados, conforme demonstrado na tabela a seguir.

Tabela 3: Resumo da verificação da observância aos limites

		Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida		41.379.857,44		
Despesa com pessoal				
	Executivo	21.492.472,51	max. 54%	51,94%
	Consolidada	22.518.094,81	max. 60%	54,42%
Dívida Consolidada Líquida		0,00	max. 200%	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		22.772.081,61		
Manutenção do ensino		7.275.373,35	min. 25%	31,95%
Receita vota parte FUNDEB		7.444.932,40		
Remuneração Magistério		5.512.945,48	min. 60%	74,05%
Receita de Impostos e Transferências		22.772.081,61		
Despesa com saúde		6.208.284,07	min. 15%	27,26%
Receita Tributária e transferências do exercício anterior		22.506.579,53		
Repasse do duodécio ao Poder Legislativo		1.575.460,57	max. 7%	7,00%

II.3 – Execução Financeira

A execução financeira, evidenciada no Balanço Financeiro⁵, 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 análise empreendida a área técnica apurou que o saldo em espécie no início de 2014 era de R\$ 17.378.026,66 e ao final do mesmo exercício montava R\$ 21.789.445,20.

II. 4 - Gestão Patrimonial

As alterações ocorridas no patrimônio, resultantes ou independentes da execução

⁵ art. 103 da Lei nº 4.320 de 1964

orçamentária, evidenciada na Demonstração de Variações Patrimoniais, geraram, no exercício, um superávit de R\$ 3.864.669,98 que contribuiu para a variação positiva do Patrimônio Líquido do ente, evidenciado no Balanço Patrimonial.

Tabela 4: Balanço Patrimonial resumido

Ativo	2014	2013	Variação
Circulante	24.690.530,19	20.523.520,61	20,3%
Não Circulante	21.119.533,25	17.348.848,36	21,7%
TOTAL DO ATIVO	45.810.063,44	37.872.368,97	
Passivo e Patrimônio Líquido	2014	2013	Variação
Circulante	4.563.099,55	2.753.504,69	65,7%
Não Circulante	41.246.963,89	40.689.337,62	1,4%
Patrimônio Líquido	- 2.172.707,75	-5.572.569,94	61,0%
TOTAL DO PASSIVO	43.637.355,69	37.870.272,37	

Observa-se que a equação patrimonial tem se mantido em desequilíbrio, vez que o total dos ativos não confere com o total dos passivos, sinalizando deficiência no registro das origens e aplicações de recursos pelo ente.

O Balanço Patrimonial é acompanhado do quadro demonstrativo do superávit financeiro, apurado pela diferença entre o ativo e o passivo financeiros. Conforme registrado no relatório técnico contábil, no exercício de 2014 foi apurado superávit financeiro de R\$ 2.716.105,50. O superávit apurado constituiu-se fonte de recursos para abertura de créditos adicionais no próximo exercício.

III. DOS INDÍCIOS DE IRREGULARIDADE

III.1 - EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13 (ITEM II.I DA ITC) E ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI (Item II.II da ITC)

Conforme indicado no Relatório Técnico Contábil RTC 1/2016 e na Instrução Técnica Conclusiva ITC 01192/2016-4, **a abertura de crédito adicional suplementar, em montante superior ao limite permitido** no art. 4º da LOA (Lei Municipal nº 2.545/2014, alterada pela Lei Municipal 2.676/2014), **decorre, diretamente, da anomalia examinada no art. 5º da mesma** Lei que excepciona do limite estabelecido

de 33% da despesa fixada⁶, sem estabelecer qualquer outra limitação (em valor ou percentual), as suplementações para cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais (inciso I) e para amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais (inciso V). Da mesma forma exclui da limitação imposta as suplementações à conta de excesso de arrecadação (inciso III) e à conta do superávit financeiro apurado com base no balanço patrimonial do exercício anterior (inciso IV). Excepciona também as suplementações ou remanejamento efetuados à conta de recursos de convênios (inciso II).

Sobre este preceito excepcionante, contido no art. 5º da Lei Orçamentária, foi suscitado o incidente de inconstitucionalidade que, submetido ao **Plenário desta Corte** de Contas, teve **negada sua exequibilidade por violação** expressa do art. 167 VII da Constituição Federal (Acórdão 295/2017).

Assim, **face à utilização de expediente baseado em dispositivo de lei flagrantemente inconstitucional**, para a abertura de créditos adicionais suplementares no montante de R\$ 5.948.155,67, não há dúvida da configuração do **ato irregular**.

Contudo, em consonância com a Decisão Plenária contida no Acórdão TC 295/2017, que **modulou os efeitos** do reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Orçamentária Anual do Município de João Neiva de nº 2.545 de 19 de dezembro de 2013, patenteada sua invalidação com efeito *ex nunc*, com fulcro no parágrafo único do artigo 335 da Resolução TC 621/2013, **entendo que não há como imputar responsabilidade ao Sr. Romerio Gobbo Figueiredo**, prefeito à frente da Prefeitura Municipal de João Neiva, no Exercício de 2014, **pela abertura de créditos adicionais em montante superior ao autorizado em lei**. Explico.

Na abertura dos referidos créditos adicionais, o gestor pautou-se, de boa-fé, em norma aprovada pelo Poder Legislativo, presumidamente válida. Neste sentido, verifiquei que, até o exercício de 2014 e, mesmo até a presente data, esta Corte ainda não emitiu qualquer recomendação ou determinação ao Poder Executivo local para que se abstinhasse de incluir em seus documentos de planejamento dispositivos desta natureza. Ademais, embora na Prestação de Contas Anual de João Neiva, exercício de 2012⁷ (Processo TC 3088/2013), tenha sido apontado a existência de dispositivo na LOA, para aquele exercício, que feria o art. 167, VII, da CF/8 ao permitir a abertura de créditos ilimitados, as contas daquele exercício ainda não foram apreciadas.

⁶ Limite de 25% estabelecido no art. 4º da Lei 2.545/2013, posteriormente alterado para 33% pela Lei Municipal 2.676/2014.

⁷ Não há apontamento semelhante nas contas dos exercícios de 2010, 2011 e de 2013.

Ainda mais, os créditos adicionais abertos impactaram de maneira relevante a execução orçamentária⁸, permitindo a alocação de créditos orçamentários necessários para fazer frente às despesas com pessoal bem como à contratação de bens e serviços, dentre outras, despesas cuja finalidade precípua era atender ao interesse público.

Acrescenta-se que em julgamentos recentes⁹ esta Corte, ao enfrentar casos semelhantes, já se posicionou pela **não imposição de qualquer responsabilidade ao chefe do executivo**, quando os atos praticados, tinham por base a existência de autorização do legislativo, ainda que esta autorização mais tarde tenha se revelado eivada de vícios.

4. Diante dos fatos expostos, VOTO pela **não imposição de qualquer responsabilidade ao chefe do executivo, em face da irregularidade apreciada neste item.**

5. Ressalvo, entretanto, a prática imprópria e voto para que seja **determinado ao Chefe do Poder Executivo Municipal de João Neiva** que deixe de incluir previsão de concessão ou utilização de créditos ilimitados em leis orçamentárias posteriores, em observância ao art. 167, inciso VII, da Constituição Federal/1988; art. 5º, §4º, da Lei Responsabilidade Fiscal, e art. 7º da Lei 4.320/1964.

6. Voto, ainda, para que seja **recomendado ao Poder Legislativo do Município de João Neiva** que atente para projetos de lei orçamentária que contenham dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República à semelhança do conteúdo do art. 5º da sua Lei Orçamentária Anual, do Exercício de 2013 (Lei Municipal 2.545/2013)

7.

III.2 - Itens II.III; II.IV e II.V da ITC - Não conformidade no saldo disponível consolidado entre o inicial de 2014 e o final de 2013; Não conformidade entre o saldo das transferências financeiras concedidas e as recebidas e Desequilíbrio entre o total do Ativo e o Total do Passivo no Balanço Patrimonial.

O Relatório Técnico Contábil (RTC 1/2016) apontou divergências entre o saldo final de 2013 e inicial de 2014, do disponível consolidado e entre o saldo das transferências financeiras concedidas e recebidas assim como diferença entre o ativo total e o passivo total apresentado no Balanço Patrimonial.

⁸ Vide Balancete da Despesa Orçamentária - Consolidado (02-12-BALEX002)

⁹ Parecer Prévio TC 022/2014 – Plenário (TC 2022/2012); Parecer Prévio TC 40/2016 (TC 2698/2014);

Em face da não apresentação de justificativas pelo responsável, a Instrução Técnica Conclusiva ITC 01192/2016-4 manteve a irregularidade. O Parquet de Contas acompanhou o entendimento da área técnica.

Observo que não há nos autos relato de quaisquer prejuízos às análises das contas decorrentes das referidas desconformidades. Assim, entendo que **são irregularidades formais relativas a apresentação dos demonstrativos contábeis** e, portanto, passíveis de retificação em exercícios futuros, não sendo capazes, por si só, de macular as contas do exercício de 2014.

Registro que tais impropriedades foram apontadas nas contas anuais de João Neiva, do exercício de 2013 e que este foi o encaminhamento sugerido pela área técnica, acompanhado por este relator na apreciação das mesmas, conforme Parecer Prévio TC 70/2015-Segunda Câmara¹⁰.

Assim, é fato que a impropriedade se faz presente por dois exercícios seguidos, motivo pelo qual julgo necessário que a Administração Municipal tome providências para garantir a comparabilidade e a verificabilidade das informações contábeis encaminhadas a esta Corte de Contas como preceituado nas normas brasileiras de contabilidade.

Desta forma, voto para que seja **determinado** ao executivo municipal, na pessoa do atual Prefeito, que tome as providências para corrigir as divergências ora apontadas e para que **sejam observadas as Normas Brasileiras de Contabilidade** na elaboração dos relatórios e demonstrativos contábeis que compõem a Prestação de Contas, **em especial a NBC T Estrutura Conceitual**¹¹ em seus itens 3.21 a 3.31 e itens 8.1 a 8.64 que **bem como a NBC TSP 16.6 (R1)** que estabelece as demonstrações contábeis a serem elaboradas e divulgadas pelas entidades do Setor Público.

III.3 - Ausência de medidas legais para a implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do RPPS.

Embora citado para apresentar documentação que comprovasse a adoção de providências legais para implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do RPPS, o responsável não se manifestou sobre o tema deixando esta Corte de Contas sem explicações sobre o ocorrido.

Não se pode esquecer que, segundo o art. 40, *caput*, da Constituição Federal, o equilíbrio financeiro e atuarial é um princípio basilar para os regimes de previdência dos

¹⁰ Processo TC 2669/2014

¹¹ Estabelece a estrutura conceitual para elaboração e divulgação de informação contábil de propósito geral pelas entidades do setor público

servidores públicos e também um pilar de sustentabilidade da gestão fiscal responsável, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal em seu art. 69 c/c art. 1º, visto que o contrário dele pode comprometer as finanças públicas no médio e longo prazo, o que requer ação por parte do Ente.

Considero, entretanto, que o plano de amortização do déficit atuarial é resultante da avaliação atuarial realizado pelo Instituto de Previdência, cujo Parecer Atuarial apresentará o plano de amortização, nos termos do art. 18 da Portaria MPS nº 403/2008. Somente após a elaboração parecer é que cabe ao executivo o estabelecimento por lei do referido plano de amortização.

Verifico que não há nos autos evidência de que o Instituto tenha encaminhado o parecer atuarial ou quaisquer informações ao Poder Executivo que indicassem a necessidade de adoção de medidas para o equacionamento do déficit atuarial.

Desta forma, entendo que a impropriedade aqui caracterizada é formal qual seja, não atendimento da citação para envio de suposta documentação a esta Corte de Contas. Contudo dada a relevância da informação solicitada, voto pela notificação ao atual gestor para que tome as providencias junto ao instituto para equacional o déficit atuarial e informe na próxima prestação de contas.

Assim, voto para que seja determinado ao atual Prefeito do Município de João Neiva para que informe na próxima Prestação de Contas Anual as providências legais adotadas para implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do RPPS.

4 - CONCLUSÃO

Ante todo o exposto, **concluo que a Prestação Anual de Contas da Prefeitura de João Neiva, relativa ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Romerio Gobbo Figueiredo, Prefeito Municipal, encontra-se maculada de impropriedades, inexatidões e omissões, que não configuram graves infrações à norma e nem resultando lesão ao erário.**

III- DECISÃO

Destarte, por tudo mais que dos autos consta, **divergindo** do entendimento da Secretaria de Controle Externo e Ministério Público Especial de Contas, VOTO no seguinte sentido:

1. Seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas do Executivo Municipal de João Neiva, referente ao exercício de 2014 sob responsabilidade do Sr. Romero Gobbo

Figueiredo (Prefeito Municipal), na forma do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c art. 71, II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

2. Seja encaminhada ao atual gestor, as seguintes **DETERMINAÇÕES**, que deverão ser objeto de monitoramento por esta Corte:

a) se abstenha de promover a abertura créditos adicionais com base em quaisquer dispositivos de Lei que confronte o art. 167, inciso VII da Constituição Federal/1988, permitindo a abertura de créditos adicionais ilimitados;

b) deixe de incluir previsão de concessão ou utilização de créditos ilimitados em leis orçamentárias posteriores, em observância ao art. 167, inciso VII, da Constituição Federal/1988; art. 5º, §4º, da Lei Responsabilidade Fiscal, e art. 7º da Lei 4.320/1964;

c) observe a **NBC T Estrutura Conceitual** em seus itens 3.21 a 3.31 e itens 8.1 a 8.64 que **bem como a NBC TSP 16.6 (R1)**, na elaboração dos relatórios e demonstrativos contábeis que compõe a Prestação de Contas Anual;

d) informe na próxima Prestação de Contas Anual as providências legais adotadas para implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do RPPS, em observância ao art. 40 da CF/88 bem como aos arts 19 da Portaria MPS nº 403/2008.

3. Seja encaminhado do Poder Legislativo do Município de João Neiva **RECOMENDAÇÃO** para que atente para projetos de lei orçamentária que contenham dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República à semelhança do conteúdo do art. 5º da sua Lei Orçamentária Anual, do Exercício de 2013 (Lei Municipal 2.545/2013).

4. Após os trâmites de estilo, os presentes autos deverão ser arquivados.

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3886/2015, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros da Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia dez de maio de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos

termos do voto do relator, conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges:

1. Recomendar ao Legislativo Municipal de João Neiva a **aprovação com ressalva** da Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de João Neiva, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Sr. Romero Gobbo Figueredo (Prefeito Municipal), na forma do art. 80, II, da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012, c/c o art. 71, II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

2. Encaminhar ao atual gestor as seguintes **determinações**, que deverão ser objeto de monitoramento por esta Corte:

a) Se abstenha de promover a abertura créditos adicionais com base em quaisquer dispositivos de Lei que confronte o art. 167, inciso VII, da Constituição Federal/1988, permitindo a abertura de créditos adicionais ilimitados;

b) Deixe de incluir previsão de concessão ou utilização de créditos ilimitados em leis orçamentárias posteriores, em observância ao art. 167, inciso VII, da Constituição Federal/1988; art. 5º, § 4º, da Lei Responsabilidade Fiscal, e art. 7º da Lei 4.320/1964;

c) Observe a NBC T Estrutura Conceitual em seus itens 3.21 a 3.31 e itens 8.1 a 8.64 que bem como a NBC TSP 16.6 (R1), na elaboração dos relatórios e demonstrativos contábeis que compõe a Prestação de Contas Anual;

d) Informe na próxima Prestação de Contas Anual as providências legais adotadas para implementação do plano de amortização do déficit técnico atuarial do RPPS, em observância ao art. 40 da CF/88 bem como aos arts. 19 da Portaria MPS nº 403/2008.

3. Encaminhar ao Poder Legislativo do Município de João Neiva **recomendação** para que atente para projetos de lei orçamentária que contenham dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação constitucional contida no art. 167, inciso VII, da Constituição da República, à semelhança do conteúdo do art. 5º da sua Lei Orçamentária Anual, do Exercício de 2013 (Lei Municipal 2.545/2013);

4. Arquivar os presentes autos após trânsito em julgado.

Composição

Reuniram-se na Segunda Câmara para apreciação os senhores conselheiros Sérgio Manoel Nader Borges, presidente, José Antônio Almeida Pimentel e Domingos Augusto Taufner. Presente, ainda, o senhor procurador especial de contas Luis Henrique Anastácio da Silva, em substituição ao procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas.

Sala das Sessões, 10 de maio de 2017.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões

ACÓRDÃO TC-295/2017 - PLENÁRIO

PROCESSO - TC-3886/2015 (APENSOS: TC-1081/2014 E TC-1082/2014)
JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA
ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL
RESPONSÁVEL - ROMERO GOBBO FIGUEREDO

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2014 –
PRELIMINARMENTE, RESOLVER INCIDENTE DE
INCONSTITUCIONALIDADE PARA NEGAR EXEQUIBILIDADE AO
ART. 5º DA LEI MUNICIPAL Nº 2.545/2013 – MODULAR OS
EFEITOS DO RECONHECIMENTO DA INCONSTITUCIONALIDADE –
FORMAR PREJULGADO.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

I - HISTÓRICO

Tratam os autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de João Neiva, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Romero Gobbo Figueiredo**, Prefeito Municipal.

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada pelo senhor Romero Gobbo Figueiredo, Prefeito Municipal, na data de 01 de abril de 2014, através do Ofício OF.GP/PMJN Nº 0144/2015, protocolo 53455/2015-1, fl. 03, portanto, fora do prazo regimental, consoante art. 123, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013.

Em seguida os autos foram levados à Secretaria de Controle Externo responsável pela análise das Prestações de Contas (Secex-contas) a qual elaborou o **Relatório**

Assinado digitalmente
SEBASTIAO CARLOS RANNA
DE MACEDO
19/06/2017 15:58
Assinado digitalmente
LUCIANO VIEIRA
19/06/2017 15:59
Assinado digitalmente
SERGIO ABOUDIB
FERREIRA PINTO
19/06/2017 16:22
Assinado digitalmente
MARCIA JACCOUD FREITAS
19/06/2017 17:02
Assinado digitalmente
SERGIO MANOEL NADER
BORGES
19/06/2017 17:55
Assinado digitalmente
JOSE ANTONIO ALMEIDA
PIMENTEL
19/06/2017 18:00
Assinado digitalmente
ODILSON SOUZA BARBOSA
JUNIOR
21/06/2017 19:18

Técnico Contábil RTC 1/2016 e anexos (fls. 428-466) cuja análise "teve seu escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, sendo realizada com base na apreciação das peças e demonstrativos encaminhados pelo gestor responsável."

Em sequência, a Secex-contas manifestou-se através da **Instrução Técnica Inicial ITI 5/2016** (fl. 467), sugerindo a **citação** do responsável, Sr. Romero Gobbo Figueiredo, tendo em vista os apontamentos constantes do RTC 1/2016.

Nos termos da **Decisão Preliminar TC 29/2016**, este Conselheiro Relator determinou a citação do responsável, concedendo-lhe o prazo de 30 (trinta) dias para apresentar razões de justificativas e alegações de defesa em face das pretensas irregularidades elencadas no relatório técnico contábil e instrução técnica inicial.

Devidamente citado - **Termo de Citação nº 0148/2016**, o responsável deixou transcorrer *in albis* o prazo para apresentar as razões de justificativas e alegações de defesa, tendo sido decretada sua revelia, conforme despacho às fls. 476.

Posteriormente, foram os autos encaminhados à Secex-contas, que elaborou a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 01192/2016-4**, opinando pela rejeição das contas.

No mesmo sentido, se manifestou o Ministério Público de Contas, às fls. 495/504.

Conforme regular distribuição vieram os autos a este magistrado de Contas para emissão de relatório e voto.

É o relatório.

II. FUNDAMENTAÇÃO

Examinando os autos, verifico que das irregularidades imputadas restou mantida pela área técnica, em consonância com o Ministério Público de Contas, a irregularidade relativa à abertura de créditos adicionais em montante superior ao autorizado em Lei.

Verificou-se nos autos que fora suscitado instauração de incidente de inconstitucionalidade, por esta Corte de Contas, sobre dispositivo da Lei Orçamentária do Município de João Neiva.

Os fundamentos para o exercício do controle da constitucionalidade pelos Tribunais de Contas encontram-se na própria Constituição, nos artigos 70 e 71 da Carta Magna, que atribuem ao Tribunal de Contas da União¹ a competência para o

¹ Normas aplicáveis aos demais Tribunais de Contas, nos termos do art. 75, *caput*, da CF/88.

julgamento da legalidade dos atos, contratos, reformas e pensões, com o objetivo de evitar a ocorrência de danos ao erário ou com o objetivo de se aplicar sanções, quando efetivamente caracterizada a ocorrência desses danos ou ainda quando caracterizada graves infrações a normas legais².

Inclusive a Suprema Corte reconheceu a competência dos Tribunais de Contas para proceder à apreciação da constitucionalidade de leis e atos normativos, quando do exercício de suas atribuições, por meio da edição da Súmula nº 347.

STF Súmula nº 347 - O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode **apreciar a constitucionalidade das leis** e dos atos do poder público. [g.n.]

A competência para exercer controle de constitucionalidade também encontra fundamento na Lei Orgânica e no Regimento Interno deste Tribunal de Contas. Neste sentido o art. 176 da Lei Orgânica (Lei Complementar Estadual nº 621/2012), atribuiu competência ao Plenário desta Corte de Contas para, em pronunciamento preliminar, pronunciar-se sobre inconstitucionalidade de leis e de atos do poder público.

Art. 176. **O Tribunal de Contas**, no exercício das suas atribuições, **poderá pronunciar-se sobre a inconstitucionalidade de leis** e de atos do poder público.

Parágrafo único. Verificada a inconstitucionalidade de lei ou ato do poder público, na apreciação de qualquer feito, a **matéria será apreciada pelo Plenário**, em pronunciamento preliminar.

O Regimento Interno, por sua vez, dedica a seção I, do capítulo III³, para tratar do tema Incidente de Inconstitucionalidade.

Resta claro, portanto, a competência desta Corte para apreciar o incidente de constitucionalidade suscitado.

Quanto ao tipo de controle necessário dizer que o texto constitucional brasileiro de 1988, manteve o sistema misto ou híbrido de controle de constitucionalidade, contemplando regras inerentes ao modelo difuso, por via de exceção ou por via

² SODRÉ, Mariana Priscila Maculan. **Controle de constitucionalidade pelo Tribunal de Contas da União**. 2006. Disponível em:
<file:///C:/Users/t203200/AppData/Local/Microsoft/Windows/Temporary%20Internet%20Files/Content.IE5/DAF8Y817/2055000.PDF>

³ Artss. 334 a 339 do RITCEES.

incidental (modelo norte-americano) e outras próprias do modelo concentrado ou por via de ação (modelo europeu)⁴.

Neste sentido, o controle abstrato ou concentrado, nos termos do art. 102 da Carta Maior, cabe precipuamente ao STF. Por outro lado no controle difuso a competência para fiscalizar a validade das leis e atos normativos é conferida a todos os órgãos do Poder Judiciário (singular) ou colegiado, observando-se a chamada cláusula de reserva de Plenário, tal qual previsto no art. 97 da CF/88. Assim, a qualquer juiz ou tribunal é atribuída competência para reconhecer a inconstitucionalidade das normas, antes de aplicá-las no caso concreto, sempre que tais normas conflitem com o texto constitucional.

Neste sentido o ilustre constitucionalista Dr. Luis Roberto Barroso, leciona:

Para decidir acerca do direito em discussão, o órgão judicial precisará formar um juízo acerca da constitucionalidade ou não da norma. **Por isso se diz que a questão constitucional é uma questão prejudicial: Porque ela precisa ser decidida previamente, como pressuposto lógico e necessário da solução do problema principal.**⁵ (BARROSO, 2004, p. 75).

Dito o acima, cabe acentuar então que **aos Tribunais de Contas é dado o controle difuso**. Assim, repetindo palavras do E. Conselheiro Substituto Marcos Antonio da Silva⁶, *a competência do Tribunal de Contas se efetiva no caso concreto, como prejudicial de mérito à decisão pretendida, **atingindo não a validade da norma**, posto que continue a subsistir seus efeitos, **mas atingindo sua eficácia**, portanto, **retirando da norma a capacidade de produção de efeitos no caso concreto**, no lecionar de Roberto Rosas, como transcrito:*

[...]

*Ao Tribunal de Contas não compete a declaração de inconstitucionalidade de lei, nos termos do art. 97, que dá essa competência aos tribunais enumerados no art. 92. Caso o ato esteja fundado em lei divergente da Constituição **o Tribunal de Contas pode negar-se à aplicação porque há que distinguir entre declaração de inconstitucionalidade e não aplicação de leis inconstitucionais**, pois esta é obrigação de qualquer*

⁴ ALMEIDA, Sidney Silva de. **O Supremo Tribunal Federal e os efeitos de suas decisões no controle difuso de constitucionalidade**. Revista da Esmese, n. 16, 2012 – doutrina 91

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **O Controle de Constitucionalidade no Direito Brasileiro**: exposição sistemática da doutrina e análise crítica da jurisprudência. São Paulo: Saraiva, 2004.

⁶ Acórdão – Plenário 732/2016 (TC 9413/2015)

*tribunal ou órgão de qualquer dos Poderes do Estado (ROSAS, 2004, p.153).
– grifei e negritei*

Assim, se ao apreciar uma questão que lhe cabe decidir, este Tribunal de Contas se deparar com uma norma ou ato normativo que conflitem com a Constituição, deve esta Corte resolver a questão prejudicial de inconstitucionalidade preliminarmente ao julgamento de mérito do caso concreto, caracterizando assim o controle difuso de Constitucionalidade. Aliás, a Corte vem procedendo assim como se vê em julgados recentes dentre os quais cito os seguintes acórdãos: Plenário- 732/2016 (TC 9413/2015); Plenário- 945/2016 (TC 7521/2013); Plenário 743/2016 (TC 2684/2012); Plenário 22/2016 (TC 2404/2012).

Neste contexto, na análise da Prestação Anual de Contas foi verificada a ocorrência de abertura de créditos adicionais suplementares, cuja fundamentação não encontrava consonância com o estabelecido na Carta Magna, sendo suscitado pela área técnica.

Assim, em razão da cláusula de reserva de Plenário, tal qual disposto no art. 97 da Carta Magna e art. 162 da Lei Orgânica⁷ submeto a este íncrito colegiado a questão prejudicial de inconstitucionalidade do **art. 5º da Lei Orçamentária Anual do Município de João Neiva de nº 2.545 de 19 de dezembro de 2013**, suscitada pela área técnica, nos seguintes termos:

II.I EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13 (ITEM 4.1.1 DO RTC 1/2016)

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

Observou-se que o art. 5º excluiu determinadas despesas do limite de 33% da Despesa Fixada para a abertura de Créditos Adicionais, estabelecido no art. 4º da LOA e alterações (lei 2676/14):

⁷ Lei Complementar Estadual nº 621 de 8 de março de 2012.

Art. 5º - Para efeitos desta Lei, não oneram o limite de abertura de crédito adicional suplementar estabelecido no artigo 4º, os seguintes casos:

I - as suplementações utilizadas para cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais insuficientemente dotadas, independentemente da natureza e fonte de recursos;

II - as suplementações ou remanejamentos efetuados utilizando como fonte de recursos os convênios firmados, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028/2004;

III - as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o excesso de arrecadação, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso II e § 3º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

IV - as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;

V - as suplementações destinadas a suprir insuficiências nas dotações referentes à amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais.

Porém, conforme se observa não foi estabelecido qual é o limite para os créditos vinculados ao novo grupo de despesas, conferindo-lhes, assim, a condição de créditos ilimitados o que é vedado pelo art. 167, Inciso VI da Constituição da República.

Os créditos adicionais ilimitados são vedados em função da obrigatoriedade de fixação da despesa na lei de orçamento, pelo art. 167, II da Constituição Republicana e art. 59 da lei 4320/64:

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

[Lei 4320/64] Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

De tais vedações entende-se que os créditos orçamentários, ao serem fixados, impõem limite de gasto ao gestor. Neste sentido, o estabelecimento de prioridades do governo faz parte do planejamento, antecede ao gasto, e carecem de participação do Poder Legislativo, representantes da vontade popular.

Desta feita, **considerando que os incisos I a V do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual 2.545/13 violam a vedação contida no art. 167, V e VII da Constituição e art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000, quanto à autorização de dotação ilimitada ao Executivo,** sugerimos que esta Corte de Contas **decida incidentalmente pela inconstitucionalidade** destes incisos da LOA, **impondo-se a negativa de executoriedade a esses dispositivos legais,** conforme previsto no artigo 334 do Regimento interno desta Corte, visto que é vedado consignar em lei orçamentária créditos ilimitados. Sugerimos, ainda, a CITAÇÃO do Responsável. [g.n.]

Inicialmente devo destacar que a questão suscitada diz respeito a Lei Orçamentária Anual do Município de João Neiva, para o exercício de 2014, Lei Municipal 2.545/2013 e, conforme dispõe a Constituição Federal dispõe em seu art. 165, as leis orçamentárias têm vigência anual. Portanto, referido diploma legal deixou de vigorar ao fim de 2014, o que, a meu ver, não impede o exame da questão.

Neste sentido, o Plenário desta Corte de Contas, em julgamento da Prestação de Contas Anual do Município de Ecoporanga do exercício de 2011 (Processo TC 2022/2012) acolheu entendimento contido na Instrução Técnica Conclusiva nº 6550/2013 de que a perda de vigência da Lei não obsta o reconhecimento da inconstitucionalidade:

A Lei Orçamentária Anual, como o próprio nome indica, tem vigência temporária, eis que destinada a produzir seus efeitos durante o exercício para o qual foi aprovada. Entretanto, convém ressaltar que a perda de vigência não é óbice ao reconhecimento de inconstitucionalidade em sede de controle difuso e incidental de constitucionalidade.

Destaco também que o tema ora tratado (créditos adicionais) diz respeito a matéria orçamentária, cujo regramento está disposto na Constituição Federal de 1988 e na Lei 4.320/64, recepcionada pela Constituição.

Para socorrer a execução do orçamento, que é anual e, portanto, afeto às imprevisões decorrentes de fatos internos e externos à gestão, a Lei 4.320 de 17 de março de 1964, em seu art. 40 elegeu os créditos adicionais dispondo que "são as autorizações de despesas não computadas ou insuficientemente dotadas na lei do orçamento". Referida Lei distinguiu os créditos adicionais segundo sua finalidade em suplementares, especiais e extraordinários e dispôs nos incisos I e II, art. 41, que os **créditos adicionais suplementares** destinam-se **a reforço de dotação orçamentária** e que os **créditos adicionais especiais**, destinam-se a despesas para as quais não havia dotação orçamentária específica.

Por estarem diretamente relacionados com o orçamento anual, os princípios orçamentários também se aplicam aos créditos adicionais. Assim, a existência de prévia autorização legislativa (legalidade) e a indicação de recursos disponíveis para acorrer à despesa (equilíbrio) são condições *sine qua non* para sua abertura.

Porém, simplificando o processo de autorização legislativa dos créditos adicionais suplementares, a Lei 4.320/1964 no seu art. 7º, inciso I⁸, permite que a própria lei orçamentária contenha dispositivo que autorize sua abertura até determinado limite, devendo ser observada a vedação contida no inciso VII do art. 167 da CF/88:

Art. 167. São vedados:

[...]

VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados; [g.n.]

⁸ Art. 7º A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - Abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

Em relação a fixação do limite para abertura de créditos adicionais a doutrina⁹ ensina:

Desse modo, a Lei 4.320 apenas regulamenta o ordenamento constitucional, com as seguintes coordenadas delimitadoras:

Abrir créditos suplementares até determinada importância, que fica como faculdade do Legislativo conceder. O que a Lei não pode é autorizar crédito ilimitado porque está incluído na vedação do inciso VII do art. 167 da Constituição, **cujo valor será estabelecido mediante um teto certo e fixo em moeda ou em percentual**. [g.n.]

Portanto, **estabelecer o limite para abertura de créditos adicionais implica que a lei autorizativa fixe tal limitação** em valor monetário certo ou em percentual.

Também este é o entendimento assentado no Parecer Consulta TC 022/2006:

[...] Deve a lei orçamentária fixar valor certo e fixo em moeda ou em percentual¹. **Ultrapassado o limite fixado, o Executivo terá necessidade de pedir nova autorização ao Poder Legislativo**. Ressalte-se que, quanto a este aspecto, o Poder Executivo **pode pedir tantas autorizações quantas julgar necessárias, desde que fixe valor certo em moeda ou percentual e seja atendido o disposto no art. 43 da Lei**: "Art. 43 –A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa. § 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; II - os provenientes de excesso de arrecadação; III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.(...)" *A doutrina de J. Teixeira Machado Jr. E Heraldo da Costa Reis² esclarece: "(...) o limite fixado para abertura dos créditos suplementares pode esgotar-se. Neste caso, então, o Executivo terá necessidade de pedir nova autorização ao*

⁹ REIS, Heraldo da Costa. A lei 4.320 comentada e a lei de responsabilidade fiscal/Heraldo da Costa Reis; José Teixeira Machado Junio – 35. ed. rev. e atual. por Heraldo da Costa Reis. – Rio de Janeiro: IBAM, 2015.

Legislativo, ou tantas autorizações quantas forem necessárias para abertura de novos créditos suplementares.” [...] [g.n.]

O que se verifica no caso em exame é que, a Lei Orçamentária Anual do Município de João Neiva, para o exercício de 2014, Lei Municipal 2.545/2013 e alterações, autorizou em seu art. 4º¹⁰ a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 33%¹¹ da despesa fixada, utilizando-se como fonte para sua abertura aquelas definidas no art. 43 da Lei 4.320/64.

Por sua vez, o art. 5º do mesmo diploma legal, excepcionou do limite estabelecido pelo art. 4º, as suplementações para cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais (inciso I) e para amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais (inciso V). Da mesma forma, excluiu da limitação imposta, as suplementações à conta de excesso de arrecadação (inciso III) e à conta do superávit financeiro apurado com base no balanço patrimonial do exercício anterior (inciso IV). Excepcionou também as suplementações ou remanejamento efetuados à conta de recursos de convênios (inciso II). Tudo **sem estabelecer qualquer outra limitação (em valor ou percentual).**

Ademais, observa-se incoerência no próprio texto da lei orçamentária do município, qual seja: o inciso II exclui da limitação legal os provenientes de excesso de arrecadação (inc. II do §1º do art. 43 da L. 4320/64) e o inciso IV do art. 5º da LOA excluem do limite legal os provenientes de superávit financeiro em balanço patrimonial do exercício anterior, enquanto que, como dito, o art. 4º da mesma Lei inclui estas fontes para abertura de créditos suplementares no limite de 33%. Tal incoerência torna a limitação contida no art. 4º inócua, nestes casos.

À vista do exposto, não tenho dúvidas de que **a Lei Orçamentária Anual do Município de João Neiva**, para o exercício de 2014, Lei Municipal 2.545/2013 autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares ilimitados, **violando, portanto, a vedação contida no art. 167, VII da Constituição Federal.**

Na oportunidade, vale ressaltar que, uma vez reconhecida a inconstitucionalidade do **art. 5º da Lei Orçamentária Anual do Município de João Neiva de nº 2.545 de 19 de dezembro de 2013**, a negativa de exequibilidade produz efeitos *ex tunc*. Entretanto, vejo a necessidade de que, no presente caso, o Plenário module os efeitos da decisão sob pena de ofensa à segurança jurídica dos contratos firmados

¹⁰ Limite de 25% estabelecido no art. 4º da Lei 2.545/2013, posteriormente alterado para 33% pela Lei Municipal 2.676/2014.

¹¹ Limite de 25% estabelecido no art. 4º da Lei 2.545/2013, posteriormente alterado para 33% pela Lei Municipal 2.676/2014.

sobre o manto de tal dispositivo bem como ao interesse público que orbitava em torno das despesas orçamentárias realizadas a partir das alterações orçamentárias por ele permitidas.

III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, **VOTO** no sentido de que:

- 1- seja **NEGADA EXEQUIBILIDADE** ao art. 5º da Lei Municipal nº 2.545/2013, nos termos do art. 176 da LC n. 621/12, pelos fundamentos expostos neste voto, formando o respectivo prejudgado, nos termos do artigo 335, Regimento Interno;
- 2- pela **MODULAÇÃO** do reconhecimento da inconstitucionalidade do art. 5º da Lei Orçamentária Anual do Município de João Neiva de nº 2.545 de 19 de dezembro de 2013, patenteada sua invalidação com efeito **ex nunc**, com fulcro no parágrafo único do artigo 335 da Resolução TC 621/2013;
- 3- Após, sejam os presentes autos remetidos à 2ª Câmara para prosseguimento do feito, promovendo-se o julgamento de mérito.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3886/2015, **ACORDAM** os srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e oito de março de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges:

1. **Negar exequibilidade** ao art. 5º da Lei Municipal nº 2.545/2013, nos termos do art. 176 da Lei Complementar n. 621/12, pelos fundamentos expostos no voto do relator, formando o respectivo prejudgado, nos termos do artigo 335 do Regimento Interno;
2. **Modular os efeitos desta decisão**, referente ao art. 5º da Lei Orçamentária Anual do Município de João Neiva de nº 2.545 de 19 de dezembro de 2013, atribuindo-lhe efeito **ex nunc**, com fulcro no parágrafo único do artigo 335 do Regimento Interno.

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária de julgamento os senhores conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, presidente, Sérgio Manoel Nader Borges, relator, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, José Antônio Almeida Pimentel e a senhora conselheira convocada Márcia Jaccoud Freitas. Presente, ainda, o senhor procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas, Luciano Vieira.

Sala das Sessões, 28 de março de 2017.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO JOSÉ ANTÔNIO ALMEIDA PIMENTEL

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Convocada

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

Processo: **3886/2015**
Assunto: **Prestação de Contas Anual (Governo)**
Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de João Neiva**
Exercício: **2014**
Responsável: **Romero Gobbo Figueiredo – Prefeito Municipal**

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012¹ e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 451/2008², manifesta-se nos seguintes termos.

1 RELATÓRIO

Rememorando sucintamente os fatos, versam os autos sobre **Prestação de Contas Anual**, da **Prefeitura Municipal de João Neiva**, referente ao exercício financeiro 2014, sob a responsabilidade do senhor **Romero Gobbo Figueiredo**, então Chefe do Executivo Municipal.

Denota-se que Conselheiro Relator **decretou monocraticamente a revelia** do senhor Romero Gobbo Figueiredo, ante a completa ausência de ânimo por parte do gestor em trazer aos autos as justificativas sobre os indicativos de irregularidades apontados pela Equipe Técnica. Veja-se:

¹ Art. 55. São etapas do processo:

[...]

² II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

Art. 3º Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

[...]

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



PROCESSO TC: 3886/2015
JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITO
RESPONSÁVEL: ROMERO GOBBO FIGUEREDO

DESPACHO

À Secretaria Geral de Controle Externo,

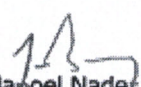
Considerando o despacho de fl. 474 do Coordenador do NCD/ARQUIVO, informando que não consta nenhuma documentação enviada pelo **Sr. Romero Gobbo Figueredo**, referente ao **Termo de Citação nº 148/2016**.

Considerando o despacho de fl. 475, da Secretaria Geral das Sessões, informando que o prazo concedido para o cumprimento do Termo de Citação **venceu em 13/03/2016**.

Considerando que, malgrado tenha sido oportunizado ao **Sr. Romero Gobbo Figueredo** o exercício do seu direito constitucional ao contraditório e à ampla defesa, o que se deu com a citação, este não o fez, deixando transcorrer *in albis* a totalidade do prazo fixado pelo Relator sem que apresentasse sua defesa, razões de justificativa ou qualquer outra manifestação capaz de justificar a inércia processual, o que torna desnecessária maiores considerações, configurando-se, portanto, a revelia.

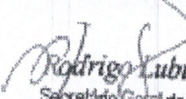
Nesse sentido, em atenção ao art. 361 do Regimento Interno (Resolução 261/2013) c/c o art. 65 da LC 621/2012, **DECRETO A REVELIA** do **Sr. Romero Gobbo Figueredo**, dando-se prosseguimento ao feito.

Vitória, 07 de abril de 2016.


Sérgio Manoel Nader Borges
Conselheiro

À SecexContas para instrução.

Em, 7 de maio de 2016.


Rodrigo Kubiana Zanotti
Secretário Geral de Controle Externo, Inc



Encerrando a instrução processual, a Secretaria de Controle Externo de Contas – SecexContas, por intermédio da **Instrução Técnica Conclusiva ITC 1192/2016-4** (fl. 478/488), externou proposta de encaminhamento pela emissão de parecer prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS** da Prefeitura Municipal de João Neiva. Confira:

Instrução Técnica Conclusiva 1192/2016-4

JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (Governo)
EXERCÍCIO: 2014
VENCIMENTO: 01/04/2017
RELATOR: SÉRGIO MANOEL NADER BORGES
RESPONSÁVEL: ROMERO GOBBO FIGUEREDO
CPF: 812.906.837-00

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual apresentada por Romero Gobbo Figueredo, prefeito de João Neiva, exercício de 2014.

Foi assegurado ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa, observado, portanto, o devido processo legal (DECM nº 29/2016, fls. 469).

Tendo sido citado (citação nº148/2016), fl. 470, o Sr. Romero Gobbo Figueredo não encaminhou, dentro do prazo concedido para defesa, justificativas e documentos referentes aos apontamentos feitos na Instrução Técnica Inicial nº 5/2016. Assim, foi elaborado pelo Conselheiro Relator Sérgio Manoel Nader Borges, despacho decretando a REVELIA (fls. 476) do Sr. Romero Gobbo Figueredo. Em seguida o processo foi encaminhado a esta Unidade Técnica para instrução.

II – INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

II.1 EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13 (ITEM 4.1.1 DO RTC 1/2016)

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

Observou-se que o art. 5º excluiu determinadas despesas do limite de 33% da Despesa Fixada para a abertura de Créditos Adicionais, estabelecido no art. 4º da LOA e alterações (lei 2676/14):



Art. 5º - Para efeitos desta Lei, não oneram o limite de abertura de crédito adicional suplementar estabelecido no artigo 4º, os seguintes casos:

I - as suplementações utilizadas para cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais insuficientemente dotadas, independentemente da natureza e fonte de recursos;

II - as suplementações ou remanejamentos efetuados utilizando como fonte de recursos os convênios firmados, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028/2004;

III - as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o excesso de arrecadação, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso II e § 3º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964;

IV - as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964;

V - as suplementações destinadas a suprir insuficiências nas dotações referentes à amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais.

Porém, conforme se observa não foi estabelecido qual é o limite para os créditos vinculados ao novo grupo de despesas, conferindo-lhes, assim, a condição de créditos ilimitados o que é vedado pelo art. 167, Inciso VI da Constituição da República.

Os créditos adicionais ilimitados são vedados em função da obrigatoriedade de fixação da despesa na lei de orçamento, pelo art. 167, II da Constituição Republicana e art. 59 da lei 4320/64:

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

[Lei 4320/64] Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

De tais vedações entende-se que os créditos orçamentários, ao serem fixados, impõem limite de gasto ao gestor. Neste sentido, o estabelecimento de prioridades do governo faz parte do planejamento, antecede ao gasto, e carecem de participação do Poder Legislativo, representantes da vontade popular.

Desta feita, considerando que os incisos I a V do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual 2.545/13 violam a vedação contida no art. 167, V e VII da Constituição e art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000, quanto à autorização de dotação ilimitada ao Executivo, sugerimos que esta Corte de Contas decida incidentalmente pela inconstitucionalidade destes incisos da LOA, impondo-se a negativa de executividade a esses dispositivos legais, conforme previsto no artigo 334 do Regimento interno desta Corte, visto que é vedado consignar em lei orçamentária créditos ilimitados. Sugerimos, ainda, a CITAÇÃO do Responsável.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**



II.II ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI (ITEM 4.1.2 DO RTC 1/16)

Base legal: Art. 167, inc. V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal, arts 7º e 42 da Lei 4.320/1964, art. 4º da Lei 2545/13 (LOA) alterada pela Lei 2676/14.

Considerando que o art. 4º da LOA autorizou créditos adicionais suplementares de R\$ 15.485.384,97 e que foram abertos R\$ 21.433.540,64 e ainda, que o art. 5º da mesma lei não observou determinações da Constituição para consignação créditos, entendemos que a abertura de créditos adicionais em um valor de R\$ 5.948.155,67 não tem amparo legal, uma vez que excedeu ao limite de 33% da despesa fixada. Assim, sugerimos a CITAÇÃO do Prefeito para esclarecimentos.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.III NÃO CONFORMIDADE NO SALDO DO DISPONÍVEL CONSOLIDADO ENTRE O INICIAL DE 2014 E O FINAL DE 2013 (ITEM 5.1.1 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observa-se que o Balanço Financeiro de 2014 encaminhado - BALFIN apresenta saldo inicial do disponível incompatível com o saldo final de 2013, conforme se demonstra:

Saldo final exercício de 2013	R\$ 17.476.216,39
Saldo inicial exercício de 2014	R\$ 17.378.026,66
Diferença	R\$ 98.189,73

Desta forma, sugere-se **citar** o responsável para prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.IV NÃO CONFORMIDADE ENTRE O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS E AS RECEBIDAS (ITEM 5.1.2 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observou-se divergência de R\$ 895.861,99 (R\$ 9.785.991,58 – R\$ 8.890.129,59) entre o valor evidenciado, no balanço financeiro, como concedido às unidades gestoras e o consolidado como recebido, conforme a seguir:

TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)	8.890.129,59
DUODÉCIMO - CÂMARA MUNICIPAL	1.575.460,56
REPASSE RECEBIDO	494.768,72
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS FMS	
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	5.820.545,57
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	999.354,74



TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)	9.785.991,58
DUODÉCIMO - CÂMARA MUNICIPAL	1.635.879,57
REPASSE PREVIDENCIÁRIO CONCEDIDO PARA COBERTURA DE DÉFICITS	
REPASSE CONCEDIDO	8.150.112,01
TRANSFERENCIA AO FUNDO MUNICIPAL DE SAUDE	
TRANSFERENCIA AO FUNDO DE ASSISTENCIA SOCIAL	
DEVOLUCAO DE TRANSFERENCIAS RECEBIDAS	

Nota-se inclusive divergência no valor pertinente ao duodécimo repassado à Câmara Municipal.

Desta forma, sugere-se **citar** o responsável para prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.V DESEQUILÍBRIO ENTRE O TOTAL DO ATIVO E O TOTAL DO PASSIVO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 6.1.1 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observa-se que o Balanço Patrimonial encaminhado BALPAT, encontra-se em desequilíbrio, apresentando uma diferença de R\$ 344.425,38, entre o total do Ativo e o total do Passivo, conforme demonstrado na tabela 08, carecendo de esclarecimentos.

Sugere-se **citar** o responsável a prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.VI AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL DO RPPS (ITEM 6.1.3 DO RTC 1/16)

Base legal: artigo 19 da Portaria MPS nº 403/2008

Conforme se verifica do balanço patrimonial (BALPAT), o IPAS de João Neiva possui passivo real a descoberto de 28,5 milhões de reais, fornecendo indícios de que o déficit atuarial ainda não está equacionado pelo município, por meio de implementação de plano de amortização.

Estabelece o art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em **lei** do ente federativo.

Considerando a iniciativa de lei atribuída ao Prefeito, propomos a citação do mesmo para encaminhar documentação comprobatória das providências que tomou para que haja cumprimento integral à legislação previdenciária, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial apontado no Balanço Patrimonial do RPPS.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

[...]



V – CONCLUSÃO

Foi examinada a Prestação de Contas constante do presente processo, pertinente às contas de governo do município de João Neiva, referente ao exercício de 2014, formalizada conforme disposições da IN 28/2013.

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, no que tange ao aspecto técnico-contábil, opina-se pela **REJEIÇÃO** da presente Prestação de Contas Anual, na forma do art. 80 da lei complementar 621/12, em função dos Itens abaixo relacionados:

ITEM II.I - EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13 (ITEM 4.1.1 do RTC 01/2016)

ITEM II.II - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI (ITEM 4.1.2 do RTC 1/16)

ITEM II.III - NÃO CONFORMIDADE NO SALDO DO DISPONÍVEL CONSOLIDADO ENTRE O INICIAL DE 2014 E O FINAL DE 2013 (ITEM 5.1.1 do RTC 1/16)

ITEM II.IV - NÃO CONFORMIDADE ENTRE O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS E AS RECEBIDAS (ITEM 5.1.2 do RTC 1/16)

ITEM II.V - DESEQUILÍBRIO ENTRE O TOTAL DO ATIVO E O TOTAL DO PASSIVO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 6.1.1 do RTC 1/16)

ITEM II.VI - AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL DO RPPS (Item 6.1.3 do RTC 1/16)

Vitória, 10 de Maio 2016.

Após, aportaram os autos nesta Procuradoria de Contas com vistas à manifestação.

É o que cumpre relatar.

2 FUNDAMENTOS

Cotejando a análise meritória realizada pela Área Técnica, verifica-se que a **Instrução Técnica Conclusiva 1192/2016** encontra-se consentânea com o entendimento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, para evitar reiterações, independente de transcrição, esta passa a fazer parte integrante deste Parecer pelos fundamentos de fato e de direito ali aduzidos.

Imperioso ressaltar que as irregularidades mantidas pelo Corpo Técnico desta colenda Corte maculam a prestação de contas em análise, e que se consubstancia em gravíssima infração à norma constitucional e legal, devendo esse Tribunal de



Contas, inexoravelmente, emitir Parecer Prévio pela sua **REJEIÇÃO**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12³.

Destarte, ante a completude das manifestações técnicas acima citadas, para evitar idênticas iterações, tecem-se apenas argumentos adicionais, conforme segue.

2.1 Considerações acerca da Revelia do Gestor

Inicialmente, cumpre-nos registrar que não se desconhece os enormes desafios que se antepõem àqueles que exercem as nobres funções de governo. Como referido com frequência, governar é difícilimo, sendo, aliás, um dos ônus do cargo.

Neste sentido, há responsabilidades inerentes ao exercício do cargo, função ou mandato que não devem ser menosprezadas, revelando-se, portanto, lamentável a triste ocorrência de gestores graduados como o prefeito municipal, que, em verdade, é depositário da confiança recebida na administração de recursos públicos, manter-se revel, ou seja, rebelde, em relação ao órgão de controle externo.

Salienta-se, ademais, que a **revelia do responsável**, além de gerar a presunção da veracidade dos fatos que ora lhes são imputados (art. 302 do Código de Processo Civil), **denuncia a ausência de boa-fé em prestar contas de seus atos, o que acentua o caráter grave de suas condutas**.

Neste sentido, necessário transcrever trechos do voto do Ministro Relator Valmir Campelo inserto no Acórdão TCU 4207/2011 – Primeira Câmara (Processo n. 007.503/2010-5)⁴:

5. Como visto no relatório precedente, o responsável solicitou prorrogação de prazo para atender o chamamento do Tribunal no sentido de apresentar suas razões de justificativa acerca dos fatos constantes destes autos, de sua responsabilidade. Permaneceu inerte, contudo, não comparecendo aos autos e deixando assim, fugir-lhe a oportunidade aberta por este Tribunal para apresentar

³ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:
[...]

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

⁴ Disponível em: <https://contas.tcu.gov.br/juris/SvIHighLight> Acesso em 22 fev. 2016.



os esclarecimentos devidos. Portanto, caracterizada está a sua revelia, para todos os efeitos, a teor do disposto no art. 12, § 3º, da Lei nº 8.443/92.

6. Na falta de apresentação de razões de justificativa, reputam-se verdadeiros os fatos que ensejaram a audiência do responsável. Sendo revel, não há como reconhecer-lhe a boa-fé. Em consequência, confirma-se a prática de atos que refletem grave infração a dispositivos legais ou regulamentares, os quais ensejam a aplicação da multa a que se refere o art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/92, c/c o art. 268, inciso II, do RI/TCU, que fixo em R\$ 3.500,00. (grifos nossos)

Destarte, considerando que a revelia impede esta Corte de constatar qualquer resquício de boa-fé na conduta do responsável, verifica-se pertinente a proposta de emissão de parecer prévio no sentido da **REJEIÇÃO DAS CONTAS**.

3 CONCLUSÃO

Ante os fatos e fundamentos aduzidos, o **Ministério Público de Contas** requer:

3.1 seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao legislativo municipal de João Neiva a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** do senhor **Romero Gobbo Figueiredo** – **Prefeito Municipal**, frente à Prefeitura Municipal de João Neiva, no exercício 2014, nos termos do art. 80, III⁵, da Lei Complementar 621/2013 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo), ante a manutenção dos seguintes indicativos de irregularidades:

- EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13;
- ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI;
- NÃO CONFORMIDADE NO SALDO DO DISPONÍVEL CONSOLIDADO ENTRE O INICIAL DE 2014 E O FINAL DE 2013;

⁵ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...]

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



- NÃO CONFORMIDADE ENTRE O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS E AS RECEBIDAS;
- DESEQUILÍBRIO ENTRE O TOTAL DO ATIVO E O TOTAL DO PASSIVO NO BALANÇO PATRIMONIAL;
- AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL DO RPPS ;

3.2 seja **DETERMINADO** ao Poder Executivo Municipal para 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 Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº. 101/00)⁶.

Vitória, 01 de novembro de 2016.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
Procurador Especial de Contas

⁶ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)

Instrução Técnica Conclusiva 01192/2016-4**Processo:** 03886/2015-9**Origem:** SecexContas - Secretaria de Controle Externo de Contas**Data de criação:** 12/05/2016 12:56

JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (Governo)
EXERCÍCIO: 2014
VENCIMENTO: 01/04/2017
RELATOR: SÉRGIO MANOEL NADER BORGES
RESPONSÁVEL: ROMERO GOBBO FIGUEREDO
CPF: 812.906.837-00

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual apresentada por Romero Gobbo Figueredo, prefeito de João Neiva, exercício de 2014.

Foi assegurado ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa, observado, portanto, o devido processo legal (DECM nº 29/2016, fls. 469).

Tendo sido citado (citação nº148/2016), fl. 470, o Sr. Romero Gobbo Figueredo não encaminhou, dentro do prazo concedido para defesa, justificativas e documentos referentes aos apontamentos feitos na Instrução Técnica Inicial nº 5/2016. Assim, foi elaborado pelo Conselheiro Relator Sérgio Manoel Nader Borges, despacho decretando a REVELIA (fls. 476) do Sr. Romero Gobbo Figueredo. Em seguida o processo foi encaminhado a esta Unidade Técnica para instrução.

II – INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

II.I EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13 (ITEM 4.1.1 DO RTC 1/2016)

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

Observou-se que o art. 5º excluiu determinadas despesas do limite de 33% da Despesa Fixada para a abertura de Créditos Adicionais, estabelecido no art. 4º da LOA e alterações (lei 2676/14):

Art. 5º - Para efeitos desta Lei, não oneram o limite de abertura de crédito adicional suplementar estabelecido no artigo 4º, os seguintes casos:

I – as suplementações utilizadas para cobertura de despesas com pessoal e encargos sociais insuficientemente dotadas, independentemente da natureza e fonte de recursos;

II – as suplementações ou remanejamentos efetuados utilizando como fonte de recursos os convênios firmados, conforme Parecer Consulta TCEES nº 028/2004;

III – as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o excesso de arrecadação, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso II e § 3º, da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964; ✓

IV – as suplementações efetuadas utilizando como fonte de recurso o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme previsto no artigo 43, § 1º, inciso I e § 2º, da Lei Federal nº 4.320 de 17 de março de 1964; ✓

V – as suplementações destinadas a suprir insuficiências nas dotações referentes à amortização e encargos da dívida, precatórios e sentenças judiciais.

Porém, conforme se observa não foi estabelecido qual é o limite para os créditos vinculados ao novo grupo de despesas, conferindo-lhes, assim, a condição de créditos ilimitados o que é vedado pelo art. 167, Inciso VI da Constituição da República.

Os créditos adicionais ilimitados são vedados em função da obrigatoriedade de fixação da despesa na lei de orçamento, pelo art. 167, II da Constituição Republicana e art. 59 da lei 4320/64:

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

[Lei 4320/64] Art. 59 - O empenho da despesa não poderá exceder o limite dos créditos concedidos.

De tais vedações entende-se que os créditos orçamentários, ao serem fixados, impõem limite de gasto ao gestor. Neste sentido, o estabelecimento de prioridades do governo faz parte do planejamento, antecede ao gasto, e carecem de participação do Poder Legislativo, representantes da vontade popular.

Desta feita, considerando que os incisos I a V do artigo 5º da Lei Orçamentária Anual 2.545/13 violam a vedação contida no art. 167, V e VII da Constituição e art. 5º, § 4º da Lei Complementar 101/2000, quanto à autorização de dotação ilimitada ao Executivo, sugerimos que esta Corte de Contas decida incidentalmente pela inconstitucionalidade destes incisos da LOA, impondo-se a negativa de executoriedade a esses dispositivos legais, conforme previsto no artigo 334 do Regimento interno desta Corte, visto que é vedado consignar em lei orçamentária créditos ilimitados. Sugerimos, ainda, a CITAÇÃO do Responsável.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.II ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI (ITEM 4.1.2 DO RTC 1/16)

Base legal: Art. 167, inc. V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal, arts 7º e 42 da Lei 4.320/1964, art. 4º da Lei 2545/13 (LOA) alterada pela Lei 2676/14.

Considerando que o art. 4º da LOA autorizou créditos adicionais suplementares de R\$ 15.485.384,97 e que foram abertos R\$ 21.433.540,64 e ainda, que o art. 5º da mesma lei não observou determinações da Constituição para consignação créditos, entendemos que a abertura de créditos adicionais em um valor de R\$ 5.948.155,67 não tem amparo legal, uma vez que excedeu ao limite de 33% da despesa fixada. Assim, sugerimos a CITAÇÃO do Prefeito para esclarecimentos.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.III NÃO CONFORMIDADE NO SALDO DO DISPONÍVEL CONSOLIDADO ENTRE O INICIAL DE 2014 E O FINAL DE 2013 (ITEM 5.1.1 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observa-se que o Balanço Financeiro de 2014 encaminhado - BALFIN apresenta saldo inicial do disponível incompatível com o saldo final de 2013, conforme se demonstra:

Saldo final exercício de 2013	R\$ 17.476.216,39
Saldo inicial exercício de 2014	R\$ 17.378.026,66
Diferença	R\$ 98.189,73

Desta forma, sugere-se **citar** o responsável para prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.IV NÃO CONFORMIDADE ENTRE O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS E AS RECEBIDAS (ITEM 5.1.2 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observou-se divergência de R\$ 895.861,99 (R\$ 9.785.991,58 – R\$ 8.890.129,59) entre o valor evidenciado, no balanço financeiro, como concedido às unidades gestoras e o consolidado como recebido, conforme a seguir:

TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS RECEBIDAS (II)	8.890.129,59
DUODÉCIMO - CÂMARA MUNICIPAL	1.575.460,56
REPASSE RECEBIDO	494.768,72
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS FMAS	
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	5.820.545,57
TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS FUNDO MUNICIPAL DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	999.354,74

TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS (VII)	9.785.991,58
DUODÉCIMO - CÂMARA MUNICIPAL	1.635.879,57
REPASSE PREVIDENCIÁRIO CONCEDIDO PARA COBERTURA DE DÉFICITS	
REPASSE CONCEDIDO	8.150.112,01
TRANSFERÊNCIA AO FUNDO MUNICIPAL DE SAÚDE	
TRANSFERÊNCIA AO FUNDO DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	
DEVOLUÇÃO DE TRANSFERÊNCIAS RECEBIDAS	

Nota-se inclusive divergência no valor pertinente ao duodécimo repassado à Câmara Municipal.

Desta forma, sugere-se **citar** o responsável para prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.V DESEQUILÍBRIO ENTRE O TOTAL DO ATIVO E O TOTAL DO PASSIVO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 6.1.1 DO RTC 1/16)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observa-se que o Balanço Patrimonial encaminhado BALPAT, encontra-se em desequilíbrio, apresentando uma diferença de R\$ 344.425,38, entre o total do Ativo e o total do Passivo, conforme demonstrado na tabela 08, carecendo de esclarecimentos.

Sugere-se **citar** o responsável a prestar os esclarecimentos necessários.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

II.VI AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL DO RPPS (ITEM 6.1.3 DO RTC 1/16)

Base legal: artigo 19 da Portaria MPS nº 403/2008

Conforme se verifica do balanço patrimonial (BALPAT), o IPAS de João Neiva possui passivo real a descoberto de 28,5 milhões de reais, fornecendo indícios de que o déficit atuarial ainda não está equacionado pelo município, por meio de implementação de plano de amortização.

Estabelece o art. 19 da Portaria MPS nº 403/2008

Art. 19. O plano de amortização indicado no Parecer Atuarial somente será considerado implementado a partir do seu estabelecimento em lei do ente federativo.

Considerando a iniciativa de lei atribuída ao Prefeito, propomos a citação do mesmo para encaminhar documentação comprobatória das providências que tomou para que haja cumprimento integral à legislação previdenciária, com vistas ao equacionamento do déficit atuarial apontado no Balanço Patrimonial do RPPS.

Análise: O jurisdicionado não apresentou justificativas, tendo sido decretada a sua revelia, conforme despacho à fl. 476. Portanto, **permanece a irregularidade.**

III - GESTÃO FISCAL

III.I - DESPESAS COM PESSOAL

Tabela 1: Despesas com pessoal – Poder Executivo

Descrição	Em R\$ 1,00
Valor	
Receita corrente líquida – RCL	41.379.857,44
Despesas totais com pessoal	21.492.472,51
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	51,94%

Tabela 2: Despesas com pessoal consolidadas

Descrição	Em R\$ 1,00
Valor	
Receita corrente líquida – RCL	41.379.857,44
Despesas totais com pessoal	22.518.094,81
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	54,42%

Conforme se observa das tabelas anteriores e considerando o RTC 1/2016 foram cumpridos os limites legal e prudencial.

III.II DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

De acordo com o RTC 458/15, a dívida consolidada líquida não extrapolou o limite de 120% estabelecido na legislação; conforme evidenciado a seguir:

Tabela 3: Dívida consolidada líquida

Descrição	Em R\$ 1,00
Valor	
Dívida consolidada	2.011.716,21
Deduções	7.377.811,32
Dívida consolidada líquida	0
Receita corrente líquida - RCL	41.379.857,44
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	0%

III.III - OPERAÇÃO DE CRÉDITOS E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Tabela 4: Operações de crédito (Limite 16% RCL)

Descrição	Em R\$ 1,00
Valor	
Receita corrente líquida – RCL	41.379.857,44
Montante global das operações de crédito	0,00
% do montante global das operações de crédito sobre a RCL	0,00%
Amortização, juros e demais encargos da dívida	0,00
% do comprometimento anual com amortização, juros e encargos da dívida sobre a RCL	0,00%

Tabela 5: Garantias concedidas (Limite 22% RCL)

Descrição	Em R\$ 1,00
Valor	
Receita corrente líquida – RCL	41.379.857,44
Montante global das garantias concedidas	0,00
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL	0,00%

Tabela 6: Operações de crédito – ARO (Limite 7% RCL)

Descrição	Em R\$ 1,00
Valor	
Receita corrente líquida – RCL	41.379.857,44
Montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias	0,00
% do montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias sobre a RCL	0%

De acordo com o RTC 1/2016 não foram extrapolados no exercício os limites de contratação de operação de créditos previstos em Resolução do Senado Federal (16% e 7% Receita Corrente Líquida) e no art. 167 da Constituição da República, bem como não houve concessão de garantias ou recebimento de contra garantias.

III.IV - RENÚNCIA DE RECEITA

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.

IV - GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO

IV.I - APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	2.942.192,65
Receitas provenientes de transferências	19.829.888,96
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	22.772.081,61
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	7.275.373,35
% de aplicação	31,95%

Da tabela 7 e conforme RTC 1/2016 verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 25% relacionado à educação.

IV.II - REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Tabela 8: Destinação de recursos do FUNDEB prof. Magistério Em R\$ 1,00

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	7.444.932,40
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	5.512.945,48
% de aplicação	74,05%

Tabela 10: Transferências para o Poder Legislativo

Descrição	Em R\$ 1,00
Valor	
Receita tributária e transferências (Art. 29-A CF/88) – exercício anterior	22.506.579,53
% máximo para o município	7%
Valor máximo permitido para transferência	1.575.460,57
Valor efetivamente transferido	1.575.460,56

Conforme RTC 1/2016 o valor repassado à Câmara Municipal respeitou o limite constitucional.

V – CONCLUSÃO

Foi examinada a Prestação de Contas constante do presente processo, pertinente às contas de governo do município de João Neiva, referente ao exercício de 2014, formalizada conforme disposições da IN 28/2013.

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, **no que tange ao aspecto técnico-contábil**, opina-se pela **REJEIÇÃO** da presente Prestação de Contas Anual, na forma do art. 80 da lei complementar 621/12, em função dos Itens abaixo relacionados:

ITEM II.I - EVIDÊNCIAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DOS INCISOS I AO V DO ARTIGO 5º DA LEI ORÇAMENTÁRIA 2.545/13 (ITEM 4.1.1 do RTC 01/2016)

ITEM II.II - ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS EM MONTANTE SUPERIOR AO AUTORIZADO EM LEI (ITEM 4.1.2 do RTC 1/16)

ITEM II.III - NÃO CONFORMIDADE NO SALDO DO DISPONÍVEL CONSOLIDADO ENTRE O INICIAL DE 2014 E O FINAL DE 2013 (ITEM 5.1.1 do RTC 1/16)

ITEM II.IV - NÃO CONFORMIDADE ENTRE O SALDO DAS TRANSFERÊNCIAS FINANCEIRAS CONCEDIDAS E AS RECEBIDAS (ITEM 5.1.2 do RTC 1/16)

ITEM II.V - DESEQUILÍBRIO ENTRE O TOTAL DO ATIVO E O TOTAL DO PASSIVO NO BALANÇO PATRIMONIAL (ITEM 6.1.1 do RTC 1/16)

ITEM II.VI - AUSÊNCIA DE MEDIDAS LEGAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DO PLANO DE AMORTIZAÇÃO DO DÉFICIT TÉCNICO ATUARIAL DO RPPS (Item 6.1.3 do RTC 1/16)

Vitória, 10 de Maio 2016.

RAYMAR ARAUJO BELFORT
Auditor de Controle Externo