

Ofício 00139/2019-7

Processos: 07598/2017-7, 03899/2015-6, 00582/2014-9, 00580/2014-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

Descrição complementar: Cleber Oliveira da Silva

Criação: 23/01/2019 09:09

Origem: SGS - Secretaria-Geral das Sessões

A Sua Excelência o Senhor
Cleber Oliveira da Silva
Presidente da Câmara de Anchieta

Assunto: Processo TC nº 7598/2017 – Parecer Prévio TC-045/2018 – Plenário

Senhor Presidente,

Encaminhamos, nos termos do art. 129 do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, cópia do Parecer Prévio TC-045/2018 – Plenário, do Parecer do Ministério Público de Contas 1430/2018 e da Instrução Técnica de Recurso 80/2018, prolatados no processo TC nº 7598/2017, que trata de Recurso de Reconsideração, bem como do Parecer Prévio TC-069/2017 – Plenário, do Parecer do Ministério Público de Contas 1181/2016, da Instrução Técnica Conclusiva 1611/2016, da Manifestação Técnica 442/2016 e do Relatório Técnico Contábil 450/2015, prolatados no processo TC nº 3899/2015, que trata de Prestação de Contas Anual – exercício de 2014, da Prefeitura de Anchieta.

Após o julgamento das contas pelo Legislativo Municipal, solicitamos o encaminhamento a esta Corte, nos termos do art. 79 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, c/c art. 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)
VOR/REC

PARECER PRÉVIO TC-45/2018 – PLENÁRIO

Processos: 07598/2017-7, 03899/2015-6, 00582/2014-9, 00580/2014-1
Classificação: Recurso de Reconsideração
UG: PMA - Prefeitura Municipal de Anchieta
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Recorrente: MARCUS VINICIUS DOELINGER ASSAD [PEDRO JOSINO CORDEIRO (OAB:17169-ES)]

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – CONTAS DE GOVERNO - EXERCÍCIO DE 2014 – CONHECER – DAR PROVIMENTO – REFORMAR O PARECER PRÉVIO TC 069/2017 – EMITIR PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVAS – DETERMINAR - ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:

I RELATÓRIO

Versam os autos sobre **Recurso de Reconsideração** interposto pelo senhor Marcus Vinícius Doelinger Assad, prefeito do município de Anchieta no exercício de 2014, em face do **Parecer Prévio TC-069/2017 – Plenário**, proferido nos autos TC-3899/2015-6, nos seguintes termos:

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3899/2015, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e cinco de julho de dois mil e dezessete, por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner:

- 1. Recomendar** ao Legislativo Municipal a **rejeição** das contas da Prefeitura Municipal de Anchieta, sob a responsabilidade do senhor Marcos Vinicius Doelinger Assad, relativas ao exercício de 2014, na forma do art. 132 do Regimento Interno deste Tribunal;
- 2. Determinar** ao atual gestor que nas próximas prestações de contas encaminhe os relatórios de análise das prestações de contas efetuadas pelo

Assinado digitalmente
LUCIANO VIEIRA
30/08/2018 14:48
Assinado digitalmente
SERGIO MANOEL NADER
BORGES
30/08/2018 15:17
Assinado digitalmente
SERGIO ABOUDIB
FERREIRA PINTO
30/08/2018 15:32
Assinado digitalmente
DOMINGOS AUGUSTO
TAUFNER
30/08/2018 19:03
Assinado digitalmente
ODILSON SOUZA BARBOSA
JUNIOR
30/08/2018 20:41
Assinado digitalmente
CARLOS RANNA
DE MACEDO
31/08/2018 11:06
Assinado digitalmente
RODRIGO FLAVIO FREIRE
FARIAS CHAMOUN
31/08/2018 13:00
Assinado digitalmente
MARC ANTONIO DA SILVA
03/09/2018 12:18

Conselho Municipal de Saúde em todos os trimestres do exercício a que se referirem as contas;

3. Encaminhar os autos do processo a Segex para estudar a possibilidade ou não de propor a inclusão do tema Contratação Temporária em instrução normativa que defina o escopo da análise da Prestação de Contas Anual.

4. Dar ciência ao interessado;

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Parcialmente vencidos o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo e o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti que acompanharam a Área Técnica e o Ministério Público de Contas.

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária da apreciação os senhores conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, presidente, Domingos Augusto Taufner, relator, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Sérgio Manoel Nader Borges, e os conselheiros em substituição Márcia Jaccoud Freitas e João Luiz Cotta Lovatti. Presente, ainda, o senhor procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas Luciano Vieira. Sala das sessões, 25 de julho de 2017.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS

Em substituição

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

Lido na sessão do dia: **12/09/2017**

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões

A admissibilidade recursal foi realizada pela Relatoria por meio da Decisão Monocrática 00495/2018-1, através da qual constatou-se que o pleito atende às hipóteses de cabimento, decidindo pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

Na **Instrução Técnica de Recurso 00080/2018-3**, o NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas manifestou-se conclusivamente nos seguintes termos:

4. CONCLUSÃO

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso, nos termos da Decisão Monocrática 495/2018.

No que tange ao mérito, quanto ao aspecto técnico-contábil, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

Em tempo, há que registrar que o Recorrente manifestou seu interesse em promover a **Sustentação Oral** (fls. 15) por ocasião do julgamento do presente Recurso.

Dando prosseguimento ao feito, os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, o em. procurador Luis Henrique Anastácio da Silva manifestou-se no mesmo sentido do Núcleo de Controle Externo de Recursos.

II FUNDAMENTOS

II.1 MÉRITO

II.1.1 Da Análise das Contas de Governo

Os presentes autos cuidam de prestação de contas anual da **Prefeitura de Anchieta**, referente ao **exercício de 2014**, portanto, estamos a apreciar as “Contas de Governo”.

Em artigo publicado na Revista do TCU, o Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José de Ribamar de Caldas Furtado, defende que o conceito de contas de governo é o ponto de partida para que se possa entender a missão constitucional atribuída ao Tribunal de Contas de prestar auxílio ao Parlamento no julgamento político que exercerá sobre a gestão anual do Chefe do Executivo. Esse auxílio será consubstanciado no parecer prévio.

Para aquele Conselheiro, a prestação de “contas de governo”, que se diferencia da prestação das “contas de gestão”, é o meio pelo qual, anualmente, o Presidente da República, os Governadores de Estado e do Distrito Federal e os Prefeitos Municipais expressam os resultados da atuação governamental no exercício financeiro a que se referem.

O Superior Tribunal de Justiça (ROMS 11060) definiu que “contas de governo” são contas globais que:

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.

O doutrinador J. Ulisses Jacoby Fernandes destacou em sua obra "Tribunais de Contas do Brasil" definição dada pelo Conselheiro Aécio Mennuci, cujo procedimento "**contas anuais**" se caracteriza como um extenso relatório, que é acompanhado do Balanço Geral e demais demonstrações financeiras correlatas e pelos quais se procura demonstrar o que foi gasto (despesa) e o que foi arrecadado (receita) no exercício encerrado, dando-se ênfase especial ao desempenho orçamentário do estado e às realizações do governo dentro do mesmo período.

O artigo 75, da Constituição Federal, ao incluir as normas federais relativas à "fiscalização" nas que se aplicariam aos Tribunais de Contas dos Estados, entre essas compreendeu as atinentes às competências do TCU, nas quais é clara a distinção entre o artigo 71, I – de apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do artigo 71, II, - de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário.

Sobre a atuação dos Tribunais de Contas em relação as "contas de governo" e "contas de gestão", vale destacar o julgamento da ADI nº 849-8 MT, de relatoria do Ministro Sepúlveda Pertence:

A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento às contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de parecer prévio do Tribunal de Contas: cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária.

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

Além desse diploma legal, a Lei Complementar 101/00, Lei de Responsabilidade Fiscal, disciplinou normas ligadas às finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal.

Extrai-se das lições do Ministro-Substituto do Tribunal de Contas da União, Weder

de Oliveira, publicadas em sua obra “Curso de Responsabilidade Fiscal”, que a **razão fundamental que levou à concepção da Lei de Responsabilidade Fiscal foi a necessidade premente e histórica de instituir processos estruturais de controle do endividamento público.**

O Ministro destacou o § 10 da exposição de motivos que acompanhou o Projeto de Lei de Responsabilidade Fiscal, enviado pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, em 13 de abril de 1999, onde o controle do endividamento público constituía preocupação central da política econômica do governo: ***“o equilíbrio intertemporal das contas públicas é entendido como bem coletivo, do interesse geral da sociedade brasileira, por ser condição necessária para a consolidação da estabilidade de preços e a retomada do desenvolvimento sustentável”.***

Visando esses objetivos, a LRF foi erigida sobre seis pilares normativos, denominação que se pode atribuir aos conjuntos de disposições sobre:

- Dívida e endividamento: realização de operações de crédito, limites e controle;
- Planejamento macroeconômico, financeiro e orçamentário: metas fiscais, acompanhamento e controle da execução orçamentária;
- Despesas com pessoal: limites e formas de controle, validade dos atos dos quais resulte aumento de despesa;
- Despesas obrigatórias: compensação dos efeitos financeiros, regras específicas para as despesas da seguridade social;
- Receita pública: concessão de benefícios tributários e transparência da administração tributária;
- Transparência, controle social e fiscalização: produção e divulgação de informações.

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

Tabela1 – Resultado Governamental

	Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida (RCL)	296.089.640,79		
- Despesa Poder Executivo	137.660.858,20	máx 54%	46,49%
- Despesa Consolidada (Exec/Legis)	148.825.497,49	máx 60%	50,26%
- Dívida Consolidada	3.771.825,84	máx 120%	1,27%
- Contratação de Operação de Crédito	0,00	máx 16%	0%
- Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	0,00	máx 7%	0%
- Garantias de Valores	0,00		
Remessa dos dados do RREO e RGF		Prazos cumpridos	
Receita Bruta de Impostos	257.384.963,50		
- Manutenção do Ensino	95.779.512,69	min. 25%	37,21%
Receita cota parte FUNDEB	17.889.200,58		
- Remuneração Magistério	16.788.099,15	min 60%	93,84%
Receita Impostos e Transferências	257.201.530,19		
- Despesa com Saúde	55.561.289,15	min. 15%	21,60%
- Resultado Orçamentário	(1) Anexo 12	-R\$ 26.735.943,73	
- Resultado Financeiro	Anexo 14	R\$ 123.794.739,93	
- Resultado Patrimonial	Anexo 15	R\$ 5.373.703,07	

(1) O déficit orçamentário foi totalmente absorvido pelo superávit financeiro de 2013 no valor de 49.448.916,20

Diante do exposto, concluo que a Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Anchieta, sob a responsabilidade do Sr. Marcos Vinícius Doelinger Assad, Prefeito Municipal, referente ao exercício de 2014, atendeu aos limites constitucionais, legais e majoritariamente os pilares da LRF, com exceção da irregularidade mantida sobre a "Ausência de demonstração do atendimento à Lei 101/2000 quanto à compensação da renúncia de receita".

Passo a análise da irregularidade para convencimento do meu voto.

II.1.3 Da Irregularidade

II.1.3.1 Ausência de demonstração do atendimento a Lei Complementar nº 101/00 quanto à compensação da renúncia de receita (item 7.4.1 do RTC 450/215, item II.IV da MT 00442/2016 e item 3 da ITR 00080/2018)

Base legal: art. 14 da Lei 101/00

Em síntese, o gestor apresentou os seguintes argumentos para o afastamento da irregularidade:

- Que a mesma irregularidade foi objeto de análise na Prestação de Contas Anual de 2013 (Processo TC 2573/2014), onde já constavam a mesma metodologia de estimativa de compensação da renúncia de receita no Anexo de Metas Fiscais da LDO de 2013, juntamente com as Leis 809/2013, 888/2013 e Decreto 4704/2014, cujo acórdão foi pela regularidade.
- Que o objetivo da renúncia aos acessórios da dívida ativa tem como objetivo melhorar a arrecadação do principal e que a elevação de alíquotas, majoração ou criação de tributos, ampliação de base de cálculo, são medidas que caminham no sentido oposto à melhoria da arrecadação. Citou como exemplo a edição sistemática pelo governo do Estado do Espírito Santo do programa REFIS.
- Que houve redução na atividade econômica no município, verificada através da queda na arrecadação do ISS de 2013 para 2014 em R\$ 2.728.321,17, já esperada devido à crise econômica.
- Que a dívida ativa teve um crescimento de 2013 para 2014 em R\$ 337.462,10 em decorrência da renúncia.

A área técnica manteve a irregularidade, consubstanciada nos seguintes argumentos:

- O defendente reconheceu que os Decretos Municipais 4.704/2014 e 4.792/2014 representavam renúncia de receita, pois ambos objetivaram anistiar multas e juros de mora, entretanto, o mesmo considerou que tal anistia estimularia o contribuinte a quitar seus débitos com o Município.
- A Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF permite a renúncia de receita somente se atendidas as condicionantes preceituadas no *caput* e incisos do artigo 14 da aludida lei, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não

afetar as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

- A mera expectativa de se aumentar a arrecadação do ente através da ausência de cobrança de multas e juros de mora não encontra respaldo na LRF, pois não atende a nenhum dos requisitos impostos pela referida lei para que, a partir do cumprimento de tais requisitos, o ente possa abdicar de créditos que possui perante terceiros.
- Verificou-se que no Processo TC 2573/2014, relativo à prestação de contas anual do Município do exercício anterior, a irregularidade apontada fora o *baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa municipal, sinalizando ausência de adoção de providências para cobrança da dívida*, portanto, a análise realizada no Relatório Técnico-Contábil – RTC 191/2015 daquela prestação de contas, a priori, não levou em consideração a renúncia de receita, mas sim a baixa arrecadação.
- Assiste razão o defendente quanto ao fato de o Relator do processo de prestação de contas anual do exercício anterior – Processo TC 2573/2014 ter considerado que o gestor responsável envidou esforços no sentido de se cobrar a dívida ativa, dentre os quais, a adoção de medidas como a concessão de anistia para débitos inscritos em dívida ativa.
- Considerando que a irregularidade ora apresentada não se refere tão somente à baixa arrecadação da dívida ativa, mas sim ao não atendimento das determinações contidas na LRF para que se compensem as perdas advindas da renúncia de receita, desta forma, não se vislumbrou a possibilidade de se admitir tal inobservância.

Pois bem.

Assiste razão a área técnica, pois a simples expectativa de se aumentar a arrecadação da dívida ativa através da ausência de cobrança de multas e juros de mora não é medida de compensação que encontra respaldo no artigo 14 LRF.

Verifiquei que existem alguns fatores importantes que contribuiram para minha análise:

- O gestor encaminhou junto à LDO - Lei de Diretrizes Orçamentária nº 877, de 20 de dezembro de 2013 o Anexo de Metas Fiscais contendo a estimativa e compensação da renúncia de receita, entretanto a compensação apresentada não atende às exigências do artigo 14 da LRF.
- O Relator do processo de prestação de contas anual do exercício anterior – Processo TC 2573/2014, considerou que o gestor responsável envidou esforços no sentido de se cobrar a dívida ativa, dentre os quais, a adoção de medidas como a concessão de anistia para débitos inscritos em dívida ativa.
- O montante da previsão orçamentária referente a dívida ativa foi de R\$ 1.627.678,20 equivalente à 0,46% da previsão da receita corrente de R\$ 353.026.595,68.
- O montante da arrecadação orçamentária referente a dívida ativa foi de R\$ 2.248.209,87 equivalente à 0,75% da arrecadação da receita corrente de R\$ 301.713.077,16.
- O município atendeu aos limites constitucionais, legais e os pilares da LRF, com exceção deste item em análise.

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

E, determino ao gestor atual, que caso haja renúncia de receita, que seja elaborado o Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em estrita conformidade com o artigo 14 da LRF.

Portanto, diante do caso concreto, entendo cabível a utilização dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade para a decisão do meu voto, conforme passo a fundamentar.

III DA APLICAÇÃO DOS PRINCÍPIOS DA RAZOABILIDADE E DA PROPORCIONALIDADE - PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA

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

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

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

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

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

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

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

A ordem jurídica instaurada pela Constituição Federal de 1988, consagrou princípios explícitos e implícitos derivados do devido processo legal de que trata o art. 5º, LV

da CF, entre os quais se encontram os princípios implícitos da razoabilidade e da proporcionalidade:

TÍTULO II

Dos Direitos e Garantias Fundamentais.

CAPÍTULO I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS.

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

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

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

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

Fábio Medina Osório afasta qualquer margem de dúvida a respeito da aplicabilidade de tais princípios às diferentes searas de atuação administrativa, quando afirma que “um princípio ou postulado intimamente conectado ao devido processo legal substancial é o da razoabilidade das leis, dos **atos jurisdicionais** e dos administrativos, que preside, por certo, toda a atividade estatal sancionadora”. Para Medina, deve-se exigir um devido processo legal proporcional e razoável, pois são princípios complementares e indissociáveis. E mais:

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

Privação de liberdade há de ser interpretada, aqui, do modo mais amplo possível. Não se trata de pena privativa de liberdade. Uma restrição a direitos políticos não é pena restritiva de liberdade, mas priva o agente do gozo de uma liberdade política, v.g., candidatar-se a cargos públicos, ou a cargos eletivos, ou usufruir do direito-dever de voto. Uma sanção que proíbe alguém de contratar com a Administração Pública, ou dela receber benefícios fiscais ou creditícios, subvenções por determinado período, atinge sua liberdade de contratar e de participar da vida negocial (g.n.). (Direito Administrativo Sancionador. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011, p. 181)

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

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

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

I - **atuação conforme a lei e o Direito;**

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

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

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

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

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

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

VIII - **observância das formalidades essenciais à garantia dos direitos dos administrados;**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Na apreciação das contas de governo, como se percebe, temas muito variados e de pesos diferentes no âmbito das finanças públicas são avaliados pelos tribunais de

contas que, inexoravelmente, se manifestam pela sua “aprovação”, “aprovação com ressalvas” ou “rejeição”.

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

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

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

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

Sendo assim, da análise detida dos autos, pude verificar: (i) a confirmação de inconsistências contábeis não causadoras de danos ao erário; (ii) que o caráter formal das irregularidades as tornam suscetíveis de correção, portanto são elas sanáveis; (iii) **que a ênfase dada a gestão fiscal merece destaque** e por isso os princípios da razoabilidade e proporcionalidade devem ser observados nessa apreciação.

Em se tratando de contas de governo, a análise desta Corte deve estar voltada para a conduta do Chefe do Executivo na condução da gestão fiscal do Ente, vista de

maneira global. Nesse sentido, mostra-se valiosa a lição de José de Ribamar Caldas

Furtado:

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

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

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

Tal corolário ganha relevo na análise individualizada do caso concreto quando é dever do aplicador do Direito ponderar as circunstâncias em torno do fato, a natureza do evento, a vida pregressa do agente e outras particularidades que circundam a realidade sob exame, inclusive, avaliar a questão segundo juízo de oportunidade e conveniência conectados à relação custo-benefício do processo punitivo. É o que ensina Fábio Medina Osório em seu Direito Administrativo Sancionador (op. cit. p. 201 e 203).

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

Lembre-se que a tipificação formal é apenas um primeiro passo no enquadramento da conduta do agente, fruto, via de regra, de uma leitura preliminar do texto legal, na perspectiva de incidência da norma. Necessário, ainda, verificar a adequação material de sua conduta à norma proibitiva, o que pressupõe valorações mais profundas, exame de particularidades comportamentais, circunstâncias concretas, causas e motivações específicas e relevantes do agir humano, fatores sociais complexos e influentes no resultado, enfim, um conjunto interminável de circunstâncias. Logo, a tipicidade formal é uma espécie de estágio preliminar no raciocínio jurídico da decisão, não o estágio definitivo.

[...] Todo tipo sancionador é formulado, no plano legislativo, *in abstracto*, sem levar em linha de conta fatores complexos e múltiplos que podem aparecer nos casos concretos. Descreve-se a conduta proibida com suporte em um juízo abstrato, valorativo de pautas comportamentais básicas, levando em conta padrões de conduta abstratos. Sem embargo, a ocorrência efetiva da conduta no mundo real torna imperioso o exame das particularidades do caso concreto, daí emergindo a possibilidade de uma real conduta que não ofenda, de fato, o bem juridicamente protegido. (op. cit. p. 205)

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

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

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

IV PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), discordando do entendimento da área técnica e do parecer ministerial, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação:

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

1. **CONHECER** o presente recurso de reconsideração apresentado, por atender aos pressupostos de admissibilidade;
2. **JULGAR PROCEDENTE** o presente recurso de reconsideração, conforme fundamentação disposta no voto;

3. **REFORMAR** o Parecer Prévio TC 069/2017.

4. **EMITIR** Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da Prefeitura de Anchieta, no exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor **Marcos Vinícius Doelinger Assad**, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

5. **DETERMINAR** ao gestor atual, caso haja renúncia de receita, que seja elaborado o Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em estrita conformidade com o artigo 14 da LRF.

6. **ARQUIVAR** os autos após os trâmites legais.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro

VOTO-VISTA

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

1 RELATÓRIO

Com o propósito de examinar de forma mais detida a matéria em discussão, particularmente no ponto em que o Relator, Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, propõe a Aprovação com Ressalvas das contas anuais da Prefeitura Municipal de Anchieta do exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor Marcus Vinícius Doelinger Assad, pedi vista dos presentes autos, o que me permitiu elaborar o voto que neste instante submeto a este colegiado, precedido do breve relatório.

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo senhor Marcus Vinicius Doelinger Assad, em face do **Parecer Prévio TC 069/2017 – Plenário**, proferido nos autos do Processo TC 3899/2015, que recomendou a **rejeição das contas**.

Inicialmente, naqueles autos, foi elaborada a **Instrução Técnica Inicial ITI 2261/2015** (fls. 69 – Processo TC 3899/2015), sugerindo a citação do responsável, nos seguintes termos:

Responsável:	Itens/Subitens:	Achados:
Marcus Vinicius Doelinger Assad	Item 4.1	ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL SEM INDICAÇÃO DE LEI AUTORIZATIVA
Marcus Vinicius Doelinger Assad	Item 5.1	DESCONFORMIDADES ENTRE OS SALDOS EVIDENCIADOS NO BALANÇO FINANCEIRO E OS APRESENTADOS NOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS
Marcus Vinicius Doelinger Assad	Item 7.1.1	POLÍTICA PÚBLICA NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA
Marcus Vinicius Doelinger Assad	Item 7.4.1	AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO ATENDIMENTO À LEI 101/00 QUANTO À COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA
Marcus Vinicius Doelinger Assad	Item 10.a	REGISTRO DA PROVISÃO MATEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA NÃO EFETUADO NO ANEXO 16 (monitoramento)

Após a citação e os esclarecimentos prestados, a **Instrução Técnica Conclusiva ITC 1611/2016** (fls. 146 – Processo TC 3899/2015), manteve as seguintes irregularidades, sugerindo a rejeição de contas:

1 - Ausência De Demonstração Do Atendimento À Lei 101/00 Quanto À Compensação Da Renúncia De Receita (Item 7.4.1 do RTC 450/15);

2 - Política Pública Na Contratação De Pessoal Em Desacordo Com A Constituição Da República (item 7.1.1 do RTC 450/2015)

O Ministério Público de Contas, no Parecer 1181/2016, anuiu à proposta da área técnica.

O Relator do Processo TC 3899/2015, Conselheiro Domingos Taufner, elaborou o **Voto 3461/2017**, mantendo somente a irregularidade referente à **Ausência de Demonstração do Atendimento à Lei 101/00 quanto à Compensação da Renúncia de Receita** (Item 7.4.1 do RTC 450/15), e recomendando a rejeição das contas.

Naquela ocasião proferi **Voto-Vista** pela manutenção das irregularidades apontadas na ITC 1611/2016, em **consonância com a área técnica e o Ministério Público de Contas**, recomendando a **rejeição das contas**.

Nos termos do Voto do Relator, por maioria, resolveram os Conselheiros desta Corte recomendar a **rejeição das contas** da Prefeitura Municipal de Anchieta, de responsabilidade do senhor Marcus Vinícius Doelinger Assad, por meio do **Parecer Prévio 69/2017**.

Em seguida, o senhor Marcus Vinícius Doelinger Assad, inconformado com a **rejeição das contas**, interpôs o presente Recurso de Reconsideração, objetivando a reforma do Parecer Prévio 69/2017 (fls. 3-25).

Em seguida o Conselheiro Relator proferiu a **Decisão Monocrática 495/2018** (fls. 30-33), pelo conhecimento do presente recurso e remessa dos autos para regular instrução.

Assim, o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas – NCR, exarou a **Instrução Técnica de Recurso 80/2018** (fls. 35-41), opinando pela manutenção da irregularidade (**Ausência de Demonstração do Atendimento à Lei 101/00 quanto à Compensação da Renúncia de Receita**), e conseqüente **negativa de provimento ao recurso**.

No mesmo sentido opinou o Ministério Público de Contas, no **Parecer 1430/2018** (fls. 45).

O Relator, Conselheiro **Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoum**, apresentou voto às fls. 50 – 67, pela **procedência do Recurso de Reconsideração, reformando-se o Parecer Prévio TC 69/2017**, para recomendar a **aprovação com ressalvas** das contas da Prefeitura de Anchieta, do exercício de 2014, de responsabilidade do senhor Marcus Vinícius Doelinger Assad.

É o relatório.

2 FUNDAMENTAÇÃO

Nos presentes autos o Relator propõe a recomendação para a **Aprovação com Ressalvas das Contas** da Prefeitura de Anchieta, no exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor Marcus Vinícius Doelinger Assad.

Entretanto, peço vênia e dirirjo do entendimento do Relato, acompanhando a área técnica desta Corte, em posicionamento exarado na **Instrução Técnica de Recurso 80/2018** (fls. 35-41) e o Ministério Público de Contas, no **Parecer 1430/2018** (fls. 45), pela manutenção da irregularidade (**Ausência de Demonstração do Atendimento à Lei 101/00 quanto à Compensação da Renúncia de Receita**), e conseqüente **negativa de provimento ao recurso**, nos seguintes termos:

“(…) 3. DO MÉRITO

O defendente trouxe à baila os Decretos Municipais 4.704 e 4.792, ambos de 2014, os quais, segundo o defendente, objetivaram anistiar multas e juros de mora relativas ao IPTU e ISSQN, representando renúncia de receita, tendo, entretanto, o entendimento de que tal benefício estimularia o contribuinte a quitar seus débitos com a Fazenda Pública Municipal, melhorando, desta forma, a arrecadação concernente à receita corrente do Município, além de se reduzir o número de demandas judiciais.

O defendente declara que no Processo TC 2573/2014, relativo à prestação de contas anual do Município de Anchieta do exercício de 2013, o assunto referente à renúncia de receita também fora tratado naqueles autos, entretanto, apesar da matéria relacionada ao aludido processo e no processo do exercício de 2014 ser, segundo o defendente, rigorosamente a mesma, houve entendimento diferente, uma vez que as contas do exercício de 2013 foram julgadas regulares, enquanto que as contas do exercício subsequente foram julgadas irregulares.

O defendente alega que a compensação da renúncia de receita que deve ser realizada por meio de medidas de compensação, como o aumento da receita através da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, conforme mencionado por esta Corte de Contas quando do julgamento irregular das contas de 2014, caminham no

sentido oposto da melhoria da receita, visto que tais medidas aumentariam a dificuldade do contribuinte em quitar seu débito para com o Município, promovendo uma inadimplência ainda maior.

Desta feita, o defendente entende que a renúncia de receita sob forma de perdão aos juros e correção monetária às dívidas inscritas ou não se apresenta como um mecanismo de melhoria da receita, como o próprio Relator reconheceu ao julgar as Contas do Prefeito do exercício anterior.

O defendente declara que, mesmo sob um cenário de crise econômica e financeira, a receita de dívida ativa no exercício de 2014 fora superior ao do exercício anterior em 12%, sendo que a renúncia promovida pelas leis que concederam a isenção de juros e multas apresentaram-se como fator de peso nesse desempenho, *atuando como mecanismo compensador benéfico às finanças municipais.*

Análise:

O defendente reconhece que os Decretos Municipais 4.704/2014 e 4.792/2014 representam renúncia de receita, pois ambos objetivaram anistiar multas e juros de mora, entretanto, o mesmo considera que tal anistia estimularia o contribuinte a quitar seus débitos com o Município.

Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF permite a renúncia de receita somente se atendidas as condicionantes preceituadas no *caput* e incisos do artigo 14 da aludida lei, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condiç

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...]

Assim, verifica-se que a mera expectativa de se aumentar a arrecadação do ente através da ausência de cobrança de multas e juros de mora não encontra respaldo na LRF, pois não atende a nenhum dos requisitos impostos

pela referida lei para que, a partir do cumprimento de tais requisitos, o ente possa abdicar de créditos que possui perante terceiros.

Ademais, como já observado na Manifestação Técnica – MT 442/2016 (Processo TC 3899/2015), utilizar o recebimento de dívida ativa como medida de compensação não se configura como aumento de receita, pois tratam-se de recursos provenientes de tributos previstos orçamentariamente, sendo que, na realidade, o Município está abrindo mão de receber tributos em sua totalidade.

O defendente menciona o Processo TC 2573/2014, relativo à prestação de contas anual do Município do exercício anterior, em que esta Corte de Contas obteve um entendimento diferente quanto à renúncia de receita.

Compulsando aqueles autos, verifica-se que a irregularidade apontada fora o *baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa municipal, sinalizando ausência de adoção de providências para cobrança da dívida*, portanto, a análise realizada no Relatório Técnico-Contábil – RTC 191/2015 daquela prestação de contas, a priori, não levou em consideração a renúncia de receita, mas sim a baixa arrecadação.

Neste Recurso de Reconsideração, o defendente alega que a compensação da renúncia de receita via elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição não concorreriam para o aumento da receita, mas sim, para o aumento da inadimplência, e menciona que o próprio Relator das contas do Município do exercício anterior reconheceu que a renúncia sob forma de perdão dos juros e correção monetária das dívidas inscritas ou não configura-se como um mecanismo de melhoria da receita.

No que se refere a procedimentos que visam o aumento da arrecadação através da cobrança da dívida pública, no intuito de instruir o gestor responsável quanto aos procedimentos que podem ser empregados neste sentido, na Instrução Contábil Conclusiva – ICC 200/2015 mencionou-se o Ato Recomendatório Conjunto de 19 de abril de 2013, assinado pela presidência desta Corte de Contas, Ministério Público Especial de Contas do Estado e Corregedoria da Justiça deste Tribunal, tendo como finalidade recomendar diversas ações no sentido de aprimorar o sistema de cobrança dos jurisdicionados, como também foram citados os exemplos de sistemáticas de cobrança administrativa contidas na Cartilha de Racionalização da

Cobrança de Dívida Ativa elaborada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS.

Não obstante, assiste razão o defendente quanto ao fato de o Relator do processo de prestação de contas anual do exercício anterior – Processo TC 2573/2014 ter considerado que o gestor responsável envidou esforços no sentido de se cobrar a dívida ativa, dentre os quais, a adoção de medidas como a concessão de anistia para débitos inscritos em dívida ativa.

No entanto, também há que se ressaltar que na Manifestação Técnica de Defesa – MTD 71/2015, anterior ao posicionamento do Relator, também se considerou a concessão de anistia como pressuposto de esforço envidado pelo gestor responsável para cobrança de dívida pública, afastando a irregularidade concernente à baixa arrecadação da dívida ativa.

Pois bem, observa-se que no processo de prestação de contas do exercício anterior, a concessão de anistia fora reconhecida como uma das alternativas visando melhorar a arrecadação da dívida pública.

Em que pese tal posicionamento, considerando que a irregularidade ora apresentada não se refere tão somente à baixa arrecadação da dívida ativa, mas sim ao não atendimento das determinações contidas na LRF para que se compense as perdas advindas da renúncia de receita, desta forma, não se vislumbra a possibilidade de se admitir tal inobservância.

O defendente declara que, mesmo sob um cenário de crise econômica e financeira, a receita de dívida ativa no exercício de 2014 fora superior ao do exercício anterior, sendo que a renúncia promovida pelas leis que concederam a isenção de juros e multas apresentaram-se como fator de peso nesse desempenho, *atuando como mecanismo compensador benéfico às finanças municipais*.

Neste sentido, cabe observar o que dispõe a já mencionada Cartilha do TJ/RS¹, *in verbis*:

Ressalta-se, entretanto, que a concessão da “anistia” e da “remissão”, instituídos por vezes utilizados por alguns municípios, perdoando multa e juros, **não se constitui numa boa prática**. No período da vigência da lei a iniciativa traz um incremento expressivo na arrecadação, mas, por outro viés, **desestimula os bons pagadores, afetando a realização dos créditos no médio e longo prazo**. g.n.

¹ Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf.

Na realidade, em termos práticos, não há como afirmar que a melhoria na arrecadação da dívida pública advém da concessão de anistia da aludida dívida, entretanto, ainda que tal fato ocorra, existem indícios que a concessão de anistia possa trazer implicações desfavoráveis à arrecadação municipal nos próximos exercícios financeiros em virtude do tratamento igualitário entre o bom e o mal pagador, ocasionado pelo perdão dos juros e multas devidos por aqueles que não cumprem as suas obrigações nos prazos legais.

Destarte, considerando que não foram observadas as determinações contidas na LRF, no que se refere aos procedimentos descritos no artigo 14 da aludida lei, os quais visam compensar os reflexos negativos advindos da renúncia da receita, **mantem-se a irregularidade.**

4. CONCLUSÃO

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso, nos termos da Decisão Monocrática 495/2018.

No que tange ao mérito, quanto ao aspecto técnico-contábil, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração. (...)"

Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais e legais, pedindo vênha por **divergir** do que propõe o eminente Conselheiro Relator **Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, VOTO** em consonância com a área técnica e o Ministério Público de Contas, no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas neste voto, em:

1 **Negar provimento ao presente Recurso de Reconsideração, mantendo-se o Parecer Prévio 69/2017, recomendando ao Legislativo Municipal a rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Anchieta, sob a responsabilidade do senhor Marcus Vinícius Doelinger Assad, relativas ao exercício de 2014.**

SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

Conselheiro

1. PARECER PRÉVIO TC-45/2018

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

1.1. **CONHECER** o presente recurso de reconsideração apresentado, por atender aos pressupostos de admissibilidade;

1.2. **JULGAR PROCEDENTE** o presente recurso de reconsideração, conforme fundamentação disposta no voto;

1.3. **REFORMAR** o Parecer Prévio TC 069/2017.

1.4. **EMITIR** Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas da Prefeitura de Anchieta, no exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor Marcos Vinícius Doelinger Assad, na forma prevista no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

1.5. **DETERMINAR** ao gestor atual, caso haja renúncia de receita, que seja elaborado o Anexo de Metas Fiscais – Estimativa e Compensação da Renúncia de Receita em estrita conformidade com o artigo 14 da LRF.

1.6. **ARQUIVAR** os autos após os trâmites legais.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator. Vencido o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que acompanhou a área técnica e o Ministério Público Especial de Contas pela negativa de provimento.

3. Data da Sessão: 19/06/2018 - 19ª Sessão Ordinária do Plenário.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto (presidente), Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun (relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Domingos Augusto Taufner, e Sérgio Manoel Nader Borges.

4.2. Conselheiro em substituição: Marco Antonio da Silva.

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Presidente

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

Lido na sessão do dia: 28/08/2018

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das sessões



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
1ª Procuradoria de Contas

1/1
Assinado digitalmente
LUIS HENRIQUE
ANASTACIO DA SILVA
13/04/2018 15:56

Parecer do Ministério Público de Contas 01430/2018-8

Processos: 07598/2017-7, 03899/2015-6, 00582/2014-9, 00580/2014-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

Criação: 10/04/2018 14:22

Origem: GAPC - Luis Henrique - Gabinete do Procurador Luis Henrique Anastácio da Silva

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO EGRÉGIO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Unidade Gestora: Prefeitura de Anchieta

Recorrente: Marcus Vinicius Doelinger Assad

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, anui à proposta contida na **Instrução Técnica de Recurso 00080/2018-3**, pugnando pelo **não provimento** do Recurso de Reconsideração.

Vitória, 10 de abril de 2018.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador de Contas

Instrução Técnica de Recurso 00080/2018-3

Processos: 07598/2017-7, 03899/2015-6, 00582/2014-9, 00580/2014-1

Classificação: Recurso de Reconsideração

Criação: 06/04/2018 14:18

Origem: NRC - Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas

Jurisdicionado: Prefeitura Municipal de Anchieta
Recorrente: Marcus Vinicius Doelinger Assad
Assunto: Recurso de Reconsideração
Conselheiro Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

1. CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Trata-se de Recurso de Reconsideração interposto pelo Sr. Marcus Vinicius Doelinger Assad, Prefeito Municipal de Anchieta no exercício de 2014, representado pelo seu Procurador, Sr. Pedro Josino Cordeiro, em face do Parecer Prévio TC 069/2017 – Plenário, proferido nos autos do Processo TC 3899/2015, nos seguintes termos:

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3899/2015, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e cinco de julho de dois mil e dezessete, por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner:

1. Recomendar ao Legislativo Municipal a **rejeição** das contas da Prefeitura Municipal de Anchieta, sob a responsabilidade do senhor

Marcos Vinicius Doelinger Assad, relativas ao exercício de 2014, na forma do art. 132 do Regimento Interno deste Tribunal;

2. Determinar ao atual gestor que nas próximas prestações de contas encaminhe os relatórios de análise das prestações de contas efetuadas pelo Conselho Municipal de Saúde em todos os trimestres do exercício a que se referirem as contas;

3. Encaminhar os autos do processo a Segex para estudar a possibilidade ou não de propor a inclusão do tema Contratação Temporária em instrução normativa que defina o escopo da análise da Prestação de Contas Anual.

4. Dar ciência ao interessado;

5. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Parcialmente vencidos o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo e o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti que acompanharam a Área Técnica e o Ministério Público de Contas.

2. DA ADMISSIBILIDADE RECURSAL

A admissibilidade recursal foi realizada pela Relatoria por meio da Decisão Monocrática 495/2018 (fls. 30/33), através da qual constatou-se que o pleito atende às hipóteses de cabimento, decidindo pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

3. DO MÉRITO

O defendente trouxe à baila os Decretos Municipais 4.704 e 4.792, ambos de 2014, os quais, segundo o defendente, objetivaram anistiar multas e juros de mora relativas ao IPTU e ISSQN, representando renúncia de receita, tendo, entretanto, o entendimento de que tal benefício estimularia o contribuinte a quitar seus débitos com a Fazenda Pública Municipal, melhorando, desta forma, a arrecadação concernente à receita corrente do Município, além de se reduzir o número de demandas judiciais.

O defendente declara que no Processo TC 2573/2014, relativo à prestação de contas anual do Município de Anchieta do exercício de 2013, o assunto referente à renúncia de receita também fora tratado naqueles autos, entretanto, apesar da matéria relacionada ao aludido processo e no processo do exercício de 2014 ser, segundo o defendente, rigorosamente a mesma, houve entendimento diferente, uma vez que as contas do exercício de 2013 foram julgadas regulares, enquanto que as contas do exercício subsequente foram julgadas irregulares.

O defendente alega que a compensação da renúncia de receita que deve ser realizada por meio de medidas de compensação, como o aumento da receita através da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, conforme mencionado por esta Corte de Contas quando do julgamento irregular das contas de 2014, caminham no sentido oposto da melhoria da receita, visto que tais medidas aumentariam a dificuldade do contribuinte em quitar seu débito para com o Município, promovendo uma inadimplência ainda maior.

Desta feita, o defendente entende que a renúncia de receita sob forma de perdão aos juros e correção monetária às dívidas inscritas ou não se apresenta como um mecanismo de melhoria da receita, como o próprio Relator reconheceu ao julgar as Contas do Prefeito do exercício anterior.

O defendente declara que, mesmo sob um cenário de crise econômica e financeira, a receita de dívida ativa no exercício de 2014 fora superior ao do exercício anterior em 12%, sendo que a renúncia promovida pelas leis que concederam a isenção de juros e multas apresentaram-se como fator de peso nesse desempenho, *atuando como mecanismo compensador benéfico às finanças municipais*.

Análise:

O defendente reconhece que os Decretos Municipais 4.704/2014 e 4.792/2014 representam renúncia de receita, pois ambos objetivaram anistiar multas e juros de mora, entretanto, o mesmo considera que tal anistia estimularia o contribuinte a quitar seus débitos com o Município.

Ocorre que a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF permite a renúncia de receita somente se atendidas as condicionantes preceituadas no *caput* e incisos do artigo 14 da aludida lei, *in verbis*:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do

art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

[...]

Assim, verifica-se que a mera expectativa de se aumentar a arrecadação do ente através da ausência de cobrança de multas e juros de mora não encontra respaldo na LRF, pois não atende a nenhum dos requisitos impostos pela referida lei para que, a partir do cumprimento de tais requisitos, o ente possa abdicar de créditos que possui perante terceiros.

Ademais, como já observado na Manifestação Técnica – MT 442/2016 (Processo TC 3899/2015), utilizar o recebimento de dívida ativa como medida de compensação não se configura como aumento de receita, pois tratam-se de recursos provenientes de tributos previstos orçamentariamente, sendo que, na realidade, o Município está abrindo mão de receber tributos em sua totalidade. O defendente menciona o Processo TC 2573/2014, relativo à prestação de contas anual do Município do exercício anterior, em que esta Corte de Contas obteve um entendimento diferente quanto à renúncia de receita.

Compulsando aqueles autos, verifica-se que a irregularidade apontada fora o *baixo desempenho na arrecadação da dívida ativa municipal, sinalizando ausência de adoção de providências para cobrança da dívida*, portanto, a análise realizada no Relatório Técnico-Contábil – RTC 191/2015 daquela prestação de contas, a priori, não levou em consideração a renúncia de receita, mas sim a baixa arrecadação.

Neste Recurso de Reconsideração, o defendente alega que a compensação da renúncia de receita via elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição não concorreriam para o aumento da receita, mas sim, para o aumento da inadimplência, e menciona que o próprio Relator das contas do Município do exercício anterior reconheceu que a renúncia sob forma de perdão dos juros e correção monetária das

dívidas inscritas ou não configura-se como um mecanismo de melhoria da receita.

No que se refere a procedimentos que visam o aumento da arrecadação através da cobrança da dívida pública, no intuito de instruir o gestor responsável quanto aos procedimentos que podem ser empregados neste sentido, na Instrução Contábil Conclusiva – ICC 200/2015 mencionou-se o Ato Recomendatório Conjunto de 19 de abril de 2013, assinado pela presidência desta Corte de Contas, Ministério Público Especial de Contas do Estado e Corregedoria da Justiça deste Tribunal, tendo como finalidade recomendar diversas ações no sentido de aprimorar o sistema de cobrança dos jurisdicionados, como também foram citados os exemplos de sistemáticas de cobrança administrativa contidas na Cartilha de Racionalização da Cobrança de Dívida Ativa elaborada pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul – TJ/RS.

Não obstante, assiste razão o defendente quanto ao fato de o Relator do processo de prestação de contas anual do exercício anterior – Processo TC 2573/2014 ter considerado que o gestor responsável envidou esforços no sentido de se cobrar a dívida ativa, dentre os quais, a adoção de medidas como a concessão de anistia para débitos inscritos em dívida ativa.

No entanto, também há que se ressaltar que na Manifestação Técnica de Defesa – MTD 71/2015, anterior ao posicionamento do Relator, também se considerou a concessão de anistia como pressuposto de esforço envidado pelo gestor responsável para cobrança de dívida pública, afastando a irregularidade concernente à baixa arrecadação da dívida ativa.

Pois bem, observa-se que no processo de prestação de contas do exercício anterior, a concessão de anistia fora reconhecida como uma das alternativas visando melhorar a arrecadação da dívida pública.

Em que pese tal posicionamento, considerando que a irregularidade ora apresentada não se refere tão somente à baixa arrecadação da dívida ativa, mas sim ao não atendimento das determinações contidas na LRF para que se

compense as perdas advindas da renúncia de receita, desta forma, não se vislumbra a possibilidade de se admitir tal inobservância.

O defendente declara que, mesmo sob um cenário de crise econômica e financeira, a receita de dívida ativa no exercício de 2014 fora superior ao do exercício anterior, sendo que a renúncia promovida pelas leis que concederam a isenção de juros e multas apresentaram-se como fator de peso nesse desempenho, *atuando como mecanismo compensador benéfico às finanças municipais*.

Neste sentido, cabe observar o que dispõe a já mencionada Cartilha do TJ/RS¹, *in verbis*:

Ressalta-se, entretanto, que a concessão da "anistia" e da "remissão", institutos por vezes utilizados por alguns municípios, perdoando multa e juros, **não se constitui numa boa prática**. No período da vigência da lei a iniciativa traz um incremento expressivo na arrecadação, mas, por outro viés, **desestimula os bons pagadores, afetando a realização dos créditos no médio e longo prazo**.

g.n.

Na realidade, em termos práticos, não há como afirmar que a melhoria na arrecadação da dívida pública advém da concessão de anistia da aludida dívida, entretanto, ainda que tal fato ocorra, existem indícios que a concessão de anistia possa trazer implicações desfavoráveis à arrecadação municipal nos próximos exercícios financeiros em virtude do tratamento igualitário entre o bom e o mal pagador, ocasionado pelo perdão dos juros e multas devidos por aqueles que não cumprem as suas obrigações nos prazos legais.

Destarte, considerando que não foram observadas as determinações contidas na LRF, no que se refere aos procedimentos descritos no artigo 14 da aludida lei, os quais visam compensar os reflexos negativos advindos da renúncia da receita, **mantem-se a irregularidade**.

¹ Disponível em: http://www.tjrs.jus.br/site/imprensa/destaques/doc/Cartilha_racionalizacao_dez_2014.pdf.

4.CONCLUSÃO

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto aos requisitos de admissibilidade, pelo **CONHECIMENTO** do presente Recurso, nos termos da Decisão Monocrática 495/2018.

No que tange ao mérito, quanto ao aspecto técnico-contábil, opina-se pelo **NÃO PROVIMENTO** do presente Recurso de Reconsideração.

Em tempo, há que registrar que o Recorrente manifestou seu interesse em promover a **Sustentação Oral** (fls. 15) por ocasião do julgamento do presente Recurso.

Em 6 de abril de 2018.

GIOVANDRE SILVATECE
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.050

PARECER PRÉVIO TC-069/2017 - PLENÁRIO

PROCESSO - TC-3899/2015 (APENSOS: TC-580/2014 E 582/2014)

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE ANCHIETA

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

RESPONSÁVEL - MARCUS VINICIUS DOELINGER ASSAD

ADVOGADO - PEDRO JOSINO CORDEIRO

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2014 –
REJEIÇÃO – DETERMINAÇÃO – DETERMINAÇÃO À SEGEX -
ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

1 - RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual - Prefeito, relativa ao exercício de 2014, da Prefeitura Municipal de Anchieta, sob a responsabilidade do Senhor **Marcus Vinicius Doelinger Assad** – Prefeito Municipal.

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada tempestivamente pelo Sr. **Marcus Vinicius Doelinger Assad**, em 31 de março de 2015, estando, portanto, dentro do prazo regimental, nos termos do art. 123 da Resolução TC 261/13.

A 5ª Secretaria de Controle Externo elaborou o Relatório Técnico Contábil – RTC 450/2015 (fls. 31-68), onde apontou indícios de irregularidade acerca dos seguintes fatos passíveis de citação:

- 4.1. Abertura de crédito adicional especial sem indicação de lei autorizativa;
- 5.1. Desconformidades entre os saldos evidenciados no balanço financeiro e os apresentados nos demais demonstrativos;
- 7.1.1. Política pública na contratação de pessoal em desacordo com a constituição;
- 7.4.1. Ausência de demonstração do atendimento a lei 101/00 quanto à compensação da renúncia de receita;
- 10.a). Registro da provisão matemática previdenciária não efetuado no anexo 16 (monitoramento).

Após foi feita a Instrução Técnica Inicial – ITI nº 2261/2015, fls. 69, onde o corpo técnico sugeriu a citação do Sr. Marcus Vinicius Doelinger Assad, prefeito municipal, para que apresentasse as justificativas que julgasse necessárias a fim de afastar os apontamentos encontrados.

Após, o relator à época ao analisar os autos, acompanhou o entendimento da 5ª Secretaria de Controle Externo, para citar o responsável, conforme DECM 2135/2015, fls. 71.

O responsável foi devidamente citado, conforme Termo de Citação 2258/2015 apresentando dentro do prazo suas justificativas e documentos, conforme fls. 79-114.

Os autos então foram remetidos a Secretaria de Controle Externo de Contas – SecexContas, que ao analisar as justificativas opinou pela rejeição da prestação de contas anual em exame, por meio da Manifestação Técnica – MT nº 00442/2016 (fls. 120-143) e em decorrência da existência de matéria da seara jurídica encaminhou os autos ao Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas.

Recebidos os autos no Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, este elaborou a Instrução Técnica Conclusiva – ITC nº 1611/2016, fls. 146-157, onde sugeriu pela rejeição das contas em exame.

Encaminhados os autos ao Ministério Público Especial de Contas, este se manifestou por parecer, fls. 161, de lavra do Eminentíssimo Procurador de Contas Dr. Luís Henrique Anastácio da Silva, anuindo ao posicionamento da área técnica.

É o relatório. Passo à análise das contas.

2 - FUNDAMENTAÇÃO

Os presentes autos cuidam de **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, referente ao exercício de 2014, sob a responsabilidade do Senhor **Marcus Vinicius Doelinger Assad**, portanto, estamos a apreciar as "Contas de Governo".

A Carta Magna estabeleceu, em seu artigo 71, as normas federais relativas à "fiscalização" de competências do Tribunal de Contas da União, fazendo distinção entre apreciar e emitir parecer prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo (art. 71, I) e a de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles, os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário (art. 71, II). Tais normas são aplicadas também aos Tribunais de Contas dos Estados, conforme dispõe o artigo 75, do mesmo diploma legal.

Verifico que o feito encontra-se devidamente instruído. Observaram-se todos os trâmites legais e regimentais, havendo, assim, aptidão para análise do mérito em atendimento aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

Nesse sentido, passo a apreciar a prestação de contas em questão, para fins de emissão de parecer prévio, objetivando dar embasamento ao Poder Legislativo Municipal, competente a proceder com o julgamento das contas.

Como se trata de uma Prestação de Contas Anual o corpo técnico desta Corte de Contas em sua Manifestação Técnica 442/2016 (fls. 121 a 143) analisou as contas da Prefeitura Municipal de Anchieta no exercício de 2014, de maneira detalhada.

Houve respeito a todos os itens avaliados na GESTÃO FISCAL: limites de gasto com pessoal, dívida pública consolidada, operações de créditos e concessão de garantias.

Na GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO também houve respeito aos índices: na manutenção de desenvolvimento do ensino foram aplicados 37,21% (o mínimo é 25%) da receita de impostos e transferências, sendo que nos recursos originados do FUNDEB o percentual de aplicação no pagamento de profissionais do magistério chegou a 93,84% (o mínimo é 60%). Na aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde o percentual foi de 21,60% (o mínimo é de 15%). O Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB emitiu parecer pela aprovação com ressalva e o Conselho de Acompanhamento e Controle Social da Saúde emitiu parecer favorável.

Entretanto, no tocante ao parecer do Conselho Municipal de Saúde somente foi enviado o referente ao 3º quadrimestre de 2014, sendo que a Manifestação Técnica sugere:

Por tal razão, opinamos por determinar ao gestor, ou quem vier a substituí-lo, que nas próximas prestações de contas encaminhe os relatórios de análise das prestações de contas efetuadas pelo Conselho Municipal de Saúde em todos os trimestres do exercício a que se referirem as contas

Foi também constatado que os valores repassados ao Poder Legislativo Municipal foram abaixo do limite máximo de 7% da receita tributária e transferências recebidas do exercício anterior.

Mesmo com o respeito a todos os índices aqui apresentados, o corpo técnico deste Tribunal observou a presença de inconsistências na Prestação de Contas *sub examine*, que merecem destaque neste voto:

1) Abertura de crédito adicional especial sem indicação de lei autorizativa (item 4.1);

Ficou verificado pelo corpo técnico que a relação de créditos adicionais encaminhados, junto à prestação contas, indica que houve a abertura de créditos

adicionais especiais, que totalizam R\$ 328.334,02, tendo como lei autorizativa a própria LOA, Lei 892/2013. Deve os créditos adicionais especiais ser precedidos de lei autorizativa, condição que não foi verificado na análise técnica, conforme prevê o art. 42 da Lei 4320/64.

O defendente alegou que diferente do ora verificado, as autorizações de abertura de crédito especial se deram por meio das Leis 913/2014, 954/2014 e 972/2014, respectivamente nos valores de R\$ 300.000,00, R\$ 910.700,90 e R\$ 20.000,00, perfazendo um total de R\$ 1.230.700,90. Entretanto, faz a ressalva que do valor total aberto, somente foram utilizados R\$ 328.334,01.

Ante a defesa apresentada e a verificação de haver lei autorizativa que não fosse a Lei Orçamentaria Anual, acompanho a Área Técnica e **afasto o presente indicativo de irregularidade.**

2) Desconformidades entre os saldos evidenciados no balanço financeiro e os apresentados nos demais demonstrativos (item 5.1);

Foi constatado que os saldos evidenciados no balanço financeiro, especialmente na receita e despesa, não estariam em conformidade com aqueles evidenciados no balanço orçamentário (BALORC) e balancete da execução orçamentária da despesa e da receita (BALEXO), o que torna os demonstrativos contábeis inconsistentes, afetando a fidedignidade da situação orçamentária e financeira evidenciada, em desacordo com as normas brasileiras de contabilidade.

Aduziu o defendente que a inconsistência apontada deu-se devido à falha no sistema contábil utilizado pelo município. Informa que em contato com a empresa responsável pelo sistema, foi apontada a deficiência encontrada, tendo sido o mesmo alvo de correção. Acrescenta que a diferença encontrada entre a receita e despesa do anexo 13 e os demais anexos ocorreu porque o vínculo 2.401.0001 da UG 301 não estava com o código do SICONF digitado. Esclarece que após incluir o código, os valores ficaram corretos.

Foram enviados novos anexos 12 e 13 retificando as divergências referentes às receitas e despesas orçamentárias, porém quanto às divergências relacionadas com as receitas e despesas extras orçamentárias, não foram apresentados documentos demonstrando a retificação. A área técnica baseando-se na citação realizada já ao final do exercício de 2015 sugeriu que tal item seja objeto de análise, a partir do exercício de 2016, a fim de checar se as contas citadas continuam apresentando divergências.

Diante disso, acolho o opinamento da área técnica e **afasto esse indicativo de irregularidade para o exercício de 2014.**

3) Política pública na contratação de pessoal em desacordo com a constituição (item 7.1.1);

Apontou a área técnica que um dos objetos da política pública realizada pela prefeitura foram as contratações temporárias em detrimento à admissão de servidores efetivos, por meio de concurso público. Verificou-se que a contratação se deu em desacordo com o regramento constitucional.

Em seus esclarecimentos, o Sr. Marcos Vinicius Doelinger Assad informou que não há política pública de contratação temporária, apenas realiza tais contratações por ser a maneira mais eficiente, econômica e adequada à Administração Pública, para o momento. Argumentou também que tal matéria foge do escopo dos processos de prestação de contas, na medida em que configura ato de gestão, segundo precedente desta Corte (processo TC 1019/2009).

Afirmou ainda o responsável que não poderia onerar de forma permanente os Cofres Públicos, expandindo o plano de cargos e admissão de novos servidores efetivos, sob pena de vir a incorrer em Responsabilidade Fiscal nos casos de queda da arrecadação municipal e ainda, da impossibilidade de cumprir com as obrigações salariais, visto que o caráter estável do servidor público e consequente impossibilidade de dispensa.

Em que pese os fundamentos apresentados pela Área Técnica, quanto a possibilidade de se analisar esse tema em Prestação de Contas Anual de Prefeitos, divirjo de tal posicionamento, pelas razões que seguem.

A questão levantada pela área técnica sobre contratação se configuram como ato de gestão, além de ser possível irregularidade de ordem técnico-jurídica. Assim, não deve ser inserida nesta prestação de contas, considerando que o objeto de análise predominante em contas de governo restringe-se a averiguar o cumprimento do orçamento público, dos planos de governo, programas governamentais e cumprimento dos limites de gastos máximo com pessoal e mínimos com educação e saúde.

Nesse sentido, válido transcrever as palavras de J.R Caldas Furtado¹:

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

Por essa razão, ao prestar auxílio ao órgão julgador (Parlamento) a Instituição de Contas deve instruir o processo informando sobre a harmonia entre os programas previstos na lei orçamentária, o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, bem como sobre o cumprimento de tais programas quanto a legalidade, legitimidade, economicidade e alcance das metas estabelecidas". (grifo nosso)

Insta frisar ainda a peculiaridade do presente processo, refletida no argumento do gestor relacionado com a realidade local. Estou me referindo ao fato do gestor alegar que a admissão excessiva de servidores efetivos poderia comprometer em muito a receita municipal com gastos permanentes.

E também o gestor cita a tragédia da Samarco, algo público e notório, e que está reduzindo drasticamente a receita do Município de Anchieta. Quando parte dos gastos com pessoal é relacionada a gastos com comissionados e contratados

¹ FURTADO, J. R. Caldas. *Direito Financeiro*. 4 ed. rev. ampl. e atual 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p.626.

temporariamente fica mais fácil para a redução desse tipo de despesa para não ferir a Lei de Responsabilidade Fiscal.

Tendo em vista estes argumentos, entendo que a questão deve ser analisada levando em contas a sua peculiar, não podendo ser ignorados os fatores relacionados à realidade local. Assim, caso devesse ser analisada neste processo a suposta irregularidade, penso que em uma análise exauriente poderia se concluir pela manutenção da irregularidade, porém, no campo da ressalva, diante da realidade local, cujas receitas municipais foram afetadas fortemente em razão da tragédia ambiental já mencionada.

Diante disso, não sendo matéria afeta a atos que expressam os resultados da atuação governamental no exercício, bem como não reflete a situação das finanças do ente público, não cabe analisá-la em sede de prestação de contas anual, razão pela qual afasto esta irregularidade.

4) Ausência de demonstração do atendimento a lei 101/00 quanto à compensação da renúncia de receita (item 7.4.1);

O Município de Anchieta concedeu anistia de multa e juros de mora relativos ao IPTU e ao ISSQN, bem como prorrogou os seus efeitos e não tomou as medidas necessárias de compensação da renúncia de receita.

É importante registrar que o art. 14 § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) prescreve que:

A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

Muito embora a anistia não atinja diretamente o tributo, pois ela perdoa parcial ou totalmente as multas e juros de mora e não o valor principal, a LRF a considera expressamente como renúncia de receita.

E havendo renúncia de receita deverá ser observado o art. 14, I e II da LRF, a seguir citado:

Art. 14. A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do artigo 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Em suas alegações de defesa, o justificante confirmou que foi autorizada anistia dos juros de mora e multas referentes ao IPTU e ISSQN, e a prorrogação de seus efeitos, amparado no entendimento que tal benefício resultaria em estímulo para o contribuinte promover a quitação de seus débitos com a fazenda pública municipal, melhorando as receitas correntes. Entretanto, ausentou de prestar esclarecimentos de quais foram às medidas de compensação adotadas, conforme exigência da LRF.

Segundo determina a LRF, a compensação da renúncia de receita deve ser realizada por meio de medidas de compensação, isto é, com aumento da receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Desta forma, alegar genericamente de que a anistia iria aumentar o recebimento de dívida ativa, não configura aumento de receita e não é uma das medidas compensatórias previstas na LRF. Diante disso, fica caracterizado a não ocorrência de medidas compensatórias para fazer frente à renúncia de receita.

Além disso, independente da LRF, a anistia é algo que somente deve ser utilizado em último caso e, é claro, com as medidas compensatórias necessárias. O uso indiscriminado da anistia pode aumentar a inadimplência dos contribuintes, pois é uma forma de privilegiar aquele que paga atrasado, que terá perdão de multas e juros, em detrimento daquele que paga os seus tributos religiosamente em dia.

Diante de todos os elementos aqui contidos, acompanho a área técnica e **mantenho a irregularidade apontada.**

5) Registro da provisão matemática previdenciária, não efetuada no anexo 16 (monitoramento) (item 10.a).

Consta do Balanço Patrimonial, rubrica Provisões ao Longo Prazo, um valor registrado de R\$ 33.178.276,29, em conformidade com o evidenciado também no IPAS. Entretanto, o que motivou a citação em 2011 foi a ausência de registro no Anexo 16, o que persiste, conforme se observa do arquivo DEMDIF.

Em suas justificativas alegou o responsável que relativamente ao Instituto de Previdência, não há exigência da emissão do Anexo 16, uma vez que o mesmo não possui Dívida Fundada, restando tão somente a contabilização das Provisões Matemáticas.

Assim diz o art. 98 da Lei 4.320/64, in litteris,

Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou financeiro de obras e serviços públicos.

Conforme a leitura do texto legal vê-se que trata de conceito de dívida fundada e que este não abrange o provisionamento, de modo que o defendente logrou êxito em sua alegação, e por consequência **afasto o indicativo de irregularidade,** acompanhando o entendimento da Área Técnica.

3 - DECISÃO

Ante todo o exposto, divergindo parcialmente da Área Técnica e Ministério Público de Contas, **VOTO** para que seja emitido **PARECER PRÉVIO**, com fulcro no artigo 76^[1], "caput", da Lei Complementar Estadual nº 621/2012, recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, sob a responsabilidade do **Sr. Marcos Vinicius Doelinger Assad**, relativas ao **exercício de 2014**, na forma do art. 132, I^[2], do Regimento Interno deste Tribunal.

VOTO, ainda, para que seja **DETERMINADO** ao atual gestor que nas próximas prestações de contas encaminhe os relatórios de análise das prestações de contas efetuadas pelo Conselho Municipal de Saúde em todos os trimestres do exercício a que se referirem as contas.

Encaminhar os autos do processo a Segex para estudar a possibilidade ou não de propor a inclusão do tema Contratação Temporária em instrução normativa que defina o escopo da análise da PCA.

Dê-se ciência ao interessado e, após o trânsito em julgado, **arquite-se**.

VOTO VISTA DO EXMO. SR. CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO:

Solicitei vista deste processo de prestação de contas anual da **Prefeitura Municipal de Anchieta**, referente ao exercício financeiro de 2014, sob a responsabilidade do Senhor Marcus Vinicius Doelinger Assad, Prefeito Municipal.

[1] Art. 76. As contas anuais do Prefeito serão examinadas pelo Tribunal de Contas, que emitirá parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

[2] Art. 132. A emissão do parecer prévio sobre as contas dos governos estadual ou municipal 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.

Da cognição processual, com apontamento de indícios de irregularidades e formação do contraditório, resultou a Instrução Técnica Conclusiva ITC 1611/2016 (f. 146 - 157), cujas conclusões foram pela manutenção das irregularidades apontadas nos itens 3.1.1.1 e 3.1.1.2 e pela **rejeição** das contas. As irregularidades são as seguintes:

1. Política pública na contratação de pessoal em desacordo com a Constituição Federal (3.1.1.2 da ITC 1611/2016 e 7.1.1 da Manifestação Técnica 442/2016);
2. Ausência de demonstração de atendimento à Lei Complementar 101/2000 quanto à compensação de renúncia de receita (3.1.1.1 da ITC 1611/2016 e 7.4.1 da Manifestação Técnica 442/2016).

O Ministério Público de Contas acolhe a ITC 1611/2016.

O Conselheiro Relator Domingos Augusto Taufner, apresenta seu voto (f. 167-178), divergindo parcialmente da área técnica e do Ministério Público de Contas, pelo **afastamento do item 1 acima - Política pública na contratação de pessoal em desacordo com a Constituição Federal** – com proposta de voto pela rejeição das contas do Prefeito em razão da manutenção do item 2 (3.1.1.1 da ITC 1611/2016 e 7.4.1 da Manifestação Técnica 442/2016).

Com pedido de vista vieram os autos a este Gabinete.

É o relatório

2. FUNDAMENTAÇÃO

Minha divergência em relação ao voto do Conselheiro Relator diz respeito ao item 1 (7.1.1) afastado, eis que todos os demais itens foram analisados na Manifestação Técnica 442/2016 da Secex Contas (f. 120 – 143) e na Instrução Técnica Conclusiva ITC 1611/2016 do NEC, quando foram afastados os indícios de irregularidade constantes dos itens 4.1, 5.1 e 10.a da Instrução Técnica Inicial ITI 2261/2015.

Com relação a este item, o Conselheiro Relator divergiu da área técnica quanto à possibilidade de se analisar o tema da política pública na contratação de pessoal em processo de prestação de contas anual.

Argumenta o Relator que se trata de ato de gestão, de ordem técnico jurídica, que não deve ser inserida na prestação de contas, cujo objeto de análise restringe-se a averiguar o cumprimento do orçamento público, dos planos de governo, programas governamentais e cumprimento dos limites de gastos máximo com pessoal e mínimo com educação e saúde. Assim, considerando que os atos não refletem as situação das finanças do ente público, conclui que não cabe analisá-la em sede de prestação de contas.

Razões deste voto vista:

O ponto a se discutir diz respeito à possibilidade de ser incluída na análise da prestação de contas, política pública sobre contratação de pessoal.

A Instrução Técnica Conclusiva contém análise de mérito sobre as contratações temporárias, feitas com inobservância à regra constitucional, ou seja, não foram firmados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público e sim para atender à necessidade permanente, em que não foi realizado concurso público.

Ocorre, no entanto, que o Conselheiro Relator afastou a irregularidade por entender que não é possível sua análise em processo de prestação.

Nesse sentido é que diverjo do voto do Relator, com base na robusta fundamentação contida na ITC 1611/2016, como se transcreve:

2.1 - Política Pública Na Contratação De Pessoal Em Desacordo Com A Constituição Da República (Item 7.1.1 do RTC 450/15)

Base legal: Art. 37, IX da Constituição da República de 1988

Responsável: Marcos Vinicius Doelinger Assad

[...]

No caso, primeiro, há que ser enfrentada a questão da adequação da matéria ao escopo do processo de Prestação de Contas Anual. Em seguida, caso superado esse ponto, será enfrentado o mérito da existência e da adequação da política pública de contratação de pessoal no Município.

Antes ainda, faça-se um esclarecimento. O responsável menciona o processo TC 1019/2009 no intuito de indicar um feito em que esta corte decidiu que a matéria de políticas públicas na contratação de pessoal deve ser tratada em processos referentes a atos de gestão. Trata-se de Auditoria Ordinária, na qual o tema de contratações temporárias foi apontado como irregularidade. Ainda não há acórdão nesse feito. Em todo caso, o fato de haver irregularidades relativas à contratação temporária no processo

TC 1019/2009 não implicou um pronunciamento desta Corte no sentido de que tal matéria não é afeta à Prestação de Contas, como entende o responsável, sobretudo porque as perspectivas das imputações diferem.

No que tange à possibilidade de se examinar esse tema na Prestação de Contas Anual (PCA), tem-se que o escopo dessa espécie de processo é definido por normas internas desta Corte, tais como a Res. TC 273/2014. Essa resolução enumera em seus incisos uma série de matérias a serem apreciadas na PCA. Tais matérias, por sua vez, não excluem outras, como se verifica do art. 4º, *caput*, Res. TC 273/2014, abaixo reproduzido:

Art. 4º - A análise das contas prestadas pelos chefes do poder executivo municipal **observará, além das disposições contidas nos capítulos II e III, do título IV, do Regimento Interno** do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, **o seguinte escopo:**

I - Resultados da execução orçamentária, financeira e patrimonial;

II - Autorização orçamentária e abertura de créditos adicionais;

III - Limites de despesas com pessoal;

IV - Repasses ao Poder Legislativo Municipal;

V - Dívida consolidada do município;

VI - Montante global das operações de crédito;

VII - Comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos aos valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar;

VIII - Garantias concedidas pelo município;

IX - Operações de crédito por antecipação de receita orçamentária;

X - Aumento das despesas com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder;

XI - Obrigações contraídas pelo titular do Poder nos dois últimos quadrimestres do seu mandato;

XII - Aplicação do mínimo de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino;

XIII - Destinação mínima de 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício;

XIV - Aplicação do mínimo de recursos em ações e serviços públicos de saúde;

XV - Cumprimento de recomendações e/ou determinações impostas pelo Tribunal de Contas em decisões proferidas nos processos de contas de exercícios anteriores;

XVI - Parecer emitido pelo conselho de fiscalização do FUNDEB e sua repercussão sobre as contas objeto de apreciação;

XVII - Parecer emitido pelo conselho de fiscalização dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde e sua repercussão sobre as contas objeto de apreciação.

XVIII - Renúncia de receita;

De acordo com o dispositivo acima transcrito, os assuntos descritos nos incisos devem ser examinados ao lado dos assuntos mencionados no Regimento Interno. Este, por sua vez, estabelece que, dentre outros tópicos, a PCA tratará da observância dos princípios que regem a Administração Pública, como se confere do dispositivo abaixo transcrito:

Art. 124. O parecer prévio do Tribunal consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas.

Parágrafo único. O parecer prévio previsto no caput conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

No presente caso, a irregularidade se refere à realização de concurso público e à contratação temporária por parte da Administração. Trata-se de temas previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, de maneira que podem ser apreciados em sede de PCA. A propósito, registre-se que esse tema foi abordado também em outros processos dessa natureza (TC 3608/2015 e 3893/2015).

No entanto, é de se observar que a perspectiva dessa espécie de irregularidade nas PCA difere daquela dos processos de gestão. Nestes, verifica-se a contratação temporária ou a não realização de concurso público num caso específico e pontual, como os agentes de saúde. Nos processos de prestação de contas, essa espécie de irregularidade somente aparecerá se ela for demasiado recorrente no exercício em diversas áreas, revelando uma política pública nesse sentido.

A respeito do uso do termo "políticas públicas" neste feito, necessário registrar um comentário. A expressão "políticas públicas" é comumente associada a ações governamentais na esfera social. Assim, tem-se a política de combate à violência doméstica contra a mulher por meio de propagandas de conscientização. Contudo, as políticas públicas não se limitam a essa espécie de postura do governo. De acordo com Celina Souza²,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Tomando a definição de Dye, tem-se que política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Nesse sentido, a forma de se preencher os quadros profissionais dos órgãos ou entes é uma política pública, na medida em que o governo escolhe se fará concursos ou não.

Acresça-se a isso, que, dentre os tipos de política pública, há aquele que enfatiza seu ciclo, conforme lição de Celina Souza³:

O ciclo da política pública

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da

² SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45, p. 24. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em jun.2016.

³ SOUZA, 2006, p. 29. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em jun.2016.

política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

No ciclo da política pública, o governo identifica questões na Administração e estabelece suas posturas, por meio da escolha de uma determinada opção dentre as várias que se apresentam. Muitas vezes – e no caso brasileiro, isso é uma constante –, o direito elege as questões que comporão a agenda administrativa e a forma pela qual enfrentá-la. Nesse sentido, Diogo R. Coutinho⁴:

Mesmo assim, o Welfare State brasileiro, com muitas limitações e vícios, assumiu a missão de adotar uma ampla gama de medidas jurídicas administrativas, incorrer em significativos gastos, eleger prioridades com limitações de informação, articular programas, avaliar seus resultados e promover ajustes por intermédio de políticas públicas simultâneas e inter-setoriais. Boa parte de seus objetivos foram reafirmados e constitucionalizados em 1988 e regulamentados sob a forma de leis, decretos e outras espécies de normas jurídicas.

[...]

Por conta disso, seja de forma instrumental, como *medium*, seja para definir os "pontos de chegada" ou objetivos das políticas e situá-las no ordenamento, seja para prover arranjos institucionais ou para construir canais de *accountability* e participação, o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas.

Portanto, na definição de políticas públicas, os agentes devem observar as prescrições do direito acerca da matéria.

Fixadas essas premissas (adequação da PCA para tratar do tema e existência de política pública de contratação), passa-se à análise do mérito.

Em relação à política pública de contratação de pessoal, a Constituição Federal tratou o tema de maneira cogente. De acordo com o art. 37, II, CF, a regra é que o pessoal seja admitido por meio de concurso público; as contratações temporárias somente podem ser feitas na forma do art. 37, IX, CF. A propósito, é característica da CF eleger políticas públicas das quais não pode descurar o agente administrativo. Dentre essas políticas (*policies*), tem-se a contratação de pessoal.

A respeito do caráter impositivo das diretrizes constitucionais acerca das políticas públicas, confira-se Diogo R. Coutinho⁵:

Assim, enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os "pontos de chegada" das políticas públicas. **O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental.** Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica. Exemplos disso seriam, no caso brasileiro, as normas contidas na Constituição de 1988 que determinam que o pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as

⁴ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. Política Pública como Campo Disciplinar, São Paulo, Ed. Unesp. Disponível em http://www.cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_15O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf. Acesso em jun. 2016.

⁵ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. Política Pública como Campo Disciplinar, São Paulo, Ed. Unesp. Disponível em http://www.cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_15O%20direito%20nas%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf. Acesso em jun. 2016.

desigualdades sociais e regionais reduzidas (art. 3º, III), a autonomia tecnológica incentivada (art. 219) e o meio ambiente preservado (art. 225).

Ao formalizar uma decisão política e/ou técnica sob a forma de um programa de ação governamental, o direito agrega-lhe traços cogentes (isto é, vinculantes, não facultativos), distinguindo-a de uma mera intenção, recomendação ou proposta de ação cuja adoção seja facultativa. Dito de outra forma, o direito dá à política pública seu caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando objetivos que traduzem embates de interesses por meio de uma solenidade que lhe é própria. E ao serem juridicamente moldadas, as políticas públicas passam, a priori e/ou a posteriori pelos crivos de constitucionalidade e de legalidade, que as situam como válidas ou não em relação ao conjunto normativo mais amplo. (g.n.)

Desse modo, diante de uma necessidade permanente de serviços, o administrador não pode escolher livremente entre fazer contratos temporários ou admitir servidores efetivos, por meio de concurso público. O âmbito de escolha do administrador, nessa seara, restringe-se à maneira como será realizada essa política prescrita pela CF, isto é, como irá realizar o concurso público ou o processo seletivo, conforme o caso.

No caso de Anchieta, o responsável afirma que admitir servidores efetivos implicaria um comprometimento significativo de sua receita e que, diante de uma queda brusca na arrecadação, seu orçamento ficaria comprometido e ele descumpriria a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse ponto, transcreva-se trecho de sua defesa:

Admitindo uma situação hipotética, em que um Município, fiel ao entendimento dos Auditores, alterasse seu Plano de Cargos e passasse a admitir como Efetivos todos aqueles que viessem a prestar serviços de caráter permanente como por exemplo, motoristas, técnicos contábeis, auxiliares de informática, médicos e enfermeiros etc, com um elevado comprometimento de sua Receita para Custeio de Pessoal.

Supondo que houvesse uma queda brusca e dramática na arrecadação, a Administração estaria diante de um quadro de difícil, senão impossível, solução, uma vez que não teria como dispensar esses Servidores.

Abandonando a hipótese, o quadro acima descrito aplica-se integralmente ao Município de Anchieta, ante o desastre havido com a empresa SAMARCO, a qual representa, em termos de arrecadação de tributos uma queda acentuada da Receita Municipal.

Caso o Município tivesse adotado a interpretação dada pelos Auditores e, promovida a alteração no Plano de Cargos, investido todos os "temporários", pela via do Concurso Público como servidores efetivos, estaria agora em uma situação catastrófica.

A totalidade da arrecadação municipal estaria comprometida com o pagamento da folha de pessoal – que não poderia ser reduzida.

Felizmente, graças à "política de contratação", questionada pelo Auditores a redução da máquina administrativa a patamares mínimos – ainda que com prejuízo, que se espera temporário, à qualidade do serviço prestado à comunidade – permitiu que a Administração Municipal continuasse a operar dentro dos parcos recursos que ainda restaram.

O excerto acima transcrito é bastante revelador. O primeiro ponto a se destacar é no sentido de o responsável reconhecer que as contratações temporárias foram feitas com inobservância à regra constitucional. Isto é, segundo sua defesa, os contratos temporários não foram firmados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Os contratos temporários foram realizados para atender à necessidade permanente, mas não foi realizado concurso público porque, em eventual queda de arrecadação, os servidores não poderiam ser dispensados.

3 – DISPOSITIVO

3.1 Ante o exposto, obedecidos todos os trâmites processuais legais, com fulcro no artigo 82 e seu parágrafo 1º da Resolução 261/2012 **VOTO**, de acordo com a Instrução Técnica Conclusiva 1611/2016 e manifestação do Ministério Público de Contas, divergindo parcialmente do Relator, por que esta Corte de Contas emita parecer prévio pela rejeição das contas da Prefeitura Municipal de Anchieta relativas ao exercício de 2014, de responsabilidade do Senhor Marcus Vinicius Doelinger Assad, na forma do artigo 80 da LC 621/2012, em razão da manutenção das seguintes irregularidades:

3.1.1.1 - Ausência de Demonstração do Atendimento à Lei 101/00 Quanto à Compensação da Renúncia de Receita (Item 7.4.1 do RTC 450/15);

3.1.1.2 - Política Pública na Contratação de Pessoal em Desacordo com a Constituição da República (item 7.1.1 do RTC 450/2015).

NOTAS TAQUIGRÁFICAS DA DISCUSSÃO PROCESSUAL:

O SR. PRESIDENTE, CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO - A única divergência é que o relator afasta a irregularidade referente à contratação temporária na PCA, mantendo, contudo, a rejeição. E o Dr. Ranna pediu, em voto-vista: "inclui a irregularidade afastada". Concedo a palavra ao conselheiro Sergio Borges para se manifestar.

O SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES - Presidente, analisamos o processo, em nosso gabinete, e decidimos acompanhar o relator, conselheiro Domingos Taufner, acatando a proposta do conselheiro Rodrigo Chamoun, que seja encaminhada à Segex proposta para que nas próximas prestações de contas sejam analisadas a lei dos limites de gasto com pessoal, a forma de contratação de pessoal. E, com isso, a análise da composição desse limite.

O SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER - Concordo com essa sugestão feita, mas proponho uma modificação. Encaminhamos à Segex para fazer esse estudo, não já determinando que inclua. Para fazer um estudo sobre isso para realmente fazer uma prestação de contas equilibrada, compatível. E avaliar se realmente caberia alterar para colocar expressamente na instrução normativa, ou não, esse assunto. Então, nesse ponto, concordo de encaminhar à Segex para fazer esse estudo. **(final)**

PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3899/2015, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão plenária realizada no dia vinte e cinco de julho de dois mil e dezessete, por maioria, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner:

1. **Recomendar** ao Legislativo Municipal a **rejeição** das contas da Prefeitura Municipal de Anchieta, sob a responsabilidade do senhor Marcos Vinicius Doelinger Assad, relativas ao exercício de 2014, na forma do art. 132 do Regimento Interno deste Tribunal;
2. **Determinar** ao atual gestor que nas próximas prestações de contas encaminhe os relatórios de análise das prestações de contas efetuadas pelo Conselho Municipal de Saúde em todos os trimestres do exercício a que se referirem as contas;
3. **Encaminhar** os autos do processo a Segex para estudar a possibilidade ou não de propor a inclusão do tema Contratação Temporária em instrução normativa que defina o escopo da análise da Prestação de Contas Anual.
4. **Dar ciência** ao interessado;
5. **Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

Parcialmente vencidos o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo e o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti que acompanharam a Área Técnica e o Ministério Público de Contas.

Composição Plenária

Presentes à sessão plenária da apreciação os senhores conselheiros Sérgio Aboudib Ferreira Pinto, presidente, Domingos Augusto Taufner, relator, Sebastião Carlos Ranna de Macedo, Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, Sérgio Manoel Nader Borges, e os conselheiros em substituição Márcia Jaccoud Freitas e João Luiz Cotta Lovatti. Presente, ainda, o senhor procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas Luciano Vieira.

Sala das sessões, 25 de julho de 2017

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO**Presidente****CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER****Relator****CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO****CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN****CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES****CONSELHEIRA MÁRCIA JACCOUD FREITAS****Em substituição****CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI****Em substituição**

Fui presente:

LUCIANO VIEIRA

Procurador-geral do Ministério Público Especial de Contas

Lido na sessão do dia: **12/09/2017**

EDUARDO GVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 1ª Procuradoria de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC 3899/2015

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, II, da Lei Complementar nº. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual, relativa ao exercício financeiro de 2014, da Prefeitura de Anchieta, sob responsabilidade de **MARCUS VINICIUS DOELINGER ASSAD**.

Denota-se da **Instrução Técnica Conclusiva – ITC 1611/2016-4¹** que o corpo técnico manteve os seguintes indicativos de irregularidades constantes do **Relatório Técnico Contábil – RTC 450/2015²**, depois de contrapostas as justificativas apresentadas pelo responsável³ aos fatos apontados na **Instrução Técnica Inicial – ITI 2261/2015⁴**:

3.1.1.1- Ausência De Demonstração Do Atendimento À Lei 101/00 Quanto À Compensação Da Renúncia De Receita (Item 7.4.1 do RTC 450/15);

3.1.1.2- Política Pública Na Contratação De Pessoal Em Desacordo Com A Constituição Da República (item 7.1.1 do RTC 450/2015)

Pois bem. Compulsando os autos, verifica-se que a Instrução Técnica Conclusiva é consentânea com o posicionamento do Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, independentemente de transcrição, passa a fazer parte integrante deste pelos fundamentos de fato e de direito ali deduzidos.

Isto posto, o **Ministério Público de Contas** anui à proposta da área técnica constante da ITC 1611/2016-4.

Vitória, 7 de julho de 2016.

LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA
 Procurador de Contas

¹ Fls. 56/67.

² Fls. 31/62.

³ Fls. 79/114.

⁴ Fl. 69.

Instrução Técnica Conclusiva 01611/2016-4

Processos: 03899/2015-6, 00580/2014-1, 00582/2014-9

Origem: NEC - Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas

Criação: 22/06/2016 17:05

Classificação: PRESTACAO DE CONTAS ANUAL - PREFEITO

PROCESSO: TC 3899/2015

APENSOS: 580/2014 e 582/2014

JURISDICIONADO: Prefeitura Municipal de Anchieta

ASSUNTO: Prestação de Contas Anual

EXERCÍCIO: 2014

RESPONSÁVEL: **Marcus Vinicius Doelinger Assad** - Prefeito

UNIDADE TÉCNICA: SecexContas

RELATOR: Domingos Augusto Taufner

À Coordenação do NEC

1 – HISTÓRICO PROCESSUAL

Trata-se de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Anchieta, referente ao exercício de 2014, sob responsabilidade do sr. Marcus Vinicius Doelinger Assad, Prefeito Municipal.

A Prestação de Contas em análise foi encaminhada tempestivamente pelo Senhor **Marcos Vinicius Doelinger Assad**, Prefeito Municipal, na data de 31/03/2015, por meio do ofício GAB Nº 082/2015, estando, portanto, dentro do prazo regimental.

Encaminhados os autos à unidade técnica competente, foi elaborado o **Relatório Técnico Contábil RTC 450/2015** (fls. 31/65) no qual se processou a análise sob os aspectos da formalização, orçamento, resultado financeiro, gestão fiscal, limites

constitucionais. Identificadas irregularidades, foi elaborada a **Instrução Técnica Inicial ITI 2261/2015** (fl. 69), na qual se sugere a citação do responsável – o que foi acatado pelo Conselheiro Relator, conforme **Decisão Monocrática DECM 2135/2015** (fl. 71).

Devidamente citado, o responsável apresentou as justificativas e os documentos de fls. 79/114, as quais foram analisadas, sob o aspecto contábil, pela SecexContas, na forma da **Manifestação Técnica 00442/2016** (fls. 120/143).

Tendo em vista que uma das irregularidades registradas é pertinente ao campo do Direito, o processo veio a este Núcleo, para elaboração de Instrução Técnica Conclusiva, de acordo com o art. 47, XIII, da Res. TCE-ES 261/2013.

2 – ANÁLISE DO INDÍCIO DE IRREGULARIDADE DO RTC 450/2015

Tendo em vista que resta somente a análise de uma das irregularidades consignadas na ITI 2261/2015, uma vez que as demais foram devidamente apreciadas pela unidade técnica competente, esta peça se restringirá ao exame do item remanescente.

2.1 - Política Pública Na Contratação De Pessoal Em Desacordo Com A Constituição Da República (Item 7.1.1 do RTC 450/15)

Base legal: Art. 37, IX da Constituição da República de 1988

Responsável: Marcos Vinicius Doelinger Assad

De acordo com o RTC 450/2015, o Prefeito deveria ser citado neste processo a fim de apresentar justificativas relativas ao fato de ter realizado, como parte de suas políticas públicas, contratações temporárias em detrimento à admissão de servidores efetivos, por meio de concurso público.

Em seus esclarecimentos, o sr. Marcos Vinicius Doelinger Assad informou que não há política pública de contratação temporária. Aduziu também que tal matéria foge do escopo dos processos de prestação de contas, na medida em que configura ato de gestão, segundo precedente desta Corte (processo TC 1019/2009). Demais disso, se a União encontra dificuldades em conduzir a matéria, como o demonstraria “a colcha

TC 3899/2015
fls. 148

203.519

de retalhos” que seria a Lei 8.745/1993, mais ainda os Municípios, “onde, com escassos recursos, o Gestor Municipal não pode onerar de forma permanente os Cofres Públicos (pela expansão do Plano de Cargos e admissão de novos Servidores Efetivos) sob pena de vir a incorrer em Responsabilidade Fiscal nos casos de queda da arrecadação municipal”. Ilustrando uma circunstância de diminuição na arrecadação, citou o desastre havido com a Samarco.

Delineados os argumentos, passa-se à análise.

No caso, primeiro, há que ser enfrentada a questão da adequação da matéria ao escopo do processo de Prestação de Contas Anual. Em seguida, caso superado esse ponto, será enfrentado o mérito da existência e da adequação da política pública de contratação de pessoal no Município.

Antes ainda, faça-se um esclarecimento. O responsável menciona o processo TC 1019/2009 no intuito de indicar um feito em que esta corte decidiu que a matéria de políticas públicas na contratação de pessoal deve ser tratada em processos referentes a atos de gestão. Trata-se de Auditoria Ordinária, na qual o tema de contratações temporárias foi apontado como irregularidade. Ainda não há acórdão nesse feito. Em todo caso, o fato de haver irregularidades relativas à contratação temporária no processo TC 1019/2009 não implicou um pronunciamento desta Corte no sentido de que tal matéria não é afeta à Prestação de Contas, como entende o responsável, sobretudo porque as perspectivas das imputações diferem.

No que tange à possibilidade de se examinar esse tema na Prestação de Contas Anual (PCA), tem-se que o escopo dessa espécie de processo é definido por normas internas desta Corte, tais como a Res. TC 273/2014. Essa resolução enumera em seus incisos uma série de matérias a serem apreciadas na PCA. Tais matérias, por sua vez, não excluem outras, como se verifica do art. 4º, *caput*, Res. TC 273/2014, abaixo reproduzido:

Art. 4º - A análise das contas prestadas pelos chefes do poder executivo municipal **observará, além das disposições contidas nos capítulos II e III, do título IV, do Regimento Interno** do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, **o seguinte escopo:**

I - Resultados da execução orçamentária, financeira e patrimonial;

TC 3899/2015
fls. 149

203.519

- II – Autorização orçamentária e abertura de créditos adicionais;
- III - Limites de despesas com pessoal;
- IV - Repasses ao Poder Legislativo Municipal;
- V - Dívida consolidada do município;
- VI - Montante global das operações de crédito;
- VII - Comprometimento anual com amortizações, juros e demais encargos da dívida consolidada, inclusive relativos aos valores a desembolsar de operações de crédito já contratadas e a contratar;
- VIII - Garantias concedidas pelo município;
- IX - Operações de crédito por antecipação de receita orçamentária;
- X – Aumento das despesas com pessoal nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder;
- XI - Obrigações contraídas pelo titular do Poder nos dois últimos quadrimestres do seu mandato;
- XII - Aplicação do mínimo de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino;
- XIII - Destinação mínima de 60% (sessenta por cento) dos recursos do FUNDEB ao pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício;
- XIV – Aplicação do mínimo de recursos em ações e serviços públicos de saúde;
- XV - Cumprimento de recomendações e/ou determinações impostas pelo Tribunal de Contas em decisões proferidas nos processos de contas de exercícios anteriores;
- XVI - Parecer emitido pelo conselho de fiscalização do FUNDEB e sua repercussão sobre as contas objeto de apreciação;
- XVII - Parecer emitido pelo conselho de fiscalização dos recursos destinados às ações e serviços públicos de saúde e sua repercussão sobre as contas objeto de apreciação.
- XVIII - Renúncia de receita;

De acordo com o dispositivo acima transcrito, os assuntos descritos nos incisos devem ser examinados ao lado dos assuntos mencionados no Regimento Interno. Este, por sua vez, estabelece que, dentre outros tópicos, a PCA tratará da observância dos princípios que regem a Administração Pública, como se confere do dispositivo abaixo transcrito:

Art. 124. O parecer prévio do Tribunal consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública, concluindo pela aprovação, aprovação com ressalvas ou rejeição das contas.

Parágrafo único. O parecer prévio previsto no caput conterá registros sobre a observância às normas constitucionais, legais e regulamentares na execução dos orçamentos do Município e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual.

No presente caso, a irregularidade se refere à realização de concurso público e à contratação temporária por parte da Administração. Trata-se de temas previstos na Constituição Federal e na Constituição Estadual, de maneira que podem ser apreciados em sede de PCA. A propósito, registre-se que esse tema foi abordado também em outros processos dessa natureza (TC 3608/2015 e 3893/2015).

No entanto, é de se observar que a perspectiva dessa espécie de irregularidade nas PCA difere daquela dos processos de gestão. Nestes, verifica-se a contratação temporária ou a não realização de concurso público num caso específico e pontual, como os agentes de saúde. Nos processos de prestação de contas, essa espécie de irregularidade somente aparecerá se ela for demasiado recorrente no exercício em diversas áreas, revelando uma política pública nesse sentido.

A respeito do uso do termo “políticas públicas” neste feito, necessário registrar um comentário. A expressão “políticas públicas” é comumente associada a ações governamentais na esfera social. Assim, tem-se a política de combate à violência doméstica contra a mulher por meio de propagandas de conscientização. Contudo, as políticas públicas não se limitam a essa espécie de postura do governo. De acordo com Celina Souza¹,

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980), como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de

¹ SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias. Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45, p. 24. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em jun.2016.

TC 3899/2015
fls. 151

203.519

delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como "o que o governo escolhe fazer ou não fazer". A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Tomando a definição de Dye, tem-se que política pública é o que o governo escolhe fazer ou não fazer. Nesse sentido, a forma de se preencher os quadros profissionais dos órgãos ou entes é uma política pública, na medida em que o governo escolhe se fará concursos ou não.

Acresça-se a isso, que, dentre os tipos de política pública, há aquele que enfatiza seu ciclo, conforme lição de Celina Souza²:

O ciclo da política pública

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

No ciclo da política pública, o governo identifica questões na Administração e estabelece suas posturas, por meio da escolha de uma determinada opção dentre as várias que se apresentam. Muitas vezes – e no caso brasileiro, isso é uma constante –, o direito elege as questões que comporão a agenda administrativa e a forma pela qual enfrentá-la. Nesse sentido, Diogo R. Coutinho³:

Mesmo assim, o Welfare State brasileiro, com muitas limitações e vícios, assumiu a missão de adotar uma ampla gama de medidas jurídicas administrativas, incorrer em significativos gastos, eleger prioridades com limitações de informação, articular programas, avaliar seus resultados e promover ajustes por intermédio de políticas públicas simultâneas e inter-setoriais. Boa parte de seus objetivos foram reafirmados e constitucionalizados em 1988 e regulamentados sob a forma de leis, decretos e outras espécies de normas jurídicas.

[...]

Por conta disso, seja de forma instrumental, como *medium*, seja para definir os "pontos de chegada" ou objetivos das políticas e situá-las no ordenamento, seja para prover arranjos institucionais ou para construir canais de *accountability* e participação, o direito permeia intensamente as políticas públicas em todas as suas fases ou ciclos: na identificação do

² SOUZA, 2006, p. 29. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>. Acesso em jun.2016.

³ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. Política Pública como Campo Disciplinar, São Paulo, Ed. Unesp. Disponível em http://www.cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_15O%20direito%20na%20pol%EDticas%20p%Fablicas%20FINAL.pdf. Acesso em jun. 2016.

problema (que pode ser ele próprio um gargalo jurídico), na definição da agenda para enfrentá-lo, na concepção de propostas, na implementação das ações e na análise e avaliação dos programas.

Portanto, na definição de políticas públicas, os agentes devem observar as prescrições do direito acerca da matéria.

Fixadas essas premissas (adequação da PCA para tratar do tema e existência de política pública de contratação), passa-se à análise do mérito.

Em relação à política pública de contratação de pessoal, a Constituição Federal tratou o tema de maneira cogente. De acordo com o art. 37, II, CF, a regra é que o pessoal seja admitido por meio de concurso público; as contratações temporárias somente podem ser feitas na forma do art. 37, IX, CF. A propósito, é característica da CF eleger políticas públicas das quais não pode descurar o agente administrativo. Dentre essas políticas (*policies*), tem-se a contratação de pessoal.

A respeito do caráter impositivo das diretrizes constitucionais acerca das políticas públicas, confira-se Diogo R. Coutinho⁴:

Assim, enxergar o direito como objetivo de políticas públicas sugere, em primeiro lugar, que se reconheça que o arcabouço jurídico tenha a característica de formalizar metas e indicar os "pontos de chegada" das políticas públicas. **O direito, nesse sentido, pode ser entendido como uma diretriz normativa (prescritiva) que delimita, ainda que de forma geral e sem determinação prévia de meios, o que deve ser perseguido em termos de ação governamental.** Ele é, nessa acepção, uma bússola cujo norte são os objetivos dados politicamente, de acordo com os limites de uma ordem jurídica. Exemplos disso seriam, no caso brasileiro, as normas contidas na Constituição de 1988 que determinam que a pobreza e a marginalização devem ser erradicadas, as desigualdades sociais e regionais reduzidas (art. 3º, III), a autonomia tecnológica incentivada (art. 219) e o meio ambiente preservado (art. 225).

Ao formalizar uma decisão política e/ou técnica sob a forma de um programa de ação governamental, o direito agrega-lhe traços cogentes (isto é, vinculantes, não facultativos), distinguindo-a de uma mera intenção, recomendação ou proposta de ação cuja adoção seja facultativa. Dito de outra forma, o direito dá à política pública seu caráter oficial, revestindo-a de formalidade e cristalizando objetivos que traduzem embates de interesses por meio de uma solenidade que lhe é própria. E ao serem juridicamente moldadas, as políticas públicas passam, a priori e/ou a posteriori pelos crivos de constitucionalidade e de legalidade, que as situam como válidas ou não em relação ao conjunto normativo mais amplo. (g.n.)

⁴ COUTINHO, Diogo R. O direito nas políticas públicas. Política Pública como Campo Disciplinar, São Paulo, Ed. Unesp. Disponível em http://www.cebrap.org.br/v2/app/webroot/files/upload/biblioteca_virtual/item_766/14_05_12_15O%20direito%20na%20pol%EDticas%20p%FAblicas%20FINAL.pdf. Acesso em jun. 2016.

Desse modo, diante de uma necessidade permanente de serviços, o administrador não pode escolher livremente entre fazer contratos temporários ou admitir servidores efetivos, por meio de concurso público. O âmbito de escolha do administrador, nessa seara, restringe-se à maneira como será realizada essa política prescrita pela CF, isto é, como irá realizar o concurso público ou o processo seletivo, conforme o caso.

No caso de Anchieta, o responsável afirma que admitir servidores efetivos implicaria um comprometimento significativo de sua receita e que, diante de uma queda brusca na arrecadação, seu orçamento ficaria comprometido e ele descumpriria a Lei de Responsabilidade Fiscal. Nesse ponto, transcreva-se trecho de sua defesa:

Admitindo uma situação hipotética, em que um Município, fiel ao entendimento dos Auditores, alterasse seu Plano de Cargos e passasse a admitir como Efetivos todos aqueles que viessem a prestar serviços de caráter permanente como por exemplo, motoristas, técnicos contábeis, auxiliares de informática, médicos e enfermeiros etc, com um elevado comprometimento de sua Receita para Custeio de Pessoal.

Supondo que houvesse uma queda brusca e dramática na arrecadação, a Administração estaria diante de um quadro de difícil, senão impossível, solução, uma vez que não teria como dispensar esses Servidores.

Abandonando a hipótese, o quadro acima descrito aplica-se integralmente ao Município de Anchieta, ante o desastre havido com a empresa SAMARCO, a qual representa, em termos de arrecadação de tributos uma queda acentuada da Receita Municipal.

Caso o Município tivesse adotado a interpretação dada pelos Auditores e, promovida a alteração no Plano de Cargos, investido todos os "temporários", pela via do Concurso Público como servidores efetivos, estaria agora em uma situação catastrófica.

A totalidade da arrecadação municipal estaria comprometida com o pagamento da folha de pessoal – que não poderia ser reduzida.

Felizmente, graças à "política de contratação", questionada pelo Auditores a redução da máquina administrativa a patamares mínimos – ainda que com prejuízo, que se espera temporário, à qualidade do serviço prestado à comunidade – permitiu que a Administração Municipal continuasse a operar dentro dos parcos recursos que ainda restaram.

O excerto acima transcrito é bastante revelador. O primeiro ponto a se destacar é no sentido de o responsável reconhecer que as contratações temporárias foram feitas com inobservância à regra constitucional. Isto é, segundo sua defesa, os contratos temporários não foram firmados por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público. Os contratos temporários foram realizados para atender à necessidade permanente, mas não foi realizado concurso

público porque, em eventual queda de arrecadação, os servidores não poderiam ser dispensados.

Chega-se, então, ao segundo ponto a ser destacado da defesa: a impossibilidade de dispensa dos servidores efetivos. Com efeito, em princípio, servidores públicos implicam um comprometimento permanente das contas públicas. No entanto, esse fator não serve de motivo para as contratações temporárias, cujos requisitos estão delineados na CF em caráter geral e em lei de modo específico. Ademais, nessas circunstâncias, a CF também prevê a conduta que o administrador deve adotar, como se verifica do dispositivo abaixo transcrito:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

[...]

§ 3º Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou assemelhadas pelo prazo de quatro anos.

§ 7º Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Por fim, no que se refere às aspas na menção à política de contratação, cabe fazer uma observação. Como já dito nesta análise, a forma de preenchimento do quadro de pessoal da Administração é uma espécie de política pública. O administrador efetivamente decide como fazê-lo; ele decide se cumprirá a lei (em sentido amplo) ou

não, mas sempre decide, nas primeiras fases do ciclo da política pública. Assim, ao assumir a chefia do Poder Executivo, o administrador inteira-se da situação da Administração e do Município. A partir de então, ele planeja (se já não o fez antes, durante a campanha eleitoral, como forma de proposta) suas ações, isto é, suas políticas públicas. Essa postura se dá em inúmeros setores. Por exemplo, na área da saúde, o administrador deve buscar conhecer a situação dos postos de atendimento, a ocorrência de epidemias, a suficiência dos materiais e dos funcionários. Ciente do quadro geral, traçará estratégias de como melhor servir a população. Nesse sentido, havendo uma epidemia, poderá lançar mão de contratos temporários, na forma da lei específica, visto que se trata de necessidade transitória. Trata-se da implementação de políticas públicas conforme a lei e conforme o planejamento diante das circunstâncias concretas, cuja importância é destacada por Maria Paula Dallari Bucci⁵:

A política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há, no entanto, um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento. Note-se a correlação de ambos, no sentido de que, ao contrário do que muitos sustentaram nos anos 60, o planejamento não é uma atividade vazia de conteúdo político. Trata-se de função eminentemente técnica, voltada à realização de valores sociais, como afirmou Celso Furtado em texto autobiográfico:

"(...) o planejamento foi para mim uma técnica social de importância muito maior, a qual permitiria elevar o nível de racionalidade das decisões que comandam complexos processos sociais, evitando-se surjam processos cumulativos e não-reversíveis em direções indesejáveis."

A escolha das diretrizes da política, os objetivos de determinado programa não são simples princípios de ação, mas são os vetores para a implementação concreta de certas formas de agir do poder público, que levarão a certos resultados.

No caso, o responsável não demonstra ter planejado a contratação de pessoal segundo a realidade local a forma de preenchimento dos quadros de pessoal da Administração municipal. Ao contrário, ao realizar as contratações temporárias, o responsável estava ciente de que elas não atenderiam uma demanda por prazo determinado, mas uma necessidade permanente. É o caso da educação, por exemplo. De acordo com o RTC450/2015, nessa esfera, em 2014, foram destinados R\$ 24.441.129,20 a servidores efetivos (contratação definitiva – rubrica 3319011) e

⁵ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r13310.PDF?sequence=4>. Acesso em jun.2016.

R\$ 21.307.499,89 a temporários (contratação por tempo determinado – rubrica 3319004), proporção ocorrida também em 2013. Com uma população de 1 a 14 anos da ordem de 5.169 pessoas em 2010⁶, a contratação de profissionais da educação não se revela temporariamente necessária, não se justificando, portanto, que quase metade do pessoal seja assim admitido.

Na mesma esteira, verifica-se que em outras áreas foi realizada a contratação de temporários, demonstrando que, no momento da definição da política pública sobre esse tema, o administrador não seguiu a previsão constitucional. Aliás, não foi aventada na defesa a realização de concursos públicos ou a previsão para sua efetivação.

Por fim, é importante ressaltar que a definição das diretrizes das políticas públicas são fixadas pela Constituição para que não fiquem ao arbítrio de cada administrador. Nesse sentido, Maria Paula Dallari Bucci⁷:

5. A organização estrutural do poder e as políticas públicas

Esse problema envolve outro, extremamente mais complexo, sobre a iniciativa das políticas públicas: a quem compete formulá-las, ao Poder Legislativo ou ao Executivo? Parece relativamente tranqüila a idéia de que as grandes linhas das políticas públicas, as diretrizes, os objetivos são opções políticas que cabem aos representantes do povo e, portanto, ao Poder Legislativo, que as organiza em forma de leis de caráter geral e abstrato, para execução pelo Poder Executivo, segundo a clássica separação de poderes de Montesquieu. Entretanto, a realização concreta das políticas públicas demonstra que o próprio caráter diretivo do plano ou do programa implica a permanência de uma parcela da atividade “formadora” do direito nas mãos do governo, Poder Executivo, perdendo-se a nitidez da separação entre os dois centros de atribuições.

[...]

A teoria política cunhada no liberalismo atribui a função formadora do direito à competência exclusiva do Poder Legislativo, sede da representação popular. Em matéria de políticas públicas, o acerto dessa visão se confirma em relação aos programas de longo prazo, cuja realização ultrapasse a duração de um governo. Os objetivos de interesse público não podem ser sacrificados pela alternância no poder, essencial à democracia. As leis de plano, portanto, conciliam princípio republicano e democrático com as demandas da estabilidade e da governabilidade.

⁶ Fonte: IBGE Cidades. Disponível em <http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=320040&idtema=1&search=espírito-santolanchieta|censo-demografico-2010:-sinopse->. Acesso jun.2016.

⁷ BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. Brasília a. 34 n. 133 jan./mar. 1997. Disponível em <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/198/r13310.PDF?sequence=4>. Acesso em jun.2016.

TC 3899/2015
fls. 157

203.519

Todavia, como programas de ação, ou como programas de governo, não parece lógico que as políticas possam ser impostas pelo Legislativo ao Executivo. O mais correto seria que pudessem **ser realizadas pelo Executivo, por iniciativa sua, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo.**

Portanto, à vista de todo o arcabouço teórico e da situação fática, opina-se pela **manutenção da irregularidade em face do sr. Marcos Vinicius Doelinger Assad.**

3 – CONCLUSÃO/PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

3.1. Após a análise dos fatos constantes dos presentes autos que versam sobre a Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Anchieta, no exercício 2014, cuja gestão esteve sob a responsabilidade do senhor Marcos Vinicius Doelinger Assad, têm-se as seguintes conclusões:

3.1.1. Na forma da Manifestação Técnica 442/2016 e desta ITC, opina-se pela REJEIÇÃO das contas, na forma do art. 80 da lei complementar 621/12, em função da manutenção das seguintes irregularidades:

3.1.1.1 - Ausência De Demonstração Do Atendimento À Lei 101/00 Quanto À Compensação Da Renúncia De Receita (Item 7.4.1 do RTC 450/15);

3.1.1.2 - Política Pública Na Contratação De Pessoal Em Desacordo Com A Constituição Da República (item 7.1.1 do RTC 450/2015)

Vitória, 22 de junho de 2016.

Janaína Gomes Garcia de Moraes

Auditora de Controle Externo

203.519

Manifestação Técnica 00442/2016-2**Processos:** 03899/2015-6, 00580/2014-1, 00582/2014-9**Origem:** SecexContas - Secretaria de Controle Externo de Contas**Criação:** 14/06/2016 14:20**Classificação:** PRESTACAO DE CONTAS ANUAL - PREFEITO

JURISDICIONADO: PREFEITURA MUNICIPAL DE ANCHIETA
ASSUNTO: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (Governo)
EXERCÍCIO: 2014
VENCIMENTO: 31/03/2017
RELATOR: DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
RESPONSÁVEL: MARCUS VINICIUS DOELINGER ASSAD
CPF: 525.336.207-00

I - CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Tratam os presentes autos da Prestação de Contas Anual apresentada por Marcus Vinicius Doelinger Assad, prefeito de Anchieta, exercício de 2014.

Foi assegurado ao prestador o direito ao contraditório e à ampla defesa, observado, portanto, o devido processo legal (DECM nº 2135/2015, fls. 71).

A defesa foi juntada (fls. 79-114) e o processo encaminhado a esta Unidade Técnica para análise, efetuada a seguir.

II – INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE**III.1 ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL SEM INDICAÇÃO DE LEI AUTORIZATIVA (ITEM 4.1 DO RTC 450/2015)**

Base Legal: CRFB/88, art. 167, inciso V, c/c art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64

A relação de créditos adicionais encaminhada indica que houve a abertura de créditos adicionais especiais, que na soma totaliza R\$ 328.334,02, tendo como lei autorizativa a própria LOA, lei 892/2013.

Entretanto, os créditos adicionais especiais são utilizados quando uma determinada necessidade não foi prevista no orçamento, e, de acordo com o art. 42 da Lei 4320/64, devem ser precedidos de lei autorizativa, motivo pelo qual o responsável deverá ser citado.

Justificativa (fl. 80): O defendente informa que as leis que autorizaram a abertura dos créditos especiais em 2014 são as leis 913/14 (fl. 99), 954/14 (fl. 101) e 972/14 (fl. 103), respectivamente nos montantes de R\$ 300.000,00, R\$ 910.700,90 e R\$ 20.000,00, perfazendo um montante de R\$ 1.230.700,90. Acrescenta também que desse total só foram utilizados R\$ 328.334,01. Esclarece que houve uma inclusão equivocada quando da digitação dos dados no DEMCAD.PDF encaminhado no Balanço.

Análise: Após análise das justificativas apresentadas, bem como das leis encaminhadas, concluímos que a **irregularidade foi saneada**.

II.II DESCONFORMIDADES ENTRE OS SALDOS EVIDENCIADOS NO BALANÇO FINANCEIRO E OS APRESENTADOS NOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS (Item 5.1 do RTC 450/15)

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observou-se que os saldos evidenciados no balanço financeiro, especialmente na receita e despesa, não estão em conformidade com aqueles evidenciados no balanço orçamentário (BALORC) e balancete da execução orçamentária da despesa e da receita (BALEXO), o que torna os demonstrativos contábeis inconsistentes, afetando a fidedignidade da situação orçamentária e financeira evidenciada, em desacordo com as normas brasileiras de contabilidade.

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

Rubrica	BALFIN	BALORC	BALEXO
Receitas orçamentárias	R\$ 291.171.513,88	R\$ 312.532.296,47	R\$ 312.532.296,47
Recebimentos extraorçamentários	R\$ 140.376.214,16		R\$ 167.676.839,90
Despesas orçamentárias	R\$ 333.621.472,09	R\$ 339.268.240,20	R\$ 339.268.240,20
Pagamentos extraorçamentários	R\$ 112.488.161,77		R\$ 192.997.862,76

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014_BALFIN

Justificativa: O jurisdicionado alega que a inconsistência apontada originou-se de uma falha ocorrida no sistema de gestão contábil utilizado pelo município. Informa que em contato com a empresa responsável pelo sistema, foi apontada a deficiência encontrada, tendo sido o mesmo alvo de correção. Acrescenta que a diferença encontrada entre a receita e despesa do anexo 13 e os demais anexos ocorreu porque o vínculo 2.401.0001 da UG 301 não estava com o código do SICONF digitado. Esclarece que após incluir o código, os valores ficaram corretos, conforme relatórios anexos.

Análise: Analisando os documentos encaminhados às fls. 108-114, constatamos que foram enviados novos anexos 12 e 13 retificando as divergências referentes às receitas e despesas orçamentárias. Quanto às divergências relacionadas com as receitas e despesas extras orçamentárias, não foram apresentados documentos demonstrando a retificação.

Considerando que a citação foi realizada já ao final do exercício de 2015, apenas sugerimos que tal item seja objeto de análise, a partir do exercício de 2016, a fim de checar se as contas citadas continuam apresentando divergências.

Cabe ressaltar a necessidade de observância das normas de contabilidade aplicadas ao setor público quanto aos ajustes referentes a erros e omissões de registros, devendo ser evidenciados de forma adequada em nota explicativa.

II.III POLÍTICA PÚBLICA NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA (Item 7.1.1 do RTC 450/15)

Base legal: Art. 37, IX da Constituição da República de 1988

Ao realizar a apuração do cumprimento do limite legal da despesa com pessoal, foi verificado que a Prefeitura Municipal de Anchieta efetuou gastos com pessoal no exercício de 2014 da ordem de R\$ 86.627.980,71 para a rubrica de vencimentos de pessoal fixo (31901100) enquanto que na rubrica contratação por tempo determinado (31900400) foi gasto R\$ 38.941.905,86.

Questões relacionadas com a execução da contratação (realização do processo de seleção) e com as nomeações, o entendimento é que se referem a atos de gestão e que não caberia nestes autos de análise de Prestação de Contas.

Entretanto, em relação à política de contratação, se estatutário ou celetista, se há realização de concurso ou processo seletivo, tem reflexo com políticas públicas e, portanto, podem se refletir nas presentes contas.

As contratações temporárias estão regradas na Constituição Federal, art. 37, IX e se referem à existência de Lei estabelecendo casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Ou seja, necessário que haja Lei regulamentando as contratações temporárias e a ocorrência da necessidade temporária de excepcional interesse público, não bastando a simples ocorrência de interesse público, mas sim algo muito além desta questão.

Quanto ao Programa de Saúde da Família, esta Corte tem relevado a questão para se aprofundar em estudo. Ainda assim, quanto às demais, transparecem ter a municipalidade adotado a política de efetua-las por meio de contratações temporárias, conforme comparativo dos últimos três exercícios, considerando as áreas de educação e obras e transportes:

EDUCAÇÃO		
Tipo de vínculo	2013 (R\$)	2014 (R\$)
Contratação definitiva (3319011)	22.665.574,38	24.441.129,20
Contratação p/ tempo determinado (3319004)	18.050.694,42	21.307.499,89
SAUDE		
Tipo de vínculo	2013 (R\$)	2014 (R\$)
Contratação definitiva (3319011)	22.084.094,05	25.226.089,42
Contratação p/ tempo determinado (3319004)	5.265.299,08	10.324.925,79

Para o desempenho de missões essenciais, garantia de independência técnica, proporcionar segurança e a meritocracia nas admissões, servidores públicos não devem ser recrutados em caráter precário, mas sim, devem as administrações providenciar estrutura de cargos de provimento efetivo e de carreira.

A Suprema Corte já se pronunciou no sentido do descabimento da contratação temporária de servidores para o exercício de funções burocráticas, conforme decidido na ADI 2.987/SC, Relatoria Ministro Sepúlveda Pertence, reafirma na ADI 3.430/ES, Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski ao apreciar a constitucionalidade da Lei Complementar nº 300/2004, do Estado do Espírito Santo, que definia contratações temporárias pela Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e do Instituto Estadual de Saúde Pública (IESP).

No caso de Anchieta, há uma gama de contratações temporárias, e embora tenha sido noticiado ser reconhecida pela administração em 2014, não logrou a mesma realizar os ajustes necessários ao cumprimento dos dispositivos constitucionais, e pelo contrário junto ao endereço eletrônico do jurisdicionado, <http://www.anchieta.es.gov.br/Publicacoes/15/EDITAIS>, constata-se que a política adotada na municipalidade em 2015 permanece no sentido de efetivação de "processos seletivos simplificados" para as contratações, inclusive motoristas, contador e técnico em contabilidade, entre outras.

Chama atenção a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde quando desde 2006 o tema é regido pela Lei 11.350/2006 e definida necessidade de processo seletivo para sua contratação, submetendo-se ao regime jurídico estabelecido na CLT, salvo se lei local dispuser em contrário.

Ainda quando da apuração de pagamento de profissionais do magistério com o mínimo de 60% dos recursos recebidos do FUNDEB (art. 22 da Lei 11.494/2007), há um total de R\$ 14.462.475,50 em contratos temporários (3.1.90.04) e de pessoal civil (3.1.90.11) um total de R\$ 19.663.623,50.

Assim, tratando exclusivamente de políticas públicas é de ser citado o Prefeito Municipal de Anchieta em 2014 para apresentar as razões de justificativas quanto à questão de contratações temporárias realizadas naquela municipalidade em preterição à regra constitucional de Concurso Público.

Justificativas (fls. 82-93): O defendente apresentou as justificativas abaixo reproduzidas:

Esclarecimentos

Os Esclarecimentos serão prestados observando os seguintes pontos específicos:

3.1. Atos de Gestão e não Prestação de Contas

Extral-se do Relatório Técnico Contábil

Questões relacionadas com a execução da contratação (realização do processo de seleção) e com as nomeações, o entendimento é que se referem a atos de gestão e que não caberia nestes autos de análise de Prestação de Contas.

Entretanto, em relação à política de contratação, se estatutário ou

celetista, se há realização de concurso ou processo seletivo, tem reflexo com políticas públicas e, portanto, podem se refletir nas presentes contas.

Discordamos desse entendimento dos Auditores.

A uma porque não há nenhuma '*política de contratação*' por parte do Município, sendo as contratações temporárias realizadas, a alternativa mais eficiente, econômica e adequada à Administração, para o momento, sem ofensa aos dispositivos legais regentes da matéria, não refletindo, portanto uma '*política*' de contratação, tal como deduzida pelos Auditores.

A duas porque a matéria não se coaduna com a Prestação de Contas, sendo afeta aos Atos de Gestão, conforme a própria Corte de Contas do Estado do Espírito Santo já apontou:

Processo: TC-1019/2009
Assunto: Auditoria Ordinária
Exercício: 2008
Referência: Instrução Técnica Inicial – ITI 319/2008
Termo de Citação: 0275/2009
Responsável: Ernesto Palzante Pereira
Relator: Conselheiro Enivaldo Euzébio dos Anjos

Nesse Processo, os itens 3 e 4 da Instrução Técnica Inicial referem-se, especificamente, às contratações temporárias realizadas pelo Município, adotando os mesmos argumentos utilizados pelos Auditores na análise das Contas de Anchieta, inclusive no que tange aos Agentes Comunitários de Saúde.

Trata-se de matéria recorrente nas Cortes de Contas e, não obstante o posicionamento do Supremo Tribunal Federal, em relação à inconstitucionalidade de Leis locais que autorizem contratação de

temporários para *'funções burocráticas de natureza permanente'*, esse entendimento deve ser feito com a cautela devida.

3.2. Uma análise da questão

Aponta o Relatório Técnico Contábil:

Para desempenho de missões essenciais, garantia de independência técnica, proporcionar segurança e a meritocracia nas admissões, servidores públicos não devem ser recrutados em caráter precário, mas sim, devem as administrações providenciar estrutura de cargos de provimento efetivo e de carreira.

(...)

(...) constata-se que a política adotada na municipalidade permanece no sentido da efetivação de 'processos seletivos simplificados' para as contratações, inclusive motoristas, contador e técnico em contabilidade entre outras.

É importante uma análise da questão sobre seu espectro mais amplo.

Informa a Constituição da República:

Art. 37. (...)

(...)

II - a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e a complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração.

V - as funções de confiança, exercidas exclusivamente por servidores ocupantes de cargo efetivo, e os cargos em comissão, a

serem preenchidos por servidores de carreira nas casas, condições e percentuais mínimos previstos em lei, destinam-se apenas às atribuições de direção, chefia e assessoramento.

IX – A lei estabelecerá as casas de contratação por tempo determinado para atender a necessidade temporária de excepcional interesse público.

Temos, aí, as formas de ingresso no Serviço Público.

- Servidor Efetivo – pela via do Concurso Público, com investidura e estabilidade, para preenchimento de Cargo previsto no Plano de Cargos da Entidade.
- Comissionado – por livre indicação do Administrador, sem necessidade de Concurso, podendo ser exonerado a qualquer momento, para preenchimento de Cargo previsto no Plano de Cargos da Entidade.
- Temporário – pela via do Concurso Simplificado, regido pela Consolidação das Leis do Trabalho, observadas as condições previstas em Lei específica.

Nota-se que, tanto o Servidor Efetivo como o Comissionado têm suas vagas previstas no Plano de Cargos da Entidade, não havendo como crescer novas nomeações/investiduras sem que esse Plano as abrigue.

Por outro lado os Temporários não têm provisão em Plano de Cargos devendo, entretanto, ser alvo de Lei específica que regule sua admissão e prazo de contratação.

Essas são as alternativas que dispõe o Administrador Municipal para guarnecer a Administração do Município com pessoal contratado/admitido diretamente.

A opção alternativa é a terceirização, onde se utiliza empresas para prover mão de obra ao Município, ou realizar Serviços Públicos ou de

interesse da Administração sob Contrato firmado com a mesma, e que se constitui em mecanismo que também tem sido alvo de questionamentos os mais variados pelos Tribunais de Contas, dependendo do tipo de serviço que é terceirizado.

Assim, o universo de possibilidades da Administração Municipal para alocação de pessoal em tarefas necessárias à Administração é extremamente restrito e não necessariamente redundante em Eficácia e Economicidade.

É impensável a possibilidade de que '*todos os serviços permanentes e essenciais*' sejam realizados por Servidores Efetivos, sejam eles atividades fim ou meio, sob pena de um engessamento da máquina administrativa que impedirá a evolução no caminho da eficiência dos Serviços Públicos, acarretando custos praticamente irredutíveis – ainda que venham a surgir no mercado alternativas de realização das tarefas mais eficientes e econômicas.

Outro exemplo é o acréscimo no número de Comissionados nos Planos de Cargos uma vez que, sendo demissíveis *ad nutum*, permitem ao Administrador dispensá-los em função da disponibilidade de meios do Município, em situações de crise. As admissões passam a ocorrer sem observar o regramento constitucional para as funções que deverão exercer.

Em verdade, a admissão no Serviço Público pela via dos Temporários, sempre foi cercada de problemas, por força da interpretação do preceito constitucional (*excepcional Interesse público*) e da realidade vivenciada da Administração.

A determinação constitucional, para edição de Lei Específica, foi atendida com a publicação da Lei 8745/93 que regulou a matéria no âmbito da Administração Federal.

É desse diploma:

Lei 8.745 de 9 de dezembro de 1993.

Dispõe sobre a contratação por tempo determinado para atender a

necessidade temporária de excepcional interesse público, nos termos do inciso IX do artigo 37 da Constituição Federal e dá outras providências.

(...)

Art. 1º. Considera-se necessidade temporária de excepcional interesse público:

I – assistência a situações de calamidade pública;

II – assistência a emergências em saúde pública (incluída pela Lei 12.314 de 2010)

III – realização de recenseamentos e outras pesquisas de natureza estatística efetuadas pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (incluída pela Lei 9.849 de 1999)

IV – admissão de professor substituto e professor visitante;

V – admissão de professor e pesquisador visitante estrangeiro;

VI – atividades:

a) Especiais nas organizações das Forças Armadas para atender à área industrial ou a encargos temporários de obras e serviços de engenharia (incluída pela Lei 9.849 de 1999)

b) De identificação e demarcação territorial (incluída pela Lei 11.784 de 2008)

c) (revogada)

d) Finalísticas do Hospital das Forças Armadas (incluída pela Lei 9.849 de 1999)

e) De pesquisa e desenvolvimento de produtos destinados à segurança de sistemas de informações, sob responsabilidade do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento para Segurança das Comunicações – CEPESC (incluída pela Lei 9.849 de 1999)

f) De vigilância e inspeção, relacionadas à defesa agropecuária, no âmbito do Ministério da Agricultura e do Abastecimento, para atendimento a situações emergenciais ligadas ao comércio internacional de produtos de origem animal ou vegetal ou de iminente risco à saúde animal, vegetal ou humana (incluída

pela Lei 9.849 de 1999)

- g) *Desenvolvidas no âmbito dos projetos do Sistema de Vigilância da Amazônia – SIVAM e do Sistema de Proteção da Amazônia – SIPAM (incluído pela Lei 9.849/1999)*
- h) *Técnicas especializadas, no âmbito de projetos de cooperação com prazo determinado, implementados mediante acordos internacionais, desde que haja, em seu desempenho, subordinação do contratado ao órgão ou entidade pública (incluído pela Lei 10.667 de 2003)*
- i) *Técnicas especializadas necessárias à implantação de órgãos ou entidades ou de novas atribuições definidas para organizações existentes ou as decorrentes do aumento transitório no volume de trabalho que não possam ser atendidas mediante a aplicação do artigo 74 da Lei 8.112 de 11 de dezembro de 1990 (incluído pela Lei 11.784 de 2008)*
- j) *Técnicas especializadas de tecnologia de informação, de comunicação e de revisão de processos de trabalho, não alcançadas pela alínea i e que não se caracterizem como atividades permanentes do órgão ou entidade (incluído pela Lei 11.784 de 2008)*
- k) (...)
- l) *Didático-pedagógicas em escolas de governo (incluída pela Lei 11.784 de 2008); e*
- m) *De assistência à saúde para comunidades indígenas (incluída pela Lei 11.784 de 2008); e*
- VII – *Admissão de professor, pesquisador e tecnólogo substitutos para suprir a falta de professor, pesquisador ou tecnólogo ocupante de cargo efetivo, decorrente de licença para exercer atividade empresarial relativa à inovação (incluído pela Lei 10.973 de 2004).*
- VIII - *admissão de pesquisador, nacional ou estrangeiro, para projeto de pesquisa com prazo determinado, em instituição*

destinada à pesquisa; e (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

IX - combate a emergências ambientais, na hipótese de declaração, pelo Ministro de Estado do Meio Ambiente, da existência de emergência ambiental na região específica. (Incluído pela Lei nº 11.784, de 2008)

X - admissão de professor para suprir demandas decorrentes da expansão das instituições federais de ensino, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministérios do Planejamento, Orçamento e Gestão e da Educação. (Incluído pela Lei nº 12.425, de 2011)

XI - admissão de professor para suprir demandas excepcionais decorrentes de programas e projetos de aperfeiçoamento de médicos na área de Atenção Básica em saúde em regiões prioritárias para o Sistema Único de Saúde (SUS), mediante integração ensino-serviço, respeitados os limites e as condições fixados em ato conjunto dos Ministros de Estado do Planejamento, Orçamento e Gestão, da Saúde e da Educação. (Incluído pela Lei nº 12.871, de 2013)

Desnecessário dizer da colcha de retalhos em que se transformou a Lei Federal que dá o norte exigido pela Constituição quanto às contratações temporárias, a qual, desde sua edição, em 1993, foi alvo de sucessivas inclusões, buscando atender a necessidades pontuais da Administração. Independentemente de serem de 'excepcional interesse' como exige a Carta Magna.

A questão é que a Administração não encontrou – dentro da literalidade constitucional – suporte para prover o atendimento aos serviços demandados sem ser pela via do Temporário e, aí, transformou em 'excepcional interesse' os serviços do SIVAM, admissão de professores 'para atender expansões', técnicas de informática 'que não sejam de caráter permanente' etc...

São redações ora muito vagas e abertas, abrindo espaço para qualquer

tipo de contratação (como no caso do SIVAM) ou específicas para atender a um caso particular (não necessariamente de interesse excepcional) como *'projetos de cooperação internacional com prazo determinado'*.

Sem levar em conta que as *'admissões para recenseamentos pelo IBGE'*, dada a natureza do próprio órgão terminam por eternizar-se.

Ou, ainda, *'as atividades finalísticas do Hospital das Forças Armadas'*, que apontam para atividade fim, essencial e permanente.

São inclusões que admitem a admissão de Temporários para qualquer tipo de serviço, desde que relacionado com a matéria incluída (por exemplo, motorista de ambulância de Hospital da Forças Armadas; ou digitador para tabular recenseamentos do IBGE; ou ainda técnico em eletrônica para o SIVAM etc...)

Em função disso, algumas dessas inclusões – tal como aquela do SIVAM – foram declaradas, cinco anos depois de sua edição e implementação, como inconstitucionais pela Suprema Corte.

Essa realidade – vivenciada pela Administração Federal – é exponencializada na esfera dos Municípios onde, com escassos recursos, o Gestor Municipal não pode onerar de forma permanente os Cofres Públicos (pela expansão do Plano de Cargos e admissão de novos Servidores Efetivos) sob pena de vir a incorrer em Responsabilidade Fiscal nos casos de queda da arrecadação municipal.

Temos, pois, que a adoção, de forma absoluta, de que todas as atividades essenciais, permanentes ou finalísticas da Administração devam ser cumpridas por Servidores Efetivos, é questionável.

Isso porque, mesmo as atividades ditas essenciais – tal como a Saúde, por exemplo – não demandam a investitura de todos os Profissionais (Médicos, Enfermeiras etc...) como Servidores Efetivos, sendo a terceirização ou a contratação temporária o mecanismo de que as Administrações têm se valido para assegurar o serviço sem comprometimento do equilíbrio econômico do Município.

3.3. O caso concreto de Anchieta

É necessário o entendimento de que a investidura como Servidor Efetivo acarreta um vínculo do mesmo com o Município de natureza permanente, estável e que, somente em situações excepcionais pode vir a ser rompido. Trata-se de um comprometimento da Receita Municipal com o Custeio de Pessoal, de caráter irreversível.

Admitindo uma situação hipotética, em que um Município, fiel ao entendimento dos Auditores, alterasse seu Plano de Cargos e passasse a admitir como Efetivos todos aqueles que viessem a prestar serviços de caráter permanente como por exemplo, motoristas, técnicos contábeis, auxiliares de informática, médicos e enfermeiros etc, com um elevado comprometimento de sua Receita para Custeio de Pessoal.

Supondo que houvesse uma queda brusca e dramática na arrecadação, a Administração estaria diante de um quadro de difícil, senão impossível, solução, uma vez que não teria como dispensar esses Servidores.

Abandonando a hipótese, o quadro acima descrito aplica-se integralmente ao Município de Anchieta, ante o desastre havido com a empresa SAMARCO, a qual representa, em termos de arrecadação de tributos, uma queda acentuada da Receita Municipal.

Caso o Município tivesse adotado a interpretação dada pelos Auditores e, promovida a alteração no Plano de Cargos, investido todos os 'temporários', pela via do Concurso Público como Servidores Efetivos, estaria agora em uma situação catastrófica.

A totalidade da arrecadação municipal estaria comprometida com o pagamento da folha de pessoal – que não poderia ser reduzida.

Felizmente, graças à 'política de contratação', questionada pelos Auditores a redução da máquina administrativa a patamares mínimos – ainda que com prejuízo, que se espera temporário, à qualidade do serviço prestado à Comunidade – permitiu que a Administração Municipal continuasse a operar dentro dos parcos recursos que ainda restaram.

É esse o cuidado que os Administradores – que cuidam objetiva e concretamente da matéria – têm ao definirem o seu Quadro de Servidores Efetivos.

Não é demais salientar que os Prefeitos Municipais são transitórios e a herança que deixam para seus sucessores podem vir a inviabilizar a Administração Municipal futura.

O inchaço da máquina administrativa – de forma irreversível pela via do Servidor Efetivo – é um risco ao equilíbrio fiscal que nenhum Administrador pode transmitir àquele que o sucede.

Dalí, a maior parte dos Órgãos Públicos – particularmente as Prefeituras Municipais – adotarem o instrumento da contratação temporária, que vem sendo alvo de questionamentos ao longo dos últimos anos, limitando os Servidores Efetivos ao mínimo exigido para fazer funcionar a Administração sem solução de continuidade.

Entendemos e compreendemos a preocupação dos Auditores com a matéria, ressaltando, entretanto que a mesma, além de não se encontrar na esfera da Prestação de Contas (refere-se a Atos de Gestão), demanda análise mais aprofundada quanto à prevalência dos Princípios Constitucionais destinados a balizar a interpretação do texto constitucional que fala em *'excepcional interesse público'*.

A Eficiência e a Economicidade são Princípios que, juntamente com os demais, destinam-se a orientar os procedimentos do Gestor Público – sempre voltados, obviamente, para o melhor Interesse Público.

Ações que, mesmo abrindo espaço para discussão sobre a Legalidade (Interpretação do texto constitucional quanto a *'excepcional interesse'*) são, de forma incontroversa, voltadas para a Eficiência e Economicidade e não colidem com os demais Princípios, devem ser admitidas.

Tal como as contratações temporárias feitas pelo Município de Anchieta.

Solicita-se, dessa forma, que a *'irregularidade'* seja afastada, uma vez que as contratações, longe de refletir uma *'política'* do Município, representa a adoção de mecanismo possível, e não ilegal, para a busca da Eficiência e Economicidade na Gestão Municipal, impedindo seqüelas insanáveis em caso de situações emergenciais de queda de Receita.

Caso haja distinto entendimento por parte dessa Corte, que a matéria seja remetida aos Atos de Gestão – como tem sido praxe por esse Tribunal quanto aos mecanismos de contratação de pessoal pela Administração Municipal.

Análise: Tendo em vista que a matéria em questão adentra a seara jurídica, bem como as disposições regimentais desta Corte de Contas, sugerimos que a análise do

presente item seja efetuada pelo NEC (Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas).

II.IV AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO ATENDIMENTO À LEI 101/00 QUANTO À COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA (ITEM 7.4.1 DO RTC 450/15)

Base legal: art. 14 da Lei 101/00

Dispõe a Lei 101/00, em seu art. 14, que a renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e pelo menos a uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Conforme se verifica do quadro da LDO de 2014 do município de Anchieta, a compensação apontada foi o aumento da Receita da Dívida Ativa. Entretanto, a receita de dívida ativa não compõe o rol de compensações previstas no inc. II do art. 101/00. Ademais, não foi possível verificar a demonstração de atendimento aos requisitos da Lei 101/00 na LOA de 2014 do município, quanto à renúncia de receita, de forma que propomos a citação do responsável para justificar-se e encaminhar a legislação municipal que trata da renúncia das receitas mencionadas.

Justificativa (fls. 93-95): O defendente alega em sua defesa:

A Constituição Federal, no art. 165, parágrafo 6º, estabelece que o projeto de lei orçamentária seja acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito sobre receitas e despesas decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia, expressando a aplicação do princípio de transparência das contas governamentais.

Consoante a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF, Lei complementar 101/00, em seu art. 14, inciso 1º, a renúncia de receita compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondem a tratamento diferenciado.

Os benefícios tributários se referem aos gastos governamentais indiretos decorrentes do sistema tributário, que visem objetivos econômicos e sociais, constituindo-se exceção ao sistema tributário de referência, e que alcancem, exclusivamente, determinado grupo de contribuintes, produzindo a redução da arrecadação potencial e aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte.

Feito esses esclarecimentos, passamos a tratar da legislação municipal que, no exercício de 2014, cuidou da matéria:

Decreto 4.704 de 27/02/14: Prorroga os efeitos da anistia de juros e multas de mora incidentes sobre o IPTU e ISSQN.

Decreto 4.792 de 30/06/14: Dispõe sobre a fixação de prazo de vencimento para pagamento do IPTU/TSU e taxa de localização e funcionamento. Concede desconto para pagamento em cota única.

Os decretos tiveram por objetivo a anistia de multas e juros de mora relativamente ao IPTU e ISSQN, representando renúncia de receita, amparados no entendimento de que esse benefício resulta em mecanismo eficiente para estimular o contribuinte a quitar seus débitos com a fazenda pública municipal, melhorando as receitas correntes.

Trazem como efeito colateral benéfico, a redução do número de demandas judiciais buscando a via administrativa do acordo, mais adequada ao contribuinte e mais eficaz para a administração.

Encaminhou juntamente às fls. 106-107, cópias dos decretos 4704/14 e 4792/14.

Análise: Em suas alegações, o defendente confirma que foi autorizada anistia dos juros de mora e multas referentes ao IPTU e ISSQN, bem como prorrogação de seus efeitos. Porém não consegue esclarecer quais medidas de compensação foram adotadas, conforme exigido pelo art. 14, II, da Lei 101/2009.

Segundo determina a LRF, a compensação da renúncia de receita deve ser **realizada por meio do aumento da receita**, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Portanto, utilizar como medida de compensação o recebimento de dívida ativa, conforme afirma o defendente, não configura aumento de receita, tendo em vista

apenas tratar-se de entrada de recursos provenientes de tributos previstos orçamentariamente, e com prazos de pagamento já vencidos. Não há, nesse sentido, nenhuma compensação de renúncia de receita. Pelo contrário, o que ocorre é que o poder executivo está abrindo mão de receber tributos em sua integralidade, já que os juros de mora, que consistem em atualização do valor principal, estão, juntamente com a multa, sendo anistiados.

Assim, diante das considerações feitas acima, entendemos que a **irregularidade permanece**.

II.V REGISTRO DA PROVISÃO MATEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA NÃO EFETUADO NO ANEXO 16 (monitoramento) (ITEM 10.A DO RTC 450/15)

Consta do Balanço Patrimonial, rubrica Provisões ao Longo Prazo, um valor registrado de R\$ 33.178.276,29, em conformidade com o evidenciado também no IPAS (proc. TC 3.690/2015). Entretanto, o que motivou a citação em 2011 foi a ausência de registro no Anexo 16, o que persiste, conforme se observa do arquivo DEMDIF, motivo pelo qual sugerimos a **citação** do responsável.

Justificativa (fl. 95-96): O defendente informou que relativamente ao Instituto de Previdência, não há exigência da emissão do Anexo 16, uma vez que o mesmo não possui Dívida Fundada, restando tão somente a contabilização das Provisões Matemáticas.

Análise: Tendo em vista o art. 98 da Lei 4320/64:

Art. 98. A dívida fundada compreende os compromissos de exigibilidade superior a doze meses, contraídos para atender a desequilíbrio orçamentário ou a financeiro de obras e serviços públicos.

Observa-se que o conceito legal de dívida fundada não abrange o provisionamento, nesse caso pertinente ao RPPS.

Desta forma, assiste razão ao interessado, motivo pelo qual somos pelo saneamento do item.

III - GESTÃO FISCAL

III.I - DESPESAS COM PESSOAL

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
Despesas totais com pessoal	137.660.858,20
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	46,49%

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
Despesas totais com pessoal	148.825.497,49
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	50,26%

Conforme se observa das tabelas anteriores e considerando o RTC 450/2015, foram cumpridos os limites legal e prudencial.

III.II DÍVIDA PÚBLICA CONSOLIDADA

De acordo com o RTC 450/15, a dívida consolidada líquida não extrapolou o limite de 120% estabelecido na legislação; conforme evidenciado a seguir:

Descrição	Valor
Dívida consolidada	3.771.825,84
Deduções	56.001.386,14
Dívida consolidada líquida	0,00
Receita corrente líquida - RCL	296.089.640,79
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	0%

III.III - OPERAÇÃO DE CRÉDITOS E CONCESSÃO DE GARANTIAS

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
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)

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
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)

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
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 450/2015 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.

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	59.759.120,31
Receitas provenientes de transferências	197.625.843,19
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	257.384.963,50
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	95.779.512,69
% de aplicação	37,21%

Da tabela 7 e conforme RTC 450/2015 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	17.889.200,58
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	16.788.099,15
% de aplicação	93,84%

Da tabela 8 e conforme RTC 450/2015 verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 60% relacionado ao pagamento dos profissionais do magistério.

IV.III - APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	59.575.687,00
Receitas provenientes de transferências	197.625.843,19
Base de cálculo para aplicação em ações e serviços públicos de saúde	257.201.530,19
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	55.561.289,15
% de aplicação	21,60%

Do RTC 450/2015 verifica-se que o município cumpriu com o limite mínimo constitucional de 15% relacionado às ações e serviços públicos de saúde.

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

De acordo com o RTC 450/2015, o parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB, emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2014, foi favorável à aprovação com ressalva.

IV.V - PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA SAÚDE

De acordo com o RTC 450/2015, o parecer do Conselho Municipal de Saúde que integra a prestação de contas anual do município de Anchieta (PCFSAU), emitiu parecer favorável à prestação de contas relativa ao exercício de 2014.

Uma vez que apuramos a aplicação além do mínimo exigido para a Saúde em Anchieta, cabe registrar que a Prestação de Contas da Saúde tem sua apreciação efetuada pelo Conselho Municipal trimestralmente.

Na presente conta somente o relatório referente ao 3º quadrimestre de 2014 foi enviado a esta Corte de Contas.

Por tal razão, opinamos por determinar ao gestor, ou quem vier a substituí-lo, que nas próximas prestações de contas encaminhe os relatórios de análise das prestações de contas efetuadas pelo Conselho Municipal de Saúde em todos os trimestres do exercício a que se referirem as contas.

IV.VI - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

Tabela 10: Transferências para o Poder Legislativo		Em R\$ 1,00
Descrição		Valor
Receita tributária e transferências (Art. 29-A CF/88) – exercício anterior		262.871.903,82
% máximo para o município		7%
Valor máximo permitido para transferência		18.401.033,27
Valor efetivamente transferido		17.704.778,03

Conforme RTC 450/2015 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 Anchieta, 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.IV - AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO ATENDIMENTO À LEI 101/00 QUANTO À COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA (ITEM 7.4.1 DO RTC 450/15)

Quanto ao **item II.III**, por tratar-se de matéria da seara jurídica, entendemos que as justificativas apresentadas devam ser objeto de análise pelo NEC (Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas), na forma regimental.

Vitória, 13 de junho 2016.

RAYMAR ARAUJO BELFORT
Auditor de Controle Externo

IV - TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

Em R\$ 1.000

Valor

383.811.009,82			
18.401.034,37			
17.104.178,03			

Conforme RTC 450/2015 o valor repassado à Câmara Municipal respeitou o limite constitucional.

V - CONCLUSÃO

Foi examinada a Prestação de Contas constante do presente processo, referente às contas de governo do município de Anchieta, referente ao exercício de 2014, formulada conforme disposições da Lei 235/2013.

Tendo em vista o que determina a legislação pertinente, no que tange ao aspecto técnico-contábil, opta-se pela **REJEIÇÃO** da presente Prestação de Contas

Proc. TC 3.899/2015
Fl. 31
Rubrica
Mat. 203.174

TCEES

TRIBUNAL DE CONTAS
DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO

Relatório Técnico Contábil

RTC 450/2015

Prefeitura Municipal de Anchieta

Vitória

out/2015

5ª SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL (Governo)

Processo TC	3.899/2015
Município	Anchieta
Exercício	2014
Vencimento	31/03/2017
Prefeito ¹	Marcus Vinicius Doelinger Assad CPF: 525.336.207-00 Endereço Institucional: Rodovia do Sol, Km 21,5, 1620, Vila Samarco, Anchieta-ES - CEP 29.480-000
Prefeito ²	Marcus Vinicius Doelinger Assad

1. Responsável pelo governo
2. Responsável pelo envio da prestação de contas

CONSELHEIRO RELATOR:

SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

AUDITOR DE CONTROLE EXTERNO:

Lenita Loss
Matr. 203.174

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	34
2 FORMALIZAÇÃO	35
2.1 CUMPRIMENTO DE PRAZO	35
2.2 ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL.....	35
3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO.....	36
4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	37
4.1. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL SEM INDICAÇÃO DE LEI AUTORIZATIVA	38
5 EXECUÇÃO FINANCEIRA.....	39
5.1 DESCONFORMIDADES ENTRE OS SALDOS EVIDENCIADOS NO BALANÇO FINANCEIRO E OS APRESENTADOS NOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS	39
6 EXECUÇÃO PATRIMONIAL	40
6.1 INVESTIMENTOS EM CONSÓRCIOS NÃO EVIDENCIADOS NO BALANÇO PATRIMONIAL.....	42
7 GESTÃO FISCAL	43
7.1 DESPESAS COM PESSOAL.....	43
7.1.1) POLÍTICA PÚBLICA NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA	44
7.2 DÍVIDA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO	47
7.3 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE GARANTIAS.....	48
7.4 RENÚNCIA DE RECEITA	51
7.4.1 – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO ATENDIMENTO À LEI 101/00 QUANTO À COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA.....	53
8 GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO	53
8.1 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO .	53
8.2 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE	55
8.3 PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DO FUNDEB	57
8.4 PARECER EMITIDO PELO CONSELHO DE ACOMPANHAMENTO E CONTROLE SOCIAL DA SAÚDE.....	58
9 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO	60
10 MONITORAMENTO	61
11 CONCLUSÃO	62
APÊNDICE I – DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA.....	63
APÊNDICE II – DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO.....	64
APÊNDICE III – DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADA.....	65
APÊNDICE IV – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	66
APÊNDICE V – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE.....	67

1 INTRODUÇÃO

As contas anuais, objeto de apreciação nos presentes autos, refletem a conduta do Sr. Marcus Vinicius Doelinger Assad, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município de Anchieta, no exercício de 2014, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual de Investimento, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES tem suas competências previstas nos artigos 31, § 1º, 71 a 75, da Constituição Federal; nos artigos 71 a 75 da Constituição Estadual; e na Lei Complementar nº 621/2012 – Lei Orgânica do TCEES, de forma que, dentre as competências a ele atribuídas, destaca-se a avaliação do desempenho do chefe do Poder Executivo Municipal, refletido nos resultados da gestão orçamentária, financeira, patrimonial e operacional, traduzidos nas contas anuais por ele prestadas, com a consequente emissão de parecer prévio recomendando ao Poder Legislativo Municipal a aprovação, aprovação com ressalvas ou a rejeição das contas.

Atendendo as disposições contidas no artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Espírito Santo – RITCES e na Instrução Normativa TC 28/2013, o Sr. Marcus Vinicius Doelinger Assad, prefeito municipal em exercício, encaminhou, em arquivos digitais, a Prestação de Contas Anual – PCA relativa ao exercício financeiro de 2014, autuada nesse Tribunal como Processo TC 3.899/2015, composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das Unidades Gestoras: Câmara, RPPS, FMS e Prefeitura Municipal.

Com vistas à apreciação e emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento das contas de governo do Sr. Marcus Vinicius Doelinger Assad, pelo Poder Legislativo do município de Anchieta, as contas consolidadas ora apresentadas e os

processos conexos e/ou continentes apensados, foram objeto de análise pelo(s) auditor(s) de controle externo que subscreve(em) o presente Relatório Técnico Contábil – RTC, cujas constatações apresentam-se analiticamente nele descritas.

A análise das contas em questão teve seu escopo delimitado pela Resolução TC 273/2014, sendo realizada com base na apreciação das peças e demonstrativos encaminhados pelo gestor responsável.

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

2 FORMALIZAÇÃO

2.1 CUMPRIMENTO DE PRAZO

A Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal por meio do ofício 082/2015, em 31/03/2015, nos termos do artigo 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, observando, portanto, o prazo regimental.

Tendo em vista o art. 122 e o § 2º do art. 123 do RITCEES o prazo de até 24 meses para emissão de Parecer Prévio começa a contar do completo recebimento da documentação, ou seja, a partir de 31/03/2015.

Desta forma o prazo para emissão do Parecer Prévio sobre as contas objeto de apreciação nos presentes autos encerra-se em 31/03/2017.

2.2 ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

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

3 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO

A Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei 877/2013, elaborada nos termos do § 2º, do artigo 165 da CF/88, compreendendo as metas e prioridades do município de Anchieta, para o exercício de 2014, dispôs sobre a elaboração da lei orçamentária anual, definindo os programas prioritários de governo e estabelecendo, dentre outras diretrizes, os riscos e metas fiscais a serem observados na execução orçamentária daquele exercício.

A meta estabelecida na LDO para Resultados Primário e Nominal foi, respectivamente, de -R\$ 1.540.799,00 e de -R\$ 3.404.703,84. Conforme Relatório Resumido da Execução Orçamentária encaminhado pelo município, a meta de resultado primário não foi atingida, haja vista o resultado de -R\$ 2.998.130,44. Em mesmo sentido foi o resultado da arrecadação de receitas primárias, com meta de R\$ 353.623.294,00, e realizado de R\$ 296.257.421,77. Já a meta de resultado nominal foi atingida tendo em vista o resultado de -R\$ 18.771.443,71.

O responsável recebeu pareceres de alerta desta Corte de Contas, pelo não atingimento de metas previstas conforme consta nos seguintes processos:

- Relatório Resumido da Execução Orçamentária referentes aos 1º ao 4º bimestres de 2014: Proc. TC 2.765 e 4.960, 7.915 e 9.885/14.

Ademais, não consta na LDO previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita.

Por sua vez, a Lei Orçamentária Anual – LOA do município de Anchieta – Lei 892/2013 – estimou a receita e fixou a despesa para o exercício de 2014 em R\$ 359.123.286,60, admitida a abertura de créditos adicionais suplementares, limitados a 60% do valor total do orçamento, conforme artigo 6º, o que equivale a R\$ 215.473.971,96.

4 EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

No que tange às receitas, verifica-se que houve uma previsão original de R\$ 359.123.286,60, e uma arrecadação de R\$ 312.532.296,47, equivalendo a 87,03% da receita prevista.

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

Unidades gestoras	Previsão	Arrecadação	%
Prefeitura Municipal	R\$ 359.123.286,60	R\$ 312.532.296,47	87,03%
Totais	R\$ 359.123.286,60	R\$ 312.532.296,47	87,03%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

A execução orçamentária consolidada das despesas, composta pelas unidades gestoras integrantes do orçamento fiscal e da seguridade social do município sob análise, apresenta-se no Balanço Orçamentário evidenciando um montante de R\$ 339.268.240,20, cujo resultado representa 85,79% em relação às despesas autorizadas, conforme evidenciamos na tabela a seguir:

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

Unidades gestoras	Autorização	Execução	%
Prefeitura Municipal	R\$ 395.460.802,36	R\$ 339.268.240,20	85,79%
Totais	R\$ 395.460.802,36	R\$ 339.268.240,20	85,79%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

O resultado da execução orçamentária evidencia um déficit orçamentário de R\$ 26.735.943,73, conforme demonstrado a seguir:

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

Receita total arrecadada	R\$ 312.532.296,47
Despesa total executada (empenhada)	R\$ 339.268.240,20
Resultado da execução orçamentária (déficit)	R\$ -26.735.943,73

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

Foi observado que o déficit orçamentário de 2014 foi totalmente absorvido pelo superávit financeiro, evidenciado no balanço patrimonial do exercício de 2013, excluído o pertinente ao IPAS, dado a destinação específica:

Tabela 03a: Resultado financeiro de 2013 **Em R\$ 1,00**

Especificação	Valor
Ativo Financeiro	R\$ 142.425.196,85
Passivo Financeiro	R\$ 38.815.045,16

(=) Ativo financeiro (-) Passivo Financeiro (Superávit Financeiro)	R\$ 103.610.151,69
(-) Superávit do IPAS de Anchieta	R\$ 54.161.235,49
(=) Superávit financeiro excluído o do IPAS	R\$ 49.448.916,20

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

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

Lei	Créditos adicionais suplementares	Créditos adicionais especiais
892/13	R\$ 189.681.241,22	
892/13		R\$ 328.334,02
Totais	R\$ 189.681.241,22	R\$ 328.334,02

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014 - BALVER

Considerando a dotação inicial e as movimentações de créditos orçamentários, constata-se que houve uma elevação na autorização das despesas no montante de R\$ 36.337.515,76 resultando numa despesa total fixada de R\$ 395.460.802,36, conforme segue:

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

	Valores
Dotação inicial – LOA	R\$ 359.123.286,60
Créditos adicionais suplementares	R\$ 189.681.241,22
Créditos adicionais especiais	R\$ 328.334,02
Anulação de dotações	R\$ -153.672.059,48
Despesa total fixada atualizada	R\$ 395.460.802,36

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014 - BALVER

Verifica-se, com base nas tabelas anteriores, que a limitação para abertura de créditos adicionais suplementares foi respeitada (R\$ 215.473.971,96).

Indicativo de Irregularidade

4.1. ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL SEM INDICAÇÃO DE LEI AUTORIZATIVA

Base legal: CRFB/88, art. 167, inciso V, c/c art. 42 e 43 da Lei nº 4.320/64

A relação de créditos adicionais encaminhada indica que houve a abertura de créditos adicionais especiais, que na soma totaliza R\$ 328.334,02, tendo como lei autorizativa a própria LOA, lei 892/2013.

Entretanto, os créditos adicionais especiais são utilizados quando uma determinada necessidade não foi prevista no orçamento, e, de acordo com o art. 42 da Lei 4320/64, devem ser precedidos de lei autorizativa, motivo pelo qual o responsável deverá ser citado.

5 EXECUÇÃO FINANCEIRA

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

Na tabela a seguir, sintetiza-se o Balanço Financeiro que integra a prestação de contas anual consolidada do município de Anchieta, relativa ao exercício de 2014:

Tabela 06: Síntese do Balanço Financeiro		Em R\$ 1,00
Saldo em espécie do exercício anterior		R\$ 141.218.948,12
Receitas orçamentárias		R\$ 291.171.513,88
Transferências financeiras recebidas		R\$ 96.356.089,37
Recebimentos extraorçamentários		R\$ 140.376.214,16
Despesas orçamentárias		R\$ 333.621.472,09
Transferências financeiras concedidas		R\$ 88.809.150,73
Pagamentos extraorçamentários		R\$ 112.488.161,77
Saldo em espécie apurado para o exercício seguinte		R\$ 134.203.980,94

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014_BALFIN

Indicativo de Irregularidade

5.1 DESCONFORMIDADES ENTRE OS SALDOS EVIDENCIADOS NO BALANÇO FINANCEIRO E OS APRESENTADOS NOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS

Base legal: NBC T 16.6 – Demonstrações Contábeis

Observou-se que os saldos evidenciados no balanço financeiro, especialmente na receita e despesa, não estão em conformidade com aqueles evidenciados no balanço orçamentário (BALORC) e balancete da execução orçamentária da despesa e da receita (BALEXO), o que torna os demonstrativos contábeis inconsistentes, afetando a fidedignidade da situação orçamentária e financeira evidenciada, em desacordo com as normas brasileiras de contabilidade.

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

Rubrica	BALFIN	BALORC	BALEXO
Receitas orçamentárias	R\$ 291.171.513,88	R\$ 312.532.296,47	R\$ 312.532.296,47
Recebimentos extraorçamentários	R\$ 140.376.214,16		R\$ 167.676.839,90
Despesas orçamentárias	R\$ 333.621.472,09	R\$ 339.268.240,20	R\$ 339.268.240,20
Pagamentos extraorçamentários	R\$ 112.488.161,77		R\$ 192.997.862,76

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014_BALFIN

6 EXECUÇÃO PATRIMONIAL

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

A Demonstração das Variações Patrimoniais - DVP consolidada, que integra a prestação de contas sob análise, evidencia um resultado patrimonial positivo, consubstanciado num superávit patrimonial no valor de R\$ 30.516.289,06.

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

Tabela 07: Síntese da DVP

	Em R\$ 1,00
Variações patrimoniais aumentativas	R\$ 427.441.132,70
Variações patrimoniais diminutivas	R\$ 396.924.843,64
Resultado patrimonial do período (Superávit Patrimonial)	R\$ 30.516.289,06

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014_DEMVAP

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

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

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

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

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

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

Especificação	2013	2014
Ativo circulante	153.176.421,32	145.680.279,58
Ativo não circulante	298.073.433,56	310.885.766,43
Passivo circulante	10.001.298,85	10.174.752,75
Passivo não circulante	26.294.484,85	36.810.977,57
Patrimônio líquido	414.954.071,18	409.580.368,11

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014 _ BALPAT

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

Tabela 09: Resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial **Em R\$ 1,00**

Especificação	Valor
Ativo Financeiro	134.233.749,89
Passivo Financeiro	10.439.009,96
(=) Ativo financeiro (-) Passivo Financeiro (Superávit Financeiro)	123.794.739,93

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014 _ BALPAT

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

6.1 INVESTIMENTOS EM CONSÓRCIOS NÃO EVIDENCIADOS NO BALANÇO PATRIMONIAL

Conforme se verifica do balanço patrimonial não foi identificado o registro das participações, avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, nos consórcios em que o município é consorciado.

Esta situação foi destacada no Relatório Técnico Contábil 45/2015 constante do Processo TC 2.574/2014 que cuida da Prestação de Contas Anual de 2013 do Município de Anchieta, nos seguintes termos:

Conforme se verifica do balanço patrimonial não foi identificado o registro das participações, avaliadas pelo método da equivalência patrimonial, nos consórcios em que o município é consorciado. Foram identificados os seguintes consórcios em que o município faz parte:

Valor	123.174.752,78	Consórcio Público da Região Expandida Sul - CIM Expandida Sul;
Valor	38.570.077,87	Consórcio Público para o Desenvolvimento Sustentável da Região Sul do ES – CONDESUL;
Valor	409.580.388,11	Consórcio Público Para Tratamento E Destinação Final Adequada De Resíduos Sólidos Da Região Sul Serrana Do Estado Do Espírito Santo – CONSUL

A não evidenciação destes investimentos contraria o art. 13 da Portaria STN 72/2012:

Valor	134.233.749,99	Art. 13. Os entes da Federação consorciados evidenciarão sua participação no consórcio público em seu balanço patrimonial como ativo não circulante – investimentos, devidamente atualizado por equivalência patrimonial.
-------	----------------	---

Ademais, insta acrescentar que as retificações de informações contábeis devem observar a Norma Brasileira de Contabilidade NBCT 16.5.

Sugere-se recomendar ao responsável a contabilização das participações em consórcios.

O processo encontra-se pendente de apreciação e, em assim sendo, sugerimos reiterar a recomendação ao responsável para atentar quanto à necessidade de contabilização das participações em consórcios.

7 GESTÃO FISCAL

7.1 DESPESAS COM PESSOAL

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

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

Conforme conceituado pela Secretaria do Tesouro Nacional:

A despesa total com pessoal compreende o somatório dos gastos do Ente da Federação com ativos, inativos e pensionistas, deduzidos alguns itens exaustivamente explicitados pela própria LRF, não cabendo interpretações que extrapolem os dispositivos legais.¹

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

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

¹ BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Manual de Demonstrativos Fiscais**: aplicado à União e aos Estados, Distrito Federal e Municípios. 5. ed. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, Coordenação-Geral de Normas de Contabilidade Aplicadas à Federação, 2012.

Apurou-se a RCL do município de Anchieta, no exercício de 2014, que, conforme planilha APÊNDICE I deste relatório, totalizou R\$ 296.089.640,79.

Constata-se, com base na documentação que integra a prestação de contas sob análise, que as despesas com pessoal executadas pelo Poder Executivo atingiram 46,49% da receita corrente líquida, conforme demonstrado na planilha APÊNDICE II, sintetizada na tabela a seguir:

Tabela 10: Despesas com pessoal – Poder Executivo

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
Despesas totais com pessoal	137.660.858,20
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	46,49%
Limite Legal (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <54%>	159.888.406,03
Limite Prudencial (§ único, Art. 22 da LRF) - <57%>	151.893.985,73

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2011

Conforme se observa da tabela anterior foram cumpridos os limites legal e prudencial.

No que se refere às despesas totais com pessoal, consolidando o Poder Executivo com o Poder Legislativo, constatamos que essas despesas atingiram 50,26% em relação à receita corrente líquida, conforme demonstrado na planilha APÊNDICE III deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Tabela 11: Despesas com pessoal consolidadas

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
Despesas totais com pessoal	148.825.497,49
% das despesas totais com pessoal em relação à RCL	50,26%
Limite Legal (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <60%>	177.653.784,47
Limite Prudencial (§ único, Art. 22 da LRF) - <57%>	168.771.095,25

Fonte: [Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

Conforme se observa da tabela anterior, considerando as despesas consolidadas, também foram cumpridos os limites legal e prudencial.

INDICATIVO DE IRREGULARIDADE

7.1.1) POLÍTICA PÚBLICA NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

Base Normativa: Art. 37, IX da Constituição da República de 1988.

Ao realizar a apuração do cumprimento do limite legal da despesa com pessoal, foi verificado que a Prefeitura Municipal de Anchieta efetuou gastos com pessoal no exercício de 2014 da ordem de R\$ 86.627.980,71 para a rubrica de vencimentos de pessoal fixo (31901100) enquanto que na rubrica contratação por tempo determinado (31900400) foi gasto R\$ 38.941.905,86.

Questões relacionadas com a execução da contratação (realização do processo de seleção) e com as nomeações, o entendimento é que se referem a atos de gestão e que não caberia nestes autos de análise de Prestação de Contas.

Entretanto, em relação à política de contratação, se estatutário ou celetista, se há realização de concurso ou processo seletivo, tem reflexo com políticas públicas e, portanto, podem se refletir nas presentes contas.

As contratações temporárias estão regradas na Constituição Federal, art. 37, IX e se referem à existência de Lei estabelecendo casos de contratação por tempo determinado para atender à necessidade temporária de excepcional interesse público.

Ou seja, necessário que haja Lei regulamentando as contratações temporárias e a ocorrência da necessidade temporária de excepcional interesse público, não bastando a simples ocorrência de interesse público, mas sim algo muito além desta questão.

Quanto ao Programa de Saúde da Família, esta Corte tem relevado a questão para se aprofundar em estudo. Ainda assim, quanto às demais, transparecem ter a municipalidade adotado a política de efetua-las por meio de contratações temporárias, conforme comparativo dos últimos três exercícios, considerando as áreas de educação e obras e transportes:

EDUCAÇÃO		
Tipo de vínculo	2013 (R\$)	2014 (R\$)
Contratação definitiva (3319011)	22.665.574,38	24.441.129,20
Contratação p/ tempo determinado (3319004)	18.050.694,42	21.307.499,89
SAUDE		
Tipo de vínculo	2013 (R\$)	2014 (R\$)

Contratação definitiva (3319011)	22.084.094,05	25.226.089,42
Contratação p/ tempo determinado (3319004)	5.265.299,08	10.324.925,79

Para o desempenho de missões essenciais, garantia de independência técnica, proporcionar segurança e a meritocracia nas admissões, servidores públicos não devem ser recrutados em caráter precário, mas sim, devem as administrações providenciar estrutura de cargos de provimento efetivo e de carreira.

A Suprema Corte já se pronunciou no sentido do descabimento da contratação temporária de servidores para o exercício de funções burocráticas, conforme decidido na ADI 2.987/SC, Relatoria Ministro Sepúlveda Pertence, reafirma na ADI 3.430/ES, Relatoria do Ministro Ricardo Lewandowski ao apreciar a constitucionalidade da Lei Complementar nº 300/2004, do Estado do Espírito Santo, que definia contratações temporárias pela Secretaria de Estado da Saúde (SESA) e do Instituto Estadual de Saúde Pública (IESP).

No caso de Anchieta, há uma gama de contratações temporárias, e embora tenha sido noticiado ser reconhecida pela administração em 2014, não logrou a mesma realizar os ajustes necessários ao cumprimento dos dispositivos constitucionais, e pelo contrário junto ao endereço eletrônico do jurisdicionado, <http://www.anchieta.es.gov.br/Publicacoes/15/EDITAIS>, constata-se que a política adotada na municipalidade em 2015 permanece no sentido de efetivação de "processos seletivos simplificados" para as contratações, inclusive motoristas, contador e técnico em contabilidade, entre outras.

Chama atenção a contratação temporária de Agentes Comunitários de Saúde quando desde 2006 o tema é regido pela Lei 11.350/2006 e definida necessidade de processo seletivo para sua contratação, submetendo-se ao regime jurídico estabelecido na CLT, salvo se lei local dispuser em contrário.

Ainda quando da apuração de pagamento de profissionais do magistério com o mínimo de 60% dos recursos recebidos do FUNDEB (art. 22 da Lei 11.494/2007), há um total de R\$ 14.462.475,50 em contratos temporários (3.1.90.04) e de pessoal civil (3.1.90.11) um total de R\$ 19.663.623,50.

Assim, tratando exclusivamente de políticas públicas é de ser citado o Prefeito Municipal de Anchieta em 2014 para apresentar as razões de justificativas quanto à questão de contratações temporárias realizadas naquela municipalidade em preterição à regra constitucional de Concurso Público.

7.2 DÍVIDA CONSOLIDADA DO MUNICÍPIO

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

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

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

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

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

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

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

Descrição	Valor
Dívida Consolidada	3.771.825,84
Deduções	56.001.386,14
Dívida Consolidada Líquida	0,00
Receita corrente líquida - RCL	296.089.640,79
% da dívida consolidada líquida sobre a RCL	0%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

A dívida consolidada líquida não extrapolou os limites previstos, estando em acordo com a legislação supramencionada.

7.3 OPERAÇÕES DE CRÉDITO E CONCESSÃO DE GARANTIAS

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

Segundo o inciso III, do artigo 29, da Lei de Responsabilidade Fiscal, operações de crédito são compromissos financeiros assumidos em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Tabela 13: Operações de crédito (Limite 16% RCL)

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
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%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

Tabela 14: Garantias concedidas (Limite 22% RCL)

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
Montante global das garantias concedidas	0,00
% do montante global das garantias concedidas sobre a RCL	0%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

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

Descrição	Valor
Receita corrente líquida – RCL	296.089.640,79
Montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias	0,00
% do montante global das operações de crédito por antecipação de receitas orçamentárias sobre a RCL	0%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

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

7.4 RENÚNCIA DE RECEITA

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

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

O artigo 4º LRF estabelece que o projeto da Lei de Diretrizes Orçamentárias deve integrar o Anexo de Metas Fiscais, o qual deve conter, dentre outros demonstrativos,

o da estimativa e compensação da renúncia de receita e o da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

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

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias do município (Lei 877/2013), aprovada para o exercício sob análise, constata-se a previsão para renúncia de IPTU e ISSQN, na modalidade parcelamento/anistia, para contribuintes em débito com a fazenda, com previsão total de R\$ 8.000.000,00 para o exercício 2014, conforme quadro a seguir, extraído da LDO de 2014.

Não se constatou, no entanto, a legislação municipal que trata da renúncia das receitas mencionadas.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANCHIETA
CNPJ 27.142.694/0001-58

ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA						
PREFEITURA MUNICIPAL DE ANCHIETA						
LEI DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS						
ANEXO DE METAS FISCAIS						
ESTIMATIVA E COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA						
2014						
LRF, art. 4º, § 2º, inciso V						
TRIBUTOS	MODALIDADE	SETORES/ PROGRAMAS/ BENEFICIÁRIO	RENÚNCIA DE RECEITA PREVISTA			COMPENSAÇÃO
			2014	2015	2016	
IPTU	Parcel/Anistia	Contribuintes em Débito com a Fazenda	3.000.000	2.000.000	3.000.000	Aumento da Receita da Dívida Ativa
ISSQN	Parcel/Anistia	Contribuintes em Débito com a Fazenda	5.000.000	4.000.000	3.000.000	Aumento da Receita da Dívida Ativa
TOTAL			8.000.000	6.000.000	6.000.000	
FONTE: Secretaria da Fazenda						

7.4.1 – AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO ATENDIMENTO À LEI 101/00 QUANTO À COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA

Base Legal: art. 14 da Lei 101/00

Dispõe a Lei 101/00, em seu art. 14, que a renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições:

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no caput, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

Conforme se verifica do quadro da LDO de 2014 do município de Anchieta, a compensação apontada foi o aumento da Receita da Dívida Ativa. Entretanto, a receita de dívida ativa não compõe o rol de compensações previstas no inc. II do art. 101/00. Ademais, não foi possível verificar a demonstração de atendimento aos requisitos da Lei 101/00 na LOA de 2014 do município, quanto à renúncia de receita, de forma que propomos a citação do responsável para justificar-se e encaminhar a legislação municipal que trata da renúncia das receitas mencionadas.

8 GESTÃO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO

8.1 APLICAÇÃO DE RECURSOS NA MANUTENÇÃO E NO DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

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

Por determinação da Constituição Federal, os municípios devem aplicar, anualmente, nunca menos de vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita

resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, e devem destinar, ainda, não menos do que 60% dos recursos provenientes do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – FUNDEB para o pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício.

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município de Anchieta, no exercício de 2014, aplicou 37,21% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, planilha de apuração, **APÊNDICE IV** deste relatório, resumidamente demonstrado na tabela a seguir:

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

Destinação de recursos	Valor
Receitas provenientes de impostos	59.759.120,31
Receitas provenientes de transferências	197.625.843,19
Base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino	257.384.963,50
Valor mínimo a ser aplicado	64.346.240,88
Percentual mínimo a ser aplicado	25,00%
Valor aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino	95.779.512,69
% de aplicação	37,21%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

Quanto à destinação de recursos para pagamento dos profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício, constata-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município destinou 93,84% das receitas provenientes do FUNDEB, conforme demonstrado na planilha de apuração, **APÊNDICE IV**, e apresentado resumidamente na tabela a seguir:

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

Destinação de recursos	Valor
Receitas líquidas provenientes do FUNDEB	17.889.200,58
Valor mínimo a ser aplicado	10.733.520,35
Percentual mínimo a ser aplicado	60,00%
Valor destinado ao pagamento dos profissionais do magistério	16.788.099,15
% de aplicação	93,84%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

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

8.2 APLICAÇÃO DE RECURSOS EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

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

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

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

Os percentuais mínimos das receitas de impostos e transferências a serem aplicados, anualmente, pela União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Os critérios de rateio dos recursos da União vinculados à saúde destinados aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados destinados a seus respectivos Municípios, objetivando a progressiva redução das disparidades regionais;

As normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas esferas federal, estadual, distrital e municipal; e

As normas de cálculo do montante a ser aplicado pela União.

Em 13 de janeiro de 2012 foi editada a Lei Complementar 141, regulamentando o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, estabelecendo, dentre outras providências,

os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços públicos de saúde; os critérios de rateio dos recursos de transferências para a saúde e as normas de fiscalização, avaliação e controle das despesas com saúde nas três esferas de governo; e a transparência, visibilidade, fiscalização, avaliação e controle da aplicação dos recursos destinados à saúde.

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

Avaliou-se, com base na documentação que integra a prestação de contas anual, que o município de Anchieta, no exercício de 2014, aplicou 21,60% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, em ações e serviços públicos de saúde, conforme demonstrado na planilha de apuração, **APÊNDICE V** deste relatório, e evidenciado resumidamente na tabela a seguir:

Destinação de recursos	Em R\$ 1,00
	Valor
Receitas provenientes de impostos	59.575.687,00
Receitas provenientes de transferências	197.625.843,19
Base de cálculo p/ aplicação em ações e serviços públicos de saúde	257.201.530,19
Valor mínimo a ser aplicado	38.580.229,53
Percentual mínimo a ser aplicado	15,00%
Valor aplicado em ações e serviços públicos de saúde	55.561.289,15
% de aplicação	21,60%

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

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

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

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

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

2 (dois) representantes do Poder Executivo Municipal, dos quais pelo menos 1 (um) da Secretaria Municipal de Educação ou órgão educacional equivalente;

1 (um) representante dos professores da educação básica pública;

1 (um) representante dos diretores das escolas básicas públicas;

1 (um) representante dos servidores técnico-administrativos das escolas básicas públicas;

2 (dois) representantes dos pais de alunos da educação básica pública;

2 (dois) representantes dos estudantes da educação básica pública, sendo um deles indicado pela entidade de estudantes secundaristas.

O portal do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE resumiu as funções dos Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB conforme segue²:

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

² <http://www.fnnde.gov.br>

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

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

Entre as atribuições dos conselhos do FUNDEB, estão:

- acompanhar e controlar a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos do FUNDEB;
- supervisionar a elaboração da proposta orçamentária anual, no âmbito de suas respectivas esferas governamentais de atuação;
- supervisionar a realização do censo escolar anual;
- instruir, com parecer, as prestações de contas a serem apresentadas ao respectivo Tribunal de Contas. O parecer deve ser apresentado ao Poder Executivo respectivo em até 30 dias antes do vencimento do prazo para apresentação da prestação de contas ao Tribunal; e
- acompanhar e controlar a execução dos recursos federais transferidos à conta do Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar e do Programa de Apoio aos Sistemas de Ensino para Atendimento à Educação de Jovens e Adultos, verificando os registros contábeis e os demonstrativos gerenciais relativos aos recursos repassados, responsabilizando-se pelo recebimento e análise da prestação de contas desses programas, encaminhando ao FNDE o demonstrativo sintético anual da execução físico-financeira, acompanhado de parecer conclusivo, e notificar o órgão executor dos programas e o FNDE quando houver ocorrência de eventuais irregularidades na utilização dos recursos.

Conforme o parecer do Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB que integra a prestação de contas anual do município de Anchieta (CONFUN), emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2014, a prestação de contas foi aprovada.

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

A Lei Complementar 141/2012, que, conforme dissemos anteriormente, regulamentou o § 3º do art. 198 da Constituição Federal, atribuiu aos Conselhos de

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

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

Montante e fonte dos recursos aplicados no período;

Auditorias realizadas ou em fase de execução no período e suas recomendações e determinações;

Oferta e produção de serviços públicos na rede assistencial própria, contratada e conveniada, cotejando esses dados com os indicadores de saúde da população em seu âmbito de atuação.

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

A Instrução Normativa TC 28/2013, ao dispor sobre o rol de documentos que os Chefes do Poder Executivo Municipais devem encaminhar ao Tribunal de Contas a título de prestação de contas anual, disciplinou, em seu Anexo II, item 21, a obrigatoriedade de envio do Parecer do Conselho de Fiscalização sobre a prestação de contas dos recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, na forma dos artigos 34 a 37 da Lei Complementar Federal nº 141/2012.

Conforme o parecer do Conselho Municipal de Saúde que integra a prestação de contas anual do município de Anchieta (PCFSAU), emitido sobre a prestação de contas relativa ao exercício de 2014, a prestação de contas foi aprovada.

Uma vez que apuramos a aplicação além do mínimo exigido para a Saúde em Anchieta, quadra registrar que a Prestação de Contas da Saúde tem sua apreciação efetuada pelo Conselho Municipal efetuada trimestralmente.

Na presente conta somente o relatório referente ao 3º quadrimestre de 2014 foi enviado a esta Corte de Contas.

Por tal razão, opinamos por determinar ao gestor, ou quem vier a substituí-lo, que nas próximas prestações de contas encaminhe os relatórios de análise das prestações de contas efetuadas pelo Conselho Municipal de Saúde em todos os trimestres do exercício a que se referirem as contas.

9 TRANSFERÊNCIAS DE RECURSOS AO PODER LEGISLATIVO

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

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

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

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

Tabela 19: Transferências para o Poder Legislativo

Em R\$ 1,00

Descrição	Valor
Receita tributária e transferências (Art. 29-A CF/88)	262.871.903,82
% máximo para o município	7%
Valor máximo permitido para transferência	18.401.033,27
Valor efetivamente transferido	17.704.778,03

Fonte: Processo TC 3.899/2015 - Prestação de Contas Anual/2014

Verifica-se da tabela acima que foi respeitado o limite constitucional. Registre-se ainda que a dotação prevista para a Câmara de Anchieta constante em Lei Orçamentária Anual é R\$ 17.704.778,03.

10 MONITORAMENTO

Tendo em vista o Parecer Prévio TC-12/2014 (proc. TC 2.296/2012), em face da apreciação da PCA de 2011 foi determinada, por esta Corte de Contas, a tomada das seguintes providências cabíveis:

a) Registro da Provisão Matemática Previdenciária, de forma a ratificar a real situação do Passivo Permanente, ou, então, justificar, nas Notas Explicativas, a ausência deste registro;

Consta do Balanço Patrimonial, rubrica Provisões ao Longo Prazo, um valor registrado de R\$ 33.178.276,29, em conformidade com o evidenciado também no IPAS (proc. TC 3.690/2015). Entretanto, o que motivou a citação em 2011 foi a ausência de registro no Anexo 16, o que persiste, conforme se observa do arquivo DEMDIF, motivo pelo qual sugerimos a **citação** do responsável.

b) Incluir nas próximas Contas, em Notas Explicativas, observação acerca das concessões de garantia, discriminando o valor, a quem foi concedida e a que conta do Passivo Permanente (Passivo Exigível a Longo Prazo) se referem;

De acordo com o Demonstrativo das Garantias e Contra garantias de Valores, constante do Relatório de Gestão Fiscal (RGFGCV), não houve concessão de garantias.

11 CONCLUSÃO

As contas anuais ora avaliadas refletiram a conduta do Sr. Marcus Vinicius Doelinger Assad, chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas do município de Anchieta, no exercício de 2014.

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

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

Descrição do achado	Responsável	Proposta de encaminhamento
4.1 ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL ESPECIAL SEM INDICAÇÃO DE LEI AUTORIZATIVA	Marcus Vinicius Doelinger Assad	Citação
5.1 DESCONFORMIDADES ENTRE OS SALDOS EVIDENCIADOS NO BALANÇO FINANCEIRO E OS APRESENTADOS NOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS	Marcus Vinicius Doelinger Assad	Citação
7.1.1 POLÍTICA PÚBLICA NA CONTRATAÇÃO DE PESSOAL EM DESACORDO COM A CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA	Marcus Vinicius Doelinger Assad	Citação
7.4.1 AUSÊNCIA DE DEMONSTRAÇÃO DO ATENDIMENTO À LEI 101/00 QUANTO À COMPENSAÇÃO DA RENÚNCIA DE RECEITA	Marcus Vinicius Doelinger Assad	Citação
10.a) REGISTRO DA PROVISÃO MATEMÁTICA PREVIDENCIÁRIA NÃO EFETUADO NO ANEXO 16 (monitoramento)	Marcus Vinicius Doelinger Assad	Citação

As retificações de informações contábeis devem observar a Norma Brasileira de Contabilidade NBCT 16.5.

Vitória – E.S., 03 de novembro de 2015.

LENITA LOSS
Auditora de Controle Externo
Matr. 203.174

APÊNDICE I – DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

DEMONSTRATIVO DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA

Município: **ANCHIETA**

Exercício: **2014**

(R\$)

ESPECIFICAÇÃO	TOTAL
RECEITAS CORRENTES	340.371.044,88
Receita Tributária	57.914.216,66
Receita de Contribuições	6.907.830,51
Receita Patrimonial	45.335.468,01
Receita Agropecuária	-
Receita Industrial	-
Receita de Serviços	-
Transferências Correntes	227.146.584,61
Outras Receitas Correntes	3.066.945,09
RECEITAS PRÓPRIAS - EMPRESAS ESTATAIS DEPENDENTES	-
DEDUÇÕES	44.281.404,09
Contrib. Plano Seg. Social Servidor	5.623.436,37
Servidor	5.623.436,37
Patronal	-
Compensação Financeira entre Regimes Previdenciários	-
Dedução de Receita para Formação do FUNDEB	38.657.967,72
IRRF Inc. sobre a Rem. Paga aos Serv. Públicos do Poder Legislativo	-
IRRF Inc. sobre a Rem. Paga aos Serv. Públicos do Poder Executivo	-
Receita de Transferência p/ PSF e PACS	-
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	296.089.640,79

APÊNDICE II – DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO

**DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL
PODER EXECUTIVO**

Município: ANCHIETA

Exercício: 2014

	(R\$)
DESPESA COM PESSOAL	DESPESA LIQUIDADADA
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	139.040.010,07
Pessoal Ativo	134.358.613,00
Pessoal Inativo e Pensionistas	4.681.397,07
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)	(4.973.825,23)
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	(826,94)
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(291.601,22)
(-) Inativos com Recursos Vinculados	(4.681.397,07)
(-) IRRF Inc. Rem. Pg. Aos Serv. Públicos do Poder Executivo	-
(-) Desp. com Pag. Pessoal c/ Rec. PSF e PACS	-
(-) Desp. com Pag. Verba Indeniz. aos Chefes de Poder	-
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO (Art. 18, § 1º da LRF)	3.594.673,36
DESPESA COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE	-
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	137.660.858,20
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	296.089.640,79
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	46,49%
LIMITE LEGAL (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <54%>	159.888.406,03
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, Art. 22 da LRF) - <51,30%>	151.893.985,73

APÊNDICE III - DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADA

DEMONSTRATIVO DA DESPESA COM PESSOAL CONSOLIDADO

Município: ANCHIETA

Exercício: 2014

(R\$)

<i>DESPESA COM PESSOAL</i>	<i>DESPESA LIQUIDADA</i>
DESPESA BRUTA COM PESSOAL	150.204.649,36
Pessoal Ativo	145.523.252,29
Pessoal Inativo e Pensionistas	4.681.397,07
Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF)	(4.973.825,23)
(-) Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	-
(-) Decorrentes de Decisão Judicial	(826,94)
(-) Despesas de Exercícios Anteriores	(291.601,22)
(-) Inativos com Recursos Vinculados	(4.681.397,07)
(-) Convocação Extraordinária	-
(-) IRRF Inc. Rem. Pg. Aos Serv. Públicos do Poder Legislativo	-
(-) IRRF Inc. Rem. Pg. Aos Serv. Públicos do Poder Executivo	-
(-) Desp. com Pag. Pessoal c/ Receita PSF e PACS	-
(-) Desp. com Pag. Verba Indeniz. aos Chefes de Poder	-
OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO (Art. 18, § 1º da LRF)	3.594.673,36
DESPESA COM PESSOAL - EMPRESA ESTATAL DEPENDENTE	-
TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL	148.825.497,49
RECEITA CORRENTE LÍQUIDA - RCL	296.089.640,79
% DO TOTAL DA DESPESA LÍQUIDA COM PESSOAL SOBRE A RCL	50,26%
LIMITE LEGAL (Incisos I, II e III, Art. 20 da LRF) - <60%>	177.653.784,47
LIMITE PRUDENCIAL (§ único, Art. 22 da LRF) - <57%>	168.771.095,25

APÊNDICE IV – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE

Município: ANCHIETA

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Exercício: 2014

RREO ANEXO X (Lei 9.394/96, art. 72)

(R\$)

RECEITAS DO ENSINO	
RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS	REALIZADAS
1 - RECEITAS DE IMPOSTOS	59.759.120,31
1.1 - Receita Resultante do Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	3.522.252,19
Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana - IPTU	1.928.249,44
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IPTU	10.630,99
Dívida Ativa do IPTU	1.392.664,46
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IPTU	190.817,31
1.2 - Receita Resultante do Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> - ITBI	1.012.170,34
Imposto sobre Transmissão <i>Inter Vivos</i> - ITBI	999.947,35
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ITBI	466,77
Dívida Ativa do ITBI	11.142,09
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ITBI	614,13
1.3 - Receita Resultante do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	49.805.522,47
Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ISS	48.865.716,85
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do ISS	268.320,09
Dívida Ativa do ISS	684.032,60
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do ISS	87.452,93
1.4 - Receita Resultante do Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	5.419.175,31
Imposto de Renda Retido na Fonte - IRRF	5.211.539,46
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos do IRRF	6.654,69
Dívida Ativa do IRRF	183.433,31
Multas, Juros de Mora, Atualização Monetária e Outros Encargos da Dívida Ativa do IRRF	17.547,85
2 - RECEITAS DE TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS	197.625.843,19
2.1 - Cota-Parte FPM	15.845.956,16
2.2 - Cota-Parte ICMS	174.200.066,83
2.3 - ICMS-Desoneração - LC nº 87/96	1.616.347,20
2.4 - Cota-Parte IPI-Exportação	3.805.883,69
2.5 - Cota-Parte ITR	791.669,90
2.6 - Cota-Parte IPVA	1.365.889,41
2.7 - Cota-Parte IOF-Ouro	-
3 - TOTAL DA RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS (1 + 2)	257.384.963,50
OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO	
REALIZADAS	
4 - TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	1.515.101,41
4.1 - Transferências do Salário Educação	1.311.820,94
4.2 - Outras Transferências do FNDE	203.280,47
5 - TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIOS DESTINADAS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	535.691,65
6 - RECEITAS DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADAS A EDUCAÇÃO	-
7 - OUTRAS RECEITAS DESTINADAS A EDUCAÇÃO	-
8 - TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO (4 + 5 + 6 + 7)	2.050.693,06
FUNDEB	
RECEITAS DO FUNDEB	
REALIZADAS	
9 - RECEITAS DESTINADAS AO FUNDEB	38.657.967,72
9.1 - Cota-Parte FPM Destinadas ao FUNDEB (16,66% de 2.1)	2.978.227,69
9.2 - Cota-Parte ICMS Destinadas ao FUNDEB (16,66% de 2.2)	34.877.769,87
9.3 - Cota-Parte ICMS-Desoneração Destinadas ao FUNDEB (16,66% de 2.3)	323.269,44
9.4 - Cota-Parte IPI-Exportação Destinadas ao FUNDEB (16,66% de 2.4)	46.418,36
9.5 - Cota-Parte ITR Destinadas ao FUNDEB (6,66% de 2.5)	168.333,88
9.6 - Cota-Parte IPVA Destinadas ao FUNDEB (6,66% de 2.6)	273.948,49
10 - RECEITAS RECEBIDAS DO FUNDEB	17.889.200,58
10.1 - Transferências de Recursos do FUNDEB	17.786.543,28
10.2 - Complementação da União ao FUNDEB	-
10.3 - Cota Municipalização	-
10.4 - Receita de Aplicação Financeira dos Recursos do FUNDEB	102.657,30
11 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB (10.1 - 9)	(20.871.424,44)
[Se Resultado Líquido da Transferência (11) > 0 = Acréscimo Result. da Transferência FUNDEB]	
[Se Resultado Líquido da Transferência (11) < 0 = Decréscimo Result. da Transferência FUNDEB]	
DESPESAS DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO - FUNDEB	
REALIZADAS	
12 - PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO	16.788.099,15
12.1 - Com Educação Infantil	-
12.2 - Com Ensino Fundamental	16.788.099,15
13 - MÍNIMO DE 60% DO FUNDEB NA REMUNERAÇÃO DO MAGISTÉRIO DA EDUC. BÁSICA (12 / 10) * 100%	93,84%
CÁLCULO DO LIMITE COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	
RECEITAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	
REALIZADAS	
14 - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS AO MDE (25% * 3)	64.346.240,88
DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	
REALIZADAS	
15 - SUBFUNÇÕES COMPUTÁVEIS - MDE	77.157.430,61
15.1 - Despesas Custeadas com Educação Infantil, Ensino Fundamental, Especial, Jovens e Adultos e Adm. Geral	77.157.430,61
16 - SUBFUNÇÕES NÃO COMPUTÁVEIS - MDE	6.413.732,42
16.1 - Desp. Custeadas Ensino Médio, Superior, Profissional e Outras	6.413.732,42
17 - TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (15 + 16)	83.571.163,03
DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL	
REALIZADAS	
18 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	(20.871.424,44)
19 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	-
20 - CANCELAMENTO NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSCRITOS COM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	-
21 - RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	198.649,30
22 - DESPESAS COM OUTRAS FONTES DE RECURSOS VINCULADAS (Convênios, Sal. Educação, etc.)	2.050.693,06
23 - TOTAL DA DEDUÇÕES / ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DE LIMITES CONSTITUCIONAIS (18 + 19 + 20 + 21 + 22)	(18.622.082,08)
24 - MÍNIMO DE 26% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMPOSTOS NA MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO ((14) - (23) / (3)) * 100%	37,21%

**APÊNDICE V – DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS DE IMPOSTOS E DAS
DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE**

**DEMONSTRATIVO DA RECEITA DE IMPOSTOS LÍQUIDA E DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM AÇÕES E SERVIÇOS
PÚBLICOS DE SAÚDE**

Município: ANCHIETA

ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL

Exercício: 2014

RREO ANEXO XVI (ADCT, Art. 77)

(R\$)

RECEITAS	REALIZADAS
Receitas de Impostos	59.575.687,00
Impostos	57.005.453,10
Dívida Ativa de Impostos	1.987.729,14
Multas, Juros de Mora e Outros Encargos de Impostos e da Dívida Ativa de Impostos	582.504,76
Receitas de Transferências Constitucionais e Legais	197.625.843,19
Cota-Parte FPM (100%)	15.845.986,16
Transf. Financ. ICMS-Desoneração - LC nº 87/96 (100%)	1.616.347,20
Cota-Parte ICMS (100%)	174.200.066,83
Cota-Parte IPI-Exportação (100%)	3.805.883,69
Cota-Parte ITR (100%)	791.669,90
Cota-Parte IOF-Ouro (100%)	-
Cota-Parte IPVA (100%)	1.365.889,41
TOTAL	257.201.530,19
DESPESAS COM SAÚDE (POR SUBFUNÇÃO)	LIQUIDADAS
Atenção Básica	25.405.935,40
Assistência Hospitalar e Ambulatorial	31.038.369,42
Suporte Profilático e Terapêutico	89.300,96
Vigilância Sanitária	35.578,15
Vigilância Epidemiológica	16.577,81
Alimentação e Nutrição	-
Administração Geral	10.516.910,04
Outras Subfunções	270.354,52
TOTAL	67.373.026,30
DEDUÇÕES DA DESPESA	12.911.534,66
(-) RECEITAS DE APLICAÇÃO FINANCEIRA - CONTAS BANCÁRIAS DA SAÚDE	622.588,07
(-) DESPESAS COM INATIVOS E PENSIONISTAS	-
(-) DESPESAS CUSTEADAS COM RECURSOS VINCULADOS À SAÚDE	12.288.946,59
Recursos do Sistema Único de Saúde - SUS	12.204.957,79
Recursos de Operações de Crédito	-
Recursos de Convênios	83.988,80
Outros Recursos	-
(-) DESPESAS GLOSADAS - NATUREZA INDEVIDA	-
(-) RPP A PAGAR CANC. - VINC. À SAÚDE/RPP INSCRITOS SEM DISP. FINANCEIRA	-
ACRÉSCIMOS À DESPESA	1.099.797,51
(+) * DESPESA COM CONTR. PREVIDENCIÁRIAS DOS ENTES ESTATAIS	-
(+) DESPESAS INCLUÍDAS	1.099.797,51
TOTAL DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE	55.561.289,15
PARTICIPAÇÃO DAS DESPESAS PRÓPRIAS COM SAÚDE NA RECEITA DE IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS E LEGAIS - LIMITE CONSTITUCIONAL	21,60%

* De acordo com o Art. 12 caput e Parágrafo Único da Resolução TCEES 196/2004

APÊNDICE VI – DEMONSTRATIVO DAS TRANSFERÊNCIAS PARA O PODER LEGISLATIVO

Câmara: ANCHIETA

Exercício: 2014

Quadro Demonstrativo I

Apuração das Bases Referenciais dos Limites de Gasto do Legislativo

Dados Preliminares

Receitas e Despesas Arrecadada Contabilizada até 31 de dezembro				em Reais	
Item	Conta Contábil	Imposto	Exercício Anterior	Exercício em Exame	
RECEITA TRIBUTÁRIA TOTAL			58.519.262,53	57.914.216,66	
1	1.1.0.0.00.00	Receita Tributária Total	58.519.262,53	57.914.216,66	
TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS			202.270.308,21	197.631.435,05	
2	1.7.2.1.01.02	FPM	14.866.812,47	15.845.986,16	
3	1.7.2.1.01.05	ITR	62.178,19	791.669,90	
4	1.7.2.1.01.12/ 1.7.2.2.01.04	IPI	4.213.943,49	3.805.883,69	
5	1.7.2.1.09.01	ICMS - Desoneração Exportações	1.716.108,85	1.616.347,20	
6	1.7.2.2.01.01/ 1.7.2.2.01.03	ICMS	180.016.305,76	174.200.066,83	
7	1.7.2.2.01.02	IPVA	1.392.199,92	1.365.889,41	
8	1.7.2.2.01.13	Contrib. Intrev. Dom. Econômico - CIDE	2.759,53	5.591,86	
OUTRAS DE ORIGEM TRIBUTÁRIA			2.082.333,08	4.038.061,35	
9	1.2.20.29.00	Contrib. P/ Cust. Ilum. Públ.	1.188.288,82	1.284.394,14	
10	1.9.1.1.02.03	Multas e Juros de Mora - IRRF	-	6.654,69	
11	1.9.1.1.38.00	Multas e Juros de Mora - IPTU	6.740,12	10.630,99	
12	1.9.1.1.39.00	Multas e Juros de Mora - ITBI	117,88	466,77	
13	1.9.1.1.40.00	Multas e Juros de Mora - ISS	564.350,66	268.320,09	
14	1.9.1.3.02.00	Multas e Juros de Mora - DA - IRRF	-	17.547,85	
15	1.9.1.3.11.00	Multas e Juros de Mora - DA - IPTU	132.006,44	190.817,31	
16	1.9.1.3.12.00	Multas e Juros de Mora - DA - ITBI	1,71	614,13	
17	1.9.1.3.13.00	Multas e Juros de Mora - DA - ISS	3.720,94	87.452,93	
18	1.9.3.1.00.00	Dívida Ativa Tributária	187.106,51	2.171.162,45	
DEMAIS RECEITAS CORRENTES				63.000.788,54	
19	Diversos	Demais Recursos Vinculados		61.434.895,08	
20	Diversos	Demais Receitas Correntes		1.565.893,46	
RECEITAS CAPITAL				974.974,54	
21		Receita de Capital Total		974.974,54	
22		TOTAL	262.871.903,82	323.559.476,14	
Item	Demais Dados Adicionais		REFERÊNCIA	Exercício em Exame	
23	Total de Duodécimos (Repasses) Recebidos		Movimento Extra-Contábil	17.704.778,03	
24	Valor do Subsídio Mês percebido pelo Deputado Estadual		Lei Autorizativa Específica	20.042,34	
25	% Máximo de Correlação com Subsídio do Deputado - cfe população		art. 29, inc. VI, CF	30,00%	
26	% Máximo de Gasto do Poder Legislativo - cfe população		art. 29-A, CF	7,00%	