

**Manifestação Técnica 08764/2019-6**

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 02563/2017-4**Classificação:** Prestação de Contas Anual de Prefeito**Setor:** NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia**Exercício:** 2016**Criação:** 26/06/2019 18:26**UG:** PMBE - Prefeitura Municipal de Boa Esperança**Relator:** Rodrigo Coelho do Carmo**Interessado:** ROMUALDO ANTONIO GAIGHER MILANESE, LAURO VIEIRA DA SILVA**Procurador:** GREGORIO RIBEIRO DA SILVA (OAB: 16046-ES)**1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES**

Tratam os presentes autos das contas anuais do Sr. Romualdo Antônio Gaigher Milanese, Prefeito Municipal e ordenador de despesas de Boa Esperança, exercício de 2016.

Inicialmente, a análise técnica formalizada pela área técnica no Relatório Técnico RT 1041/2017 registrou indicativos de irregularidades, os quais foram consubstanciados na Instrução Técnica Inicial ITI 1499/2017, com sugestão de citação ao responsável para apresentação de justificativas ou documentos que entendesse necessários, o que foi realizado mediante a Decisão Monocrática Preliminar DECM 1971/2017.

Devidamente citado, o senhor Romualdo Antônio Gaigher Milanese apresentou justificativas (Defesa/Justificativa 854/2018), acompanhadas de documentos (Peças Complementares 10816/2018 a 10841/2018).

Foi, então, elaborada a Instrução Técnica Conclusiva ITC 3248/2018, opinando que fosse emitido Parecer Prévio pela rejeição das contas e aplicação de multa ao responsável pelo envio das contas.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para ciência da propositura e análise, o MPC pugnou pela emissão de parecer prévio pela rejeição das contas sob responsabilidade do Sr. Romualdo Antônio Gaigher Milanese e aplicação de multa pecuniária ao Sr. Lauro Vieira da Silva (Parecer MPC 4901/2018).

Realizada sustentação oral na 18ª Sessão Ordinária da Segunda Câmara, ocorrida no dia 12 de junho de 2019, pelo Sr. Altamiro Thadeu Frontino Sobreiro, representando o responsável Romualdo Antônio Gaigher Milanese, foram juntadas as Notas Taquigráficas 108/2019, o Memorial 88/2019 e os documentos apresentados (Peça Complementar 13057/2019 a 13062/2019). Diante dos documentos apresentados, o Relator determinou o retorno dos autos à área técnica e ao Ministério Público de Contas, para análise.

Sendo assim, vieram os autos a esta unidade técnica para atendimento.

2 DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE

2.1 ABERTURA DE CRÉDITOS SUPLEMENTARES SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL (ITEM 4.1.1 DO RTC 1041/2017)

Inobservância aos artigos 7º e 42 da Lei 4.320/64 c/com art. 167, inciso V da CF.

DA ANÁLISE NA ITC

De acordo com o RT 1041/2017, constatou-se que durante o exercício de 2016 o orçamento de Boa Esperança foi suplementado em R\$ 23.049.577,38 (vinte e três milhões quarenta e nove mil quinhentos e setenta e sete reais e trinta e oito centavos), sendo que a Lei Orçamentária nº 1598/15, que fixou o orçamento de 2016 em R\$ 53.967.106,21 (cinquenta e três milhões novecentos e sessenta e sete mil cento e seis reais e vinte e um centavos), autorizou em seu art. 4º, a abertura de crédito suplementar até o limite de R\$ 21.584.832,14 (vinte e um milhões quinhentos e oitenta e quatro mil oitocentos e trinta e dois reais e quatorze centavos).

JUSTIFICATIVAS:

Devidamente citado, o gestor alegou que:

Em relação a abertura de créditos adicionais suplementares sem a previsão legal esclarecemos que o valor real de suplementações realizadas no exercício de 2016 foi de R\$ 20.528.759,99 conforme relatório anexo e o valor de R\$ 2.520.817,29, supostamente entendidos como créditos adicionais realizados sem a devida previsão legal refere-se na verdade a uma movimentação de dotação orçamentária, onde a transferência foi realizada do mesmo dotação orçamentária e ficha, transitando seus valores apenas entre fontes de recursos, não alterando assim o objeto, a natureza da despesa ou da dotação orçamentária conforme relatório anexo. [grifo nosso]

O gestor acostou documentação de suporte específica para este indicativo de irregularidade.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos que o mesmo **não** logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 1041/2017, verificou-se que foram abertos créditos adicionais suplementares em valor superior ao permitido na LOA.

Em sua defesa, o gestor alegou que do total de créditos abertos no período, o montante de R\$ 2.520.817,29 (dois milhões quinhentos e vinte mil oitocentos e dezessete reais e vinte e nove centavos) eram referentes à **movimentação de créditos**, realizada dentro da mesma dotação e ficha e, portanto, não compunham o limite previsto na LOA.

Pois bem.

Inicialmente, faremos uma distinção entre crédito adicional e os elementos previstos no artigo 167, inciso VI, da CRFB/1988 (transposição, remanejamento e transferência).

A Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, estatuiu normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Cumpre registrar, por oportuno, que a referida lei foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988 com o *status* de Lei Complementar.

No que tange à parte dos orçamentos públicos previstos na supramencionada norma, o legislador, já admitindo falhas no planejamento, estabeleceu a possibilidade de se alterar a lei orçamentária mediante a abertura de créditos adicionais (gênero), podendo estes serem suplementares, especiais ou extraordinários (espécies). Registre-se, ainda, que somente o crédito extraordinário não necessita de lei prévia autorizando sua abertura.

Depreende-se, assim, que crédito adicional é uma autorização legislativa dada ao chefe do Poder Executivo para adequar o orçamento à realidade que se apresenta.

De outra face, a Constituição Federal (artigo 167, inciso VI) vedou a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa. Com isso, o constituinte consagrou o princípio da legalidade em matéria crédito orçamentário.

Nessa esteira, aquela trinca gravada na Constituição viabiliza mudanças nas políticas de governo, ou seja, garante modificações nas intenções originais de lei aprovada no ano anterior.

De fato, e, ante às trocas orçamentárias entre órgãos de governo e categorias de programação, em uma ou outra hipótese requer a Constituição o uso da transposição, do remanejamento ou da transferência: *art. 167. São vedados: VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa.*

Para esse comando da Lei Maior, categoria de programação, sob a ótica funcional-programática, só pode ser o nível mais próximo da ação concreta: uma Atividade, um Projeto ou uma Operação Especial; já, em face da natureza da despesa, aquela categoria subdivide-se em corrente e capital.

De seu lado, o crédito adicional suplementar não serve para viabilizar novos rumos de governo; apenas remedia erros, omissões e esquecimentos no momento em que se elabora o orçamento anual, podendo amparar-se em quatro fontes de financiamento: a) o superávit financeiro do ano anterior; b) o presente excesso de arrecadação; c) a operação de crédito; d) o esvaziamento, total ou parcial, de outra dotação. É bem isso o que enuncia o art. 43, da Lei nº 4.320, de 1964.

Por fim, claro está que transposição, remanejamento ou transferência não se confundem com a possibilidade de se corrigir eventuais falhas no orçamento devidamente aprovado pelo Poder Legislativo.

O que se tem no caso concreto é uma nítida operação de transposição de recursos, ou seja, mantidas a mesma categoria econômica (corrente ou capital), a mesma unidade gestora (secretaria) e alterando-se apenas o programa de trabalho constante da lei orçamentária original.

Ocorre que somente por lei específica¹ se poderia utilizar os institutos do remanejamento, transferências ou transposição.

Assim, não poderia o gestor do município de Boa Esperança movimentar os créditos adicionais sem autorização do Poder Legislativo.

Face o todo exposto e, considerando que houve movimentação de créditos orçamentários não autorizados por lei, vimos não aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 4.1.1 do RT 1041/2017**.

DA DEFESA ORAL:

3. Em relação ao primeiro apontamento, relativo à abertura de créditos adicionais suplementares sem autorização legal, questiona-se o fato de o Município ter suplementado o valor de R\$ 23.049.577,38 (vinte e três milhões, quarenta e nove mil, quinhentos e setenta e sete reais e trinta e oito centavos), enquanto a Lei Orçamentária n. 1598/2015 teria estabelecido um limite de R\$ 21.584.832,14 (vinte e um milhões, quinhentos e oitenta e quatro mil, oitocentos e trinta e dois reais e quatorze centavos) para suplementação.

¹ As exceções ao princípio da exclusividade da lei orçamentária são **taxativas**: abertura de créditos adicionais suplementares e contratação de operações de crédito.

4. Está-se a falar, portanto, de uma suposta suplementação em excesso na ordem de R\$ 1.464.745,24 (um milhão, quatrocentos e sessenta e quatro mil, setecentos e quarenta e cinco reais e vinte e quatro centavos).
5. Em sede de esclarecimentos, explicou-se que se tratou de uma **movimentação na mesma dotação orçamentária** e não de uma abertura de créditos adicionais, sendo que a equipe técnica considerou teria ocorrido uma transposição de recursos em razão de suposta mudança de programa de trabalho, o que também exigiria lei específica para ocorrer.
6. No entanto, conforme argumentado pelo Manifestante, **não houve o desrespeito aos programas de trabalho e às ações originariamente previstas na lei orçamentária anual.**
7. O valor remanejado pelo Município se deu com base nos Decretos Municipais n. 4142/2016, 4230/2016, 4364/2016, 4472/2016, 4522/2016, 4651/2016, 4668/2016, 4675/2016 e na Portaria n. 4151/2016, conforme relatório juntado pelo Manifestante em anexo à sua defesa, Documento Eletrônico n. 69 (Peça Complementar 10816/2018-8).
8. Ao se observar o Demonstrativo dos Créditos Adicionais (DEMCAD), Documento Eletrônico n. 18 (Prestação de Contas Anual 59353/2017-7), é possível verificar que nos decretos citados, para o valor de R\$ 2.153.217,39 (dois milhões, cento e cinquenta e três mil, duzentos e dezessete reais e trinta e nove centavos) **as dotações anuladas e adicionadas são idênticas**, ou seja, **os elementos e subelementos da classificação orçamentária são iguais**: órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação, etc.
9. Anexa-se (**doc. 01**), para melhor visualização, os trechos do Demonstrativo de Créditos Adicionais em que constam os decretos por meio dos quais o Município efetuou o remanejamento das dotações, sendo possível observar claramente que não houve alteração de programa de trabalho ou ação.
10. Com base nos esclarecimentos acima, pede-se o afastamento da irregularidade.

ANÁLISE DA DEFESA:

O presente item consiste na indicação de abertura de créditos suplementares sem autorização legal, no montante de R\$1.464.745,24.

Em sua defesa, o gestor esclarece que os créditos adicionais abertos no total de R\$2.153.217,39 são provenientes de anulações de dotações idênticas, ou seja, **“os elementos e subelementos da classificação orçamentária são iguais: órgão, unidade orçamentária, função, subfunção, programa, ação, etc.”**

Das argumentações e documentos apresentados, depreende-se que houve movimentação entre as dotações, notadamente para alterar a vinculação à fonte de

recurso, conforme se vê do confronto entre as Listagens de Créditos Adicionais anexados à defesa (Peças Complementares 10816/2018 e 13057/2019).

Diante de tal constatação, verifica-se que não há distinção entre as classificações funcionais programáticas das despesas, “suplementadas” e “anuladas”, indicadas nos referidos decretos, mantendo-se inalterados os objetivos traçados no orçamento. Ou seja, não houve suplementação de dotação ou, à luz do art. 41 da Lei 4.320/64, “*reforço de dotação orçamentária*”.

Nota-se que a Lei 1598/2015 – Lei Orçamentária Anual do município é omissa nesse quesito, pois não definiu que tais movimentações seriam deduzidas da autorização de 40% prevista no artigo 4º, culminando no questionamento em comento. Já o art. 17 da Lei de Diretrizes Orçamentárias – Lei 1586/2015 estabeleceu que não poderia haver fixação de despesa sem definição das respectivas fontes de recursos, a fim de evitar desequilíbrio orçamentário. Ou seja, o orçamento foi aprovado com a fixação da despesa contemplando a categoria econômica, o grupo de natureza de despesa, a modalidade de aplicação, o elemento de despesa e a fonte de recursos, conforme consta do arquivo de abertura encaminhado via sistema CidadES.

Não obstante, verificou-se que não houve prejuízo ao disposto no art. 17 da LDO, uma vez que o município encerrou o exercício com superávit financeiro, além de ter cumprido o art. 55 da LRF, quanto à inscrição de restos a pagar.

Assim, apesar de tais movimentações terem recebido o mesmo tratamento dado a créditos adicionais, inclusive sendo abertos mediante Decretos, sugere-se **afastar** o indicativo de irregularidade, em razão da comprovação da ausência de reforço das dotações orçamentárias envolvidas nas movimentações realizadas. Nessa linha, sugere-se **recomendar** ao gestor atual que promova a adequação na legislação orçamentária municipal, a fim de evitar distorções na próxima prestação de contas anual.

2.2 AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL PELO TITULAR DO PODER NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE SEU MANDATO (ITEM 7.5 DO RT 1041/2017).

Inobservância ao artigo 21, parágrafo único, da Lei Complementar 101/2000.

DA ANÁLISE NA ITC:

De acordo com o RT 1041/2017, verificou-se que houve um incremento no número de servidores em dezembro de 2016, e também no valor da folha de pagamentos.

JUSTIFICATIVAS:

Devidamente citado, o gestor alegou que:

No que se refere ao item 7.5 justificamos que o número de servidores demonstrativo da Folha de Pagamento (FOLRPP), apresentados no momento da prestação de contas não refletem a realidade, devido a uma inconsistência na geração do arquivo.

Para solucionar tal divergência encaminhamos os arquivos de FOLRPP (xml), de todas as unidades gestoras, bem como, o demonstrativo da folha de pagamento dos meses de Junho a Dezembro de 2018, com o intuito de evidenciar o quantitativo correto dos servidores em cada mês e comprovar que não houve incremento no número de servidores.

Cabe apenas ressaltar que o suposto aumento de servidores na Unidade Gestora Instituto de Previdência e Assistência Servidores do Município de Boa Esperança refere-se ao ingresso de servidores aposentados, em auxílio doença ou auxílio maternidade.

O gestor acostou documentação de suporte específica para este indicativo de irregularidade.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos que o mesmo **não** logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 1041/2017, verificou-se que houve aumento no número de servidores e da folha de pagamento, quando comparados os meses de junho e dezembro de 2016, contrariando, assim, o disposto no parágrafo único do artigo 21 da LRF.

Em sua defesa, o gestor alegou que houve erro na geração do arquivo **FOLRPP.XML**. Nesse sentido, o gestor encaminhou documentação para comprovar o quantitativo de servidores à disposição do município. Registre-se que a documentação encaminhada se apresenta estruturada em formato não aceito por este Tribunal, por se tratar de resumo geral (por servidor e por unidade gestora) da folha de pagamento (junho a dezembro de 2016).

Pois bem.

Compulsando os documentos encaminhados pelo gestor verifica-se que a situação apontada na peça inicial não se alterou.

As Peças Complementares – documentos eletrônicos destes autos – números 10.818, 10.819, 10.823, 10.824, 10.826, 10.827, 10.830, 10.831,

10.833, 10.834, 10.836 e 10.837/2018² apresentam o quantitativo de servidores do Fundo Municipal de Saúde (junho a dezembro de 2016) e de uma outra unidade gestora sem identificação (junho a dezembro de 2016).

Com base nas informações destas peças, verificou-se que o quantitativo de servidores do Fundo Municipal de Saúde oscilou entre 60 (sessenta) a 62 (sessenta e duas) pessoas no período informado, ou seja, manteve-se no mesmo patamar apontado no RT.

Já em relação a outra unidade gestora, a média de servidores no período de junho a dezembro foi de 11 pessoas. Contudo, não é possível, com as informações colacionadas pelo gestor, identificar a qual unidade gestora se referem os documentos.

Dito isto, temos que não se modificou a situação descrita nas tabelas 25 e 26 do RT 1041/2017, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 7.5** do **RT 1041/2017**.

DA DEFESA ORAL:

11. A segunda irregularidade versa sobre o suposto aumento de despesa com pessoal nos últimos 180 (cento e oitenta) dias do mandato.

12. À respeito da inconsistência, é de se registrar que houveram erros na hora de geração dos arquivos "xml", tendo os demonstrativos gerados por ocasião do envio da prestação de contas não permitido uma análise correta do presente apontamento.

13. Por outro lado, os arquivos também enviados em anexo aos esclarecimentos foram insuficientes para esclarecer a questão.

14. Por ocasião da presente sustentação oral, faz o Manifestante a juntada das folhas de pagamento completas dos meses de junho a dezembro de 2016, das unidades gestoras Prefeitura (**doc. 02**), Fundo Municipal de Saúde (**doc. 03**) e Fundo de Assistência Social (**doc. 04**).

15. Registra-se que para a análise do presente tópico deve-se levar em conta que a própria LRF admite exceções, decorrentes de verbas as quais o Município não poderia deixar de pagar, tais como, quinquênios, assiduidades, plantões médicos, abonos, rescisões, horas extras, insalubridade, etc.

16. Conforme tabela abaixo elaborada com base nas folhas de pagamento ora juntadas, é possível observar que não houve aumento nos últimos 06 (seis) meses do mandato, seja em termos de quantitativo de servidores, seja em valores de salários pagos:

² Imperioso registrar que as Peças Complementares 10.820, 10.825, 10.828, 10.832, 10.835, 10.838 e 10.841/2018 apresentaram informações duplicadas, ou seja, repetiram informações constantes nas demais peças. Nesse sentido, as informações daquelas peças foram consideradas uma única vez.

Competência	Valor Salários	Valor Salários	Valor Salários	Total
Junho	468.620,44	86.155,57	12.122,63	566.898,64
Julho	463.129,30	86.155,57	12.122,63	561.407,50
Agosto	460.258,51	85.401,27	12.910,63	558.570,41
Setembro	457.638,59	85.250,41	12.910,63	555.799,63
Outubro	462.194,10	85.760,31	12.960,33	560.914,74
Novembro	463.560,70	85.760,31	12.960,33	562.281,34
Dezembro	462.197,75	85.760,31	12.960,33	560.918,39

Número de servidores por unidade gestora

Unidades Gestoras	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Prefeitura Municipal	392	387	387	382	381	382	389
Fundo Municipal de Saúde	62	61	62	60	60	60	62
Fundo Municipal de Assistência	10	10	11	11	11	11	11
Total	464	458	460	453	452	453	462

17. Registra-se que as rubricas contidas nas folhas de pagamento como "*Media de Horas Extras*", "*Media Adicional Noturno*", entre outras que trazem a palavra "*média*", referem-se a reflexos de determinadas verbas no décimo terceiro salário, e dessa forma, devem abatidas para fins do cálculo do presente item. Acrescente-se ainda que por um equívoco no sistema da Prefeitura tais valores não são computados diretamente no campo referente ao décimo terceiro salário em outros demonstrativos.

18. De acordo com todo o exposto, pede-se o afastamento do indício de irregularidade.

ANÁLISE DA DEFESA:

Constam das Peças Complementares 13058/2019, 13059/2019 e 13060/2019, as folhas de pagamento da prefeitura, fundo de saúde e fundo de assistência social, respectivamente, todas referentes ao período de junho a dezembro de 2016.

Partindo das alegações e documentos apresentados, depreende-se que os relatórios emitidos à época do envio da presente prestação de contas possuem algumas incongruências, as quais concorreram para o apontamento em questão.

Verifica-se que o quantitativo de servidores não aumentou no período de junho a dezembro. Ressalta-se, porém, que, na UG do Instituto de Previdência, o total de servidores dobra no mês de dezembro, indicando a contagem dos servidores em duplicidade, face ao recebimento da folha mensal e do 13º salário.

Outra constatação recai sobre as rubricas não computadas como parte do 13º salário, culminando no incremento irreal da folha de pagamentos do mês de dezembro.

Assim, no intuito de alcançar o objetivo deste ponto de controle, promoveu-se a revisão dos cálculos demonstrados nas Tabelas 25 e 26 do RT 1041/2017 (ANEXO 01), tomando-se por base as folhas de pagamento dos servidores vinculados ao regime próprio do município (FOLRPP), enviadas junto à defesa e constante da PCA do Instituto (TC 6987/2017), como segue:

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

Competência	Valor Bruto	Abono	13º Salário	Férias	Valor Líquido
Junho	910.569,10	-	4.193,02	15.473,13	890.902,95
Julho	898.104,64	-	1.555,35	8.756,52	887.792,77
Agosto	923.892,28	7.074,84	7.140,64	24.193,61	885.483,19
Setembro	888.932,96	-	559,82	6.200,56	882.172,58
Outubro	847.601,34	-	1.827,48	4.930,01	840.843,85
Novembro	849.511,03	-	2.164,08	6.453,28	840.893,67
Dezembro	1.786.435,03	-	809.415,12	128.162,38	848.857,53

Fonte: Processo TC 02563/2017-4 - Prestação de Contas Anual/2016

Tabela 2): Quantitativo de servidores – Poder Executivo (FOLRPP)

Unidades Gestoras	Jun	Jul	Ago	Set	Out	Nov	Dez
Fundo Municipal de Assistência Social de Boa Esper	10	10	11	11	11	11	11
Fundo Municipal de Saúde de Boa Esperança	62	61	62	60	60	60	62
Instituto de Previdência e Assistência Servidores	21	18	18	18	17	17	18
Prefeitura Municipal de Boa Esperança	392	387	387	382	381	382	389
Total	485	476	478	471	469	470	480

Fonte: Processo TC 02563/2017-4 - Prestação de Contas Anual/2016

Assim, ante todo exposto, sugere-se **acolher** as justificativas apresentadas e **afastar** o indicativo de irregularidade, uma vez que não há evidências de descumprimento do art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme entendimento desta Corte de Contas.

2.3 APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO INFERIOR AO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL (ITEM 8.1.1 DO RT 1041/2017)

Inobservância ao artigo 212, caput, da Constituição da República/1988.

DA ANÁLISE NA ITC:

De acordo com o RT 1041/2017, constatou-se que o município aplicou 24,84% (vinte e quatro vírgula oitenta e quatro pontos percentuais) do total de recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

JUSTIFICATIVAS:

Devidamente citado, o gestor alegou que:

Para fins de esclarecimento deste item vale destacar alguns pontos do cálculo demonstrado através da planilha do **APÊNDICE D - DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE**. Acreditamos que em determinados pontos da referida planilha foram apurados valores equivocados, uma vez que, ao refazermos o mesmo encontramos valores diferenciados. Para melhor entendimento iremos transcrever de forma detalhada os tópicos abaixo:

Na parte que se refere à RECEITA BRUTA DE IMPOSTOS, encontramos o mesmo valor total apurado de R\$ 24.160.634,46. Entretanto, na parte onde são demonstradas as OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO, no item 8, acreditamos que o valor final seja de R\$ 1.695.845,67, conforme listagem de arrecadação anexa e planilha abaixo:

OUTRAS RECEITAS DESTINADAS AO ENSINO	REALIZADAS
4 - TRANSFERÊNCIAS DO FNDE	R\$ 883.201,03
4.1 - Transferências do Salário Educação	R\$ 507.556,64
4.2 - Outras Transferências do FNDE	R\$ 375.644,39
5 - TRANSFERÊNCIAS DE CONVÊNIO DESTINADAS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	R\$ 812.644,64
6 - RECEITA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO DESTINADA À EDUCAÇÃO	R\$ -
7 - OUTRAS RECEITAS DESTINADAS À EDUCAÇÃO	R\$ -
8 - TOTAL DAS OUTRAS RECEITAS DESTINADA AO ENSINO (4+5+6+7)	1.695.845,67

Outro ponto onde julgamos haver divergência nos valores apurados é a parte que evidencia as DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO, no item 15 encontramos o valor de R\$ 10.351.472,89, despesas liquidadas dentro do exercício financeiro, conforme balancete da despesa anexo. Desta forma no item 17 acreditamos que o valor correto seja de R\$ 10.668.982,44 demonstrado a seguir:

DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANT. E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	REALIZADAS
15 - SUBFUNÇÕES COMPUTÁVEIS - MDE	R\$ 10.351.472,89
15.1 - Desp. Cust. Com Ed. Infantil, Ensino Fund., Espe., Jovens e Adut. e Adm. Geral	R\$ 10.351.472,89
16 - SUBFUNÇÕES NÃO COMPUTÁVEIS - MDE	R\$ 317.509,55
16.1 - Desp. Cust. Com Ensino Médio, Superior, Profissional e Outras	R\$ 317.509,55
17 - TOTAL DAS DESP. COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUT. E DESENV. DO ENS. (17+18)	R\$ 10.668.982,44

Por fim, a dedução apurada no item 19 - restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino, foi apresentado o valor de R\$ 35.365,40, entretanto, vale esclarecer que os restos a pagar processados vinculados ao ensino possui saldo de R\$ 295.194,59, conforme anexo. Já o saldo financeiro das contas vinculadas ao ensino que compõem a base para recebimento e cobertura das citadas despesas, apresenta um saldo de R\$ 265.121,99, conforme anexo. Sendo assim, acreditamos que o real valor a ser considerado como

restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados ao ensino seria de R\$ 30.072,60.

Com base nos cálculos refeitos e planilhas abaixo, julgamos que o percentual de gasto em Educação atingiu 25,27%, cumprindo assim o limite constitucional.

DEDUÇÕES/ADIÇÕES CONSIDERADAS PARA FINS DO LIMITE CONSTITUCIONAL	REALIZADAS
18 - RESULTADO LÍQUIDO DAS TRANSFERÊNCIAS DO FUNDEB	R\$ 2.516.547,29
19 - RESTOS A PAGAR INSCRITOS NO EXERCÍCIO SEM DISP. FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	R\$ 30.072,60
20 - CANCELAMENTO, NO EXERCÍCIO, DE RESTOS A PAGAR INSC. COM DIPS. FINANC. DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	R\$ -
21 - RECEITA DE APLICAÇÃO FINANCEIRA DE RECURSOS DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO	R\$ 2.770,63
22 - DESPESAS COM OUTRAS FONTES DE RECURSOS VINCULADOS	R\$ 1.695.845,67
23 - TOTAL DAS DEDUÇÕES/ADIÇÕES PARA FINS DE LIMITE CONST. (18+19+20+21+22)	R\$ 4.245.236,19
24 - MÍNIMO DE 25% DAS RECEITAS RESULTANTES DE IMP. NA M.D.E [(15-23)/3]*100	25,27%

O gestor **não** acostou documentação de suporte específica para este indicativo de irregularidade.

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS

Compulsando os documentos e justificativas apresentadas pelo gestor, entendemos que o mesmo **não** logrou êxito em seu intento. Explica-se.

De acordo com o RT 1041/2017, verificou-se o município de Boa Esperança aplicou **24,84%** (vinte e quatro vírgula oitenta e quatro pontos percentuais) do total de recursos provenientes da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino, portanto, abaixo do mínimo de **25%** (vinte e cinco pontos percentuais).

Em sua defesa, o gestor alegou que os cálculos efetuados por este Tribunal de Contas apresentavam divergências em algumas rubricas em relação ao apurado pela municipalidade. Nesse sentido, o gestor elencou alguns pontos que deveriam ser corrigidos.

Pois bem.

Inicialmente, temos que a alegação do gestor de que as receitas advindas das transferências do FNDE perfazem um montante superior ao informado pela área técnica do Tribunal redundam em um percentual menor do que o evidenciado no RT.

Dito isto, temos que o gestor alegou ainda outros dois pontos: despesa liquidada total no montante de **R\$ 10.668.982,44** (dez milhões seiscentos e sessenta e oito mil novecentos e oitenta e dois reais e quarenta e quatro centavos) e saldo bancários da conta do MDE e FUNDEB no montante de **R\$ 265.121,99** (duzentos e sessenta e cinco mil cento e vinte e um reais e noventa e nove centavos).

Ocorre que de acordo com o arquivo **LIQEDU** encaminhado, o total das liquidações na função educação perfaz o montante de **R\$ 10.312.885,09** (dez milhões trezentos e doze mil oitocentos e oitenta e cinco reais e nove centavos), enquanto que o saldo das contas bancárias do MDE e do FUNDEB atingiu **R\$ 211.829,19** (duzentos e onze mil oitocentos e vinte e nove reais e dezenove centavos).

Assim, considerando que não houve juntada de novos documentos, não há elementos que ensejem o recálculo do percentual apontado no RT.

Face o todo exposto e, considerando não haver documentação hábil que pudesse ensejar a mudança no cálculo do limite com educação, vimos não aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 8.1.1 do RT 1041/2017**.

DA DEFESA ORAL:

19. A terceira irregularidade trata de aplicação deficitária em manutenção e desenvolvimento do ensino. Reputa-se que o valor aplicado teria sido de 24,84% (vinte e quatro vírgula oitenta e quatro por cento). O índice não teria sido alcançado por apenas 0,16% (zero vírgula dezesseis por cento).

20. De acordo com o Relatório Técnico n. 1041/2017, a base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino teria sido de R\$ 24.160.634,16 (vinte e quatro milhões, cento e sessenta mil, seiscentos e trinta e quatro reais e dezesseis centavos), tendo sido aplicado R\$ 6.001.799,34 (seis milhões, um mil, setecentos e noventa e nove reais e trinta e quatro centavos).

21. O Manifestante faz a juntada de documento em anexo (**doc. 05**), demonstrando que houve o pagamento de R\$ 40.286,77 (quarenta mil, duzentos e oitenta e seis reais e setenta e sete centavos) com recursos próprios de despesas relacionadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, devendo também entrar no cálculo do índice.

22. Com a inclusão do referido valor, que representa 0,17% (zero vírgula dezessete por cento) em relação à base de cálculo, tem-se que o Manifestante teria alcançado 25,01% (vinte e cinco vírgula um por cento), cumprindo o referido índice.

23. Por outro lado, destaca ainda o Manifestante que no final de 2016, exatamente no dia 30/12/2016 (Sexta-Feira), o Município recebeu um repasse extra de 1% (um por cento) do Fundo de Participação dos Municípios, fruto de um pleito da Confederação Nacional dos Municípios junto ao Governo Federal, conforme amplamente divulgado à época. Tratou-se de recebimento de valor de R\$ 760.467,63 (setecentos e sessenta mil, quatrocentos e sessenta e sete reais e sessenta e três centavos), conforme documentos em anexo (**doc. 06**).

24. No entanto, o referido valor veio a integrar os cofres do Município de forma inesperada e no último dia do ano, uma Sexta-Feira, impedindo que qualquer aplicação planejada na manutenção e desenvolvimento do ensino fosse realizada. Portanto, entende-se que se deve abater o percentual de 18,33% (dezoito vírgula trinta e três por cento) desse repasse extra e tardio do FPM, que resulta em R\$ 139.393,72 (cento e trinta e nove mil, trezentos e noventa e três reais e setenta e dois centavos), da base de cálculo para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino.

25. Com abatimento desse valor chega-se a um índice de 25,15 (vinte e cinco vírgula quinze por cento), conforme memória de cálculo abaixo colacionada:

A	Base de cálculo apurada pela equipe técnica	24.160.634,46
B	18,33% do FPM Extra recebido em 30/12/2016	139.393,72
C	Subtotal (A-B)	24.021.240,74
D	Valor aplicado apurado pela equipe técnica	6.001.799,34
E	Valor aplicado com origem em recurso próprios	40.286,77
F	Subtotal (D+E)	6.042.086,11
G	Percentual aplicado em manutenção e desenvolvimento do ensino (F/C)	25,15%

26. Portanto, entende-se que pelos documentos juntados com a presente sustentação oral, observa-se que o Manifestante cumpriu a determinação constitucional de aplicação mínima em manutenção e desenvolvimento do ensino.

27. Por fim, ainda que se considerasse o índice originariamente levantado pela equipe de auditoria, no percentual de 24,84% (vinte e quatro vírgula oitenta e quatro por cento), **o TCEES registra julgados em que seria possível, em razão do princípio da insignificância, mitigar a irregularidade:**

“[...] Não obstante, em situações excepcionais, derivadas da aplicação do princípio da insignificância, esta Corte de Contas tem revelado irregulares de natureza contábil, especificamente no tocante a não aplicação mínima em determinada atividade estatal, como se depreende do Parecer Prévio nº 67/2010, com a recomendação de aprovação, prolatado nos autos do processo nº 3186/2008, referente ao Município de Pedro Canário, exercício 2003, que reformou decisão anterior pela rejeição das contas, sob o fundamento da não caracterização das situações elencadas no art. 59 da Lei Complementar nº 32/93.” (Parecer Prévio TC-045/2014)

“III – CONCLUSÃO

Examinada a Prestação de Contas, constante do processo, referente ao exercício de 2008, formalizada conforme disposições do art. 127 e incisos do Regimento Interno desta Corte de Contas e considerando ainda o que preceitua a legislação pertinente sob o aspecto técnico-contábil, verifico que as demonstrações contábeis representam adequadamente em seus aspectos relevantes, a posição orçamentária,

financeira e patrimonial da entidade, com exceção da inobservância ao art. 212 da Constituição da República, que determina **a aplicação compulsória de 25% da receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino**, uma vez que **o município aplicou, efetivamente, apenas 24,73%**, que representa R\$ 116.606.836,29 deixando, assim, de aplicar o montante de R\$ 1.252.339,96 no exercício de 2008. Todavia, **considerando o ínfimo percentual de apenas 0,27% para o atingimento do patamar mínimo de aplicação na educação**, em cotejo com os demais elementos dos autos, a ausência de quaisquer ocorrências do art. 59, inciso III, da Lei Complementar nº 32/93 e na linha de precedentes já adotados por esta Corte de Contas, **relevo a referida irregularidade.**” (Parecer Prévio TC-059/2015) [grifo nosso]

28. Com base nas razões acima se pede o afastamento do presente apontamento.

ANÁLISE DA DEFESA:

O item consiste na indicação de descumprimento do mínimo constitucional na aplicação de recursos em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Das argumentações e documentos apresentados, depreende-se que o defendente questiona os próprios dados registrados no Demonstrativo de Despesas Realizadas com Educação por Fonte de Recurso – arquivo LIQEDU, encaminhado nesta prestação de contas e utilizado para a apuração dos referidos limites. Ademais, requer que parte dos recursos do “repasso extra de 1% (um por cento) do Fundo de Participação dos Municípios [FPM]” seja excluída da base de cálculo do limite em questão.

Nessa linha, encaminha uma listagem de liquidações (Peça Complementar 13061/2019) no total de R\$ 40.286,77, para que as despesas sejam incluídas no cálculo do índice, bem como a listagem de arrecadações de receitas do FPM e o Demonstrativo de Distribuição da Arrecadação, SISBB – Sistema de Informações Banco do Brasil, a fim de comprovar o recebimento de repasse extra de 1% em 30/12/2016 (Peça Complementar 13062/2019).

De fato, o total liquidado na função Educação, registrado no Balancete da Despesa Orçamentária – arquivo BALEXO (Peça 029 – Prestação de Contas Anual 59364/2017),

é de R\$ 10.668.982,44, diferente do informado pelo jurisdicionado no LIQEDU (Peça 035 – Prestação de Contas Anual 59370/2017), que totaliza R\$ 10.312.885,09.

Pois bem.

Preliminarmente, cabe registrar que os cálculos realizados pela área técnica deste Egrégio Tribunal seguem o mesmo método utilizado pelo Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação – SIOPE³. Dessa forma, o cálculo do percentual de recursos aplicados na manutenção e no desenvolvimento do ensino, à luz do *caput* do art. 212 da Constituição Federal, percorre a seguinte metodologia:

$$\% \text{ MDE} = (\text{DP} + \text{FUNDEB} - \text{Ded.}) / \text{R Imp} * 100$$

Sendo:

- ✓ DP = Despesas Próprias, são recursos oriundos do Tesouro do Município/Estado, provenientes de impostos e transferências;
- ✓ FUNDEB = Despesas com recursos do FUNDEB;
- ✓ Ded. = Deduções consideradas para fins de limite constitucional (vide RREO)*
- ✓ R Imp = Receita de impostos e Transferências**

As deduções que podem ser realizadas para fins de apuração do limite constitucional são:

- Resultado líquido nas transferências do FUNDEB – ganhos ou acréscimos em decorrência do número de matrículas na educação básica;
- Despesas custeadas com a Complementação da União do FUNDEB;
- Receita de aplicação financeira dos recursos do FUNDEB;
- Despesas custeadas com o superávit financeiro, do FUNDEB;
- Despesas custeadas com o superávit financeiro, de outros recursos de impostos;
- Restos a pagar inscritos no exercício sem disponibilidade financeira de recursos de impostos vinculados;
- Cancelamento, no exercício, de restos a pagar inscritos com disponibilidade financeira de recursos do ensino;
- Despesas custeadas com aplicação financeira de convênios, bem como de outros recursos de impostos vinculados ao ensino.

³ www.fnde.gov.br

É importante destacar que outras despesas realizadas em ações consideradas atípicas à manutenção e desenvolvimento do ensino também não são consideradas no cálculo, como:

- Despesas custeadas com recursos vinculados (PNAE – Programa Nacional de Alimentação do Escolar, PNATE – Programa Nacional de Apoio ao Transporte do Escolar, PDDE – Programa Dinheiro Direto na Escola, Salário Educação);
- Despesas com royalties do petróleo, indenizações por áreas alagadas, ou seja, despesas com recursos que não compõem as receitas vinculadas a MDE;
- Despesas com convênios realizados com FNDE (Caminho da Escola, PROINFÂNCIA, RESTFÍSICA, etc.), convênios com Estados e Municípios;

Dito isso, tem-se a esclarecer, ainda, que o documento suporte para os cálculos do limite em questão é o LIQEDU, onde são registradas todas as despesas liquidadas no ensino, discriminadas por fonte de recurso, função, subfunção, além dos valores empenhados, pagos e saldos em contas bancárias.

Quanto ao questionamento da exclusão dos valores referentes à parte das transferências do FPM, pelos motivos expostos acima e diante da inexistência de previsão legal para exclusão de repasses recebidos no último dia do exercício, não devem prosperar as alegações do defendente.

Deve-se ressaltar que, manter o percentual de aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino muito próximo ao limite mínimo deixa vulnerável o município a quaisquer alterações ocorridas na receita base de cálculo.

Com relação à inclusão de despesas pagas com recursos próprios, no total de R\$40.286,77, detalhadas por número de liquidação, cabe informar que o demonstrativo constante do arquivo LIQEDU não apresenta esse nível de detalhamento, limitando-se à subfunção, conforme layout estabelecido no Anexo II, Tabela 20, da IN 34/2015:

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A presente análise pautou-se nos termos pautados nas Notas Taquigráficas 108/2019, pelo eminente relator.

Nesse sentido, foram examinados todos os documentos anexos à defesa, concluindo-se por conter nos autos justificativas e documentos suficientes para afastar os indicativos de irregularidade apontados nos itens 4.1.1 e 7.5 do RT 1041/2017, restando mantido o item 8.1.1:

2.3 APLICAÇÃO EM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO INFERIOR AO LIMITE MÍNIMO CONSTITUCIONAL (ITEM 8.1.1 DO RT 1041/2017)

Inobservância ao artigo 212, caput, da Constituição da República/1988.

Diante do exposto e do que consta dos autos, submete-se à consideração superior a seguinte proposta de encaminhamento:

1. **Emitir parecer prévio**, dirigido à Câmara Municipal de Boa Esperança, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do Sr. **Romualdo Antônio Gaigher Milanese**, Prefeito Municipal durante o exercício de 2016, conforme dispõem o art. 132, do Regimento Interno e art. 80, da Lei Complementar 621/2012.
2. **Recomendar** ao gestor responsável atual que promova a adequação na legislação orçamentária municipal, a fim de evitar distorções na próxima prestação de contas anual.

Vitória/ES, 26 de junho de 2019.

Margareth Cardoso Rocha Malheiros
Auditor de Controle Externo
Matrícula 203.239

ANEXO 01

**REVISÃO CÁLCULO COMPARATIVO FOLRPP – BOA ESPERANÇA
JUNHO A DEZEMBRO/ 2016**

Prefeitura	Competência	Valor Bruto	Acordo	13º Salário	Férias	Valor Líquido
	Junho	720.807,69	-	2.835,34	10.111,95	707.860,40
	Julho	713.701,88	-	1.555,35	6.823,32	705.323,21
	Agosto	729.572,71	1.275,45	7.097,37	19.210,34	701.989,55
	Setembro	704.554,68	-	516,55	4.150,37	699.887,76
	Outubro	673.420,99	-	1.168,56	2.592,53	669.659,90
	Novembro	679.937,68	-	1.946,71	5.460,22	672.530,75
	Dezembro	1.447.750,52	-	640.531,99	128.162,38	679.056,15

Fonte: Processo TC 02563/2017 - Prestação de Contas Anual/2016 - Resumo Folha (Peça Complementar 13058/2019)

Fundo de Saúde	Competência	Valor Bruto	Acordo	13º Salário	Férias	Valor Líquido
	Junho	144.332,68	-	1.357,68	5.361,18	137.613,82
	Julho	139.377,84	-	-	1.933,20	137.444,64
	Agosto	146.359,74	5.799,39	43,27	4.689,94	135.827,14
	Setembro	136.404,40	-	43,27	1.140,92	135.220,21
	Outubro	128.116,38	-	658,92	1.108,99	126.348,47
	Novembro	125.187,61	-	-	-	125.187,61
	Dezembro	251.043,59	-	124.508,84	-	126.534,75

Fonte: Processo TC 02563/2017 - Prestação de Contas Anual/2016 - Resumo Folha (Peça Complementar 13059/2019)

Assist. Social	Competência	Valor Bruto	Abono	13º Salário	Férias	Valor Líquido
	Junho	14.544,97	-	-	-	14.544,97
	Julho	14.484,42	-	-	-	14.484,42
	Agosto	16.943,15	-	-	293,33	16.649,82
	Setembro	16.066,01	-	-	-	16.066,01
	Outubro	15.247,27	-	-	452,55	14.794,72
	Novembro	16.005,15	-	217,37	993,06	14.794,72
	Dezembro	29.147,21	-	14.047,85	-	15.099,36

Fonte: Processo TC 02563/2017 - Prestação de Contas Anual/2016 - Resumo Folha (Peça Complementar 13060/2019)

RPPS	Competência	Valor Bruto	Abono	13º Salário	Férias	Valor Líquido
	Junho	30.883,76	-	-	-	30.883,76
	Julho	30.540,50	-	-	-	30.540,50
	Agosto	31.016,68	-	-	-	31.016,68
	Setembro	31.907,87	-	-	909,27	30.998,60
	Outubro	30.816,70	-	-	775,94	30.040,76
	Novembro	28.380,59	-	-	-	28.380,59
	Dezembro	58.493,71	-	30.326,44	-	28.167,27

Fonte: Processo TC 06987/2017 - Prestação de Contas Anual/2016 - FOLRPP

Poder Executivo (Prefeitura, Fundo de Saúde, Fundo de Assistência Social e RPPS)

Competência	Valor Bruto	Acordo	13º Salário	Férias	Valor Líquido
Junho	910.569,10	-	4.193,02	15.473,13	890.902,95
Julho	898.104,64	-	1.555,35	8.756,52	887.792,77
Agosto	923.892,28	7.074,84	7.140,64	24.193,61	885.483,19
Setembro	888.932,96	-	559,82	6.200,56	882.172,58
Outubro	847.601,34	-	1.827,48	4.930,01	840.843,85
Novembro	849.511,03	-	2.164,08	6.453,28	840.893,67
Dezembro	1.786.435,03	-	809.415,12	128.162,38	848.857,53