



Parecer Prévio 00078/2020-8 - Plenário

Processo: 03999/2018-3

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2017

UG: PML - Prefeitura Municipal de Linhares

Relator: Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha

Responsável: GUERINO LUIZ ZANON

Procurador: FRANK CORREA (CPF: 075.131.717-93)

Assinado por
ODILSON SOUZA
BARBOSA JUNIOR
04/09/2020 13:17

Assinado por
SEBASTIAO CARLOS
RANNA DE MACEDO
03/09/2020 22:58

Assinado por
LUIZ HENRIQUE
ANASTACIO DA SILVA
03/09/2020 21:50

Assinado por
SERGIO ABOUDIB
FERREIRA PINTO
03/09/2020 21:35

Assinado por
LUIZ CARLOS
CICILIOTTI DA CUNHA
03/09/2020 20:56

Assinado por
DOMINGOS AUGUSTO
TAUFNER
03/09/2020 19:40

Assinado por
RODRIGO COELHO DO
CARMO
03/09/2020 18:29

Assinado por
SERGIO MANOEL
BORGES
03/09/2020 18:25

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – CONTAS DE GOVERNO – PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES – EXERCÍCIO DE 2017 – PARECER PRÉVIO PELA APROVAÇÃO COM RESSALVA – DETERMINAR – DAR CIÊNCIA – ARQUIVAR.

O EXMO. SR. CONSELHEIRO RELATOR LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA:

1. DO RELATÓRIO:

Tratam os autos da Prestação de Contas Anual da **PREFEITURA MUNICIPAL DE LINHARES (Prefeito)**, referente ao **exercício de 2017**, sob a responsabilidade do senhor **GUERINO LUIZ ZANON**.

Com base no **Relatório Técnico 00559/2018-7** e na **Instrução Técnica Inicial 00677/2018-8**, foi proferida a **Decisão SEGEX 00655/2018-1**, por meio da qual o gestor responsável foi citado para justificar os seguintes indícios de irregularidades:

4.1.1 - Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na lei orçamentária anual;

4.1.2 - Abertura de créditos adicionais especiais com base na lei orçamentária anual.;

4.3.2.1 - Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural;

4.3.2.2 - Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei;

5.1 - Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no termo de verificação das disponibilidades;

5.2 - Divergência entre o saldo contábil evidenciado no termo de verificação das disponibilidades financeiras e o valor contábil registrado no balanço financeiro;

6.1 - Divergência entre o saldo da dívida fluante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no balanço patrimonial;

6.2 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa);

8.3 – Não encaminhamento do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb;

9 - Transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite constitucional.

Devidamente citado, o responsável apresentou suas razões de justificativas (Defesa/justificativa 00105/2019-8 e Peças Complementares 01749/2019-9 a 01753/2019-5).

A Manifestação Técnica 10556/2019-2 elaborada pela Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal registrou que, após análise da prestação de contas anual do exercício de 2017 do IPASLI - Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Linhares, materializada por meio do Relatório Técnico 00345/2019-8, nos autos do processo TC 08075/2018-2, não foram constatadas irregularidades atribuídas ao Chefe do Poder Executivo Municipal.

Instado a manifestar-se, o **Núcleo de Controle Externo de Economia e Contabilidade – NCE**, por meio da **Instrução Técnica Conclusiva 04027/2019-9**, opinou em acolher as justificativas e/ou afastar os indicativos de irregularidades dos itens 4.1.1, 4.1.2, 5.1, 5.2, 6.1, 8.3; pela possibilidade de ressalva em relação ao item 6.2 e pela manutenção das irregularidades dos itens 4.3.2.1, 4.3.2.2 e 9 apontados no RT 00559/2018-7, e conseqüentemente pela emissão de Parecer Prévio dirigido ao Poder Legislativo de Linhares, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Senhor Guerino Luiz Zanon, prefeito no exercício de 2017.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 04780/2019-8**, de lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu à proposta contida na Instrução Técnica Conclusiva.

Tendo os autos integrado a pauta da 43ª Sessão Plenária, ocorrida no dia 10 de dezembro de 2019, o Sr. Frank Correa, representando o senhor Guerino Luiz Zanon, apresentou argumentos, em sede de sustentação oral, conforme Memorial 00324/2019-6 (Peças Complementares 34430/2019-4 a 34437/2019-6) e Notas Taquigráficas 00014/2020-8, no intuito de suprimir as irregularidades apontadas na ITI 00677/2018-8, mantidas pela área técnica por meio da ITC 04027/2019-9.

Submetidos os autos à área técnica, foi elaborada a Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9 propondo afastar o indicativo de irregularidade do item 9 e pela manutenção das irregularidades dos itens 4.3.2.1 e 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7, e conseqüentemente pela emissão de Parecer Prévio, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do senhor Guerino Luiz Zanon, relativas ao exercício de 2017, tendo em vista que não foram elididas as seguintes irregularidades constantes no RT 00559/2018-7:

4.3.2.1 Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item II da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9);

4.3.2.2 Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item II da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9); e

6.2 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa) ***Passível de ressalva***.

O **Ministério Público de Contas**, por meio do **Parecer 00818/2020-8**, de lavra do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuiu à proposta contida na Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9.

É o Relatório. Passo a fundamentar.

VOTO

2. FUNDAMENTAÇÃO:

Analisados os autos, verifico que a Prestação de Contas Anual é composta pelas demonstrações contábeis e demais peças e documentos que integram a referida PCA, consolidando as contas das unidades gestoras: **Serviço Autônomo de Água e Esgoto de Linhares; Faculdade de Ensino Superior de Linhares; Fundo Municipal de Saúde de Linhares; Prefeitura Municipal de Linhares; Câmara Municipal de Linhares; Fundo Municipal de Assistência Social de Linhares; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Linhares; Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico e Urbano de Linhares; Secretaria Municipal de Administração e dos Recursos Humanos de Linhares; Gabinete do Prefeito de Linhares; Secretaria Municipal de Serviços Urbanos de Linhares; Secretaria Municipal de Obras de Linhares; Secretaria Municipal de Educação de Linhares; Secretaria Municipal de Agricultura, Aquicultura, Pecuária e Abastecimento de Linhares; Secretaria Municipal de Meio Ambiente de Linhares; Secretaria Municipal de Finanças de Linhares; Secretaria Municipal de Planejamento de Linhares; Secretaria Municipal de Comunicação de Linhares; Secretaria Municipal de Assistência Social de Linhares; Secretaria Municipal de Cultura, Turismo, Esporte e Lazer de Linhares; Procuradoria Geral do Município de Linhares; Secretaria Municipal de Gestão Patrimonial de Linhares; Secretaria Municipal de Segurança Pública e Defesa Social de Linhares; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Linhares - Fundo Financeiro; Instituto de Previdência e Assistência dos Servidores do Município de Linhares - Fundo Previdenciário.**

A Lei Orçamentária Anual do município, Lei 3630/2016, estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 516.000.000,00 para o exercício em análise, admitindo a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de 40% do total da despesa fixada, conforme art. 5º da LOA, alterado pela Lei 3634/2017.

Dos registros realizados pela área técnica, por meio do **Relatório Técnico 00559/2018-7**, constatou-se o atendimento aos seguintes limites constitucionais e legais:

- Despesas com pessoal;
- Dívida Consolidada do Município;
- Operações de crédito e concessão de garantias;
- Inscrição de restos a pagar não processados pelo Poder Executivo;
- Aplicação de recursos na manutenção e no desenvolvimento do ensino, bem como destinação ao pagamento dos profissionais do magistério;
- Aplicação de recursos em ações e serviços públicos de saúde; e

Registrou-se, ainda:

- Inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita; e
- Remuneração de Agentes Políticos em conformidade com o mandamento legal.

Sendo assim, com relação aos limites constitucionais e legais, estou acatando o posicionamento do corpo técnico por meio do RT 00559/2018-7, quanto a regularidade dos itens acima em destaque.

Quanto a análise da execução orçamentária, financeira, patrimonial e no tocante às Transferências de recursos ao Poder Legislativo e a Conformidade dos Demonstrativos Contábeis, o **Relatório Técnico 00559/2018-7** apontou alguns indícios de irregularidades, objeto de citação ao gestor.

Após a apresentação das justificativas pelo responsável, a área técnica opinou nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 04027/2019-9**, no seguinte sentido:

- **acolher as justificativas apresentadas pela defesa e/ou afastar os indicativos de irregularidades** em relação ao item **2.1.** (Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na Lei Orçamentária Anual – item 4.1.1 do RT 00559/2018-7); **2.2** (Abertura de créditos adicionais com base na Lei Orçamentária Anual – item 4.1.2 do RT 00559/2018-7); **2.5**

(Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no Termo de Verificação das Disponibilidades – item 5.1 do RT 00559/2018-7); **2.6** (Divergência entre o saldo contábil evidenciado no Termo de Verificação das Disponibilidades Financeiras e o valor contábil registrado no Balanço Financeiro (item 5.2 do RT 00559/2018-7); **2.7** (Divergência entre o saldo da dívida fluante e o saldo do Passivo Financeiro evidenciado no Balanço Patrimonial (item 6.1 do RT 00559/2018-7) e **2.9** (Não encaminhamento do Parecer emitido pelo Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEB (item 8.3 do RT 00559/2018-7);

- pela **manutenção da irregularidade com possibilidade de ressalva** do item **2.8** (Resultado Financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis – Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa - Item 6.2 do RT 00559/2018-7); e
- pela **manutenção das irregularidades** do item **2.3** (Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural - Item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7); **2.4** (Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por Lei – Item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7); **2.10** (Transferências de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional – item 9 do RT 00559/2018-7).

Assim, **a ITC 04027/2019-9**, acompanhada pelo Ministério Público de Contas, posicionou-se da seguinte maneira, *verbis*:

[...]

7. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa ao município de Linhares, exercício de 2017, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017 e com o escopo definido na Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do **Sr. GUERINO LUIZ ZANON**, prefeito no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

- Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (**item 4.3.2.1 do RT 559/2018 e 2.3 desta ITC**);
- Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (**item 4.3.2.2 do RT 559/2018 e 2.4 desta ITC**);
- Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (**item 6.2 do RT 559/2018 e 2.8 desta ITC**), sendo **passível de ressalva e determinação** e;
- Transferência de recursos ao Poder Legislativo acima do limite constitucional (**item 9 do RT 559/2018 e 2.10 desta ITC**).

Conforme apontado no **item 2.8** desta ITC, esta irregularidade, por si só, não é suficiente para macular as contas do gestor, sendo **passível de ressalva e de determinações**, o que, no caso, seria que **o gestor observe atentamente o disposto no artigo 8º, parágrafo único da LRF, para efeitos da correta identificação do superávit/destinação por fontes de recursos**.

Registre-se também que o gestor requereu o direito à **sustentação oral** quando do julgamento de suas contas.

Nesse sentido, ratifico o posicionamento do corpo técnico e ministerial, no tocante ao indicativo de irregularidade cuja proposição foi pela ressalva (item 6.2 do RT 00559/2018-7), bem como o afastamento das irregularidades constantes nos itens 4.1.1, 4.1.2, 5.1, 5.2, 6.1 e 8.3 do RT 00559/2018-7, nos termos da ITC 04027/2019-9.

Após a sustentação oral, realizada na 43ª Sessão Plenária, ocorrida no dia 10 de dezembro de 2019, submetidos os autos à área técnica, foi elaborada a **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9**, por meio da qual sugeriu-se afastar o indicativo de irregularidade do item 9 do RT 000559/2018-7; manter a irregularidade constante do item 6.2, com possibilidade de ressalva; e manter as

irregularidades dos itens 4.3.2.1 e 4.3.2.2 do RT com a emissão de Parecer Prévio dirigido ao Poder Legislativo Municipal recomendando a Rejeição da Prestação de Contas Anual, nos seguintes termos:

[...]

IV – CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Analisados os argumentos e documentos acostados em razão de sustentação oral realizada pelo Sr. Guerino Luiz Zanon, legalmente representado, conclui-se pela manutenção das irregularidades contidas nos itens 2.3, 2.4 e 2.8 da ITC 4027/2019.

2.3 Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 559/2018).

2.4 Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 559/2018).

2.8 Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa) (item 6.2 do RT 559/2018). *Passível de ressalva.*

Desta forma, quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Linhares, recomendando a REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Sr. Guerino Luiz Zanon, prefeito no exercício de 2017, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012.

O Ministério Público de Contas, por meio do **Parecer 0818/2020-8**, anuiu à proposta contida na **Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9**.

Desse modo, após apresentação das justificativas pelos responsáveis e da sustentação oral realizada, a área técnica opinou nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva 04027/2019-9 e Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9**, nos seguintes termos:

I – acolher as justificativas apresentadas pela defesa e/ou afastar os indicativos de irregularidades:

- ✓ Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na lei orçamentária anual (item 4.1.1 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Abertura de créditos adicionais especiais com base na lei orçamentária anual (item 4.1.2 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no termo de verificação das disponibilidades (item 5.1 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Divergência entre o saldo contábil evidenciado no termo de verificação das disponibilidades financeiras e o valor contábil registrado no balanço financeiro (item 5.2 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Divergência entre o saldo da dívida flutuante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no balanço patrimonial (item 6.1 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Não encaminhamento do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb (item 8.3 do RT 00559/2018-7);
- ✓ Transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite constitucional (item 9 do RT 00559/2018-7).

II - manutenção da irregularidade, sem o condão de macular as contas, sendo passível de ressalva:

- ✓ Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);

III – manutenção das irregularidades, com proposição de emissão de Parecer Prévio sugerindo a Rejeição das Contas:

- ✓ Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e

gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9); e

✓ Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9);

IV – Expedir determinação.

No caso em tela, acato o posicionamento do corpo técnico, por meio da ITC 04027/2019-9 e da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9, no tocante aos indicativos de irregularidades cuja proposição foi pelo afastamento ou possibilidade de ressalva.

Todavia, cabe registrar os seguintes apontamentos quanto às irregularidades mantidas pela área técnica:

UTILIZAÇÃO DOS RECURSOS DE COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA EXPLORAÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL

A. “Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural” (Item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9).

Na análise inicial constatou-se que foram arrecadados R\$ 88.292.592,70 de recursos de royalties e que tais recursos foram classificados na fonte “000 – Recursos Próprios”, quando deveriam ter sido classificadas nas fontes 604 “royalties do petróleo recebidos da união” e 605 “royalties do petróleo estadual. O RT 00559/2018-7 registrou também que não foram encontradas despesas executadas nas fontes de recursos 604 e 605, o que denota que o município não tem realizado o controle dos recursos de royalties por fonte/destinação de recursos.

Tabela 14): Recursos de Royalties arrecadados no exercício **Em R\$ 1,00**

Classificação da Receita	Descrição	Fonte	Valor arrecadado
1 7 2 1 22 30	COTA-PARTE ROYALTIES – COMPENSAÇÃO FINANCEIRA PELA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO – LEI Nº 7.990/89	000	73.034.425,04
1 7 2 1 22 50	COTA-PARTE ROYALTIES PELA PARTICIPAÇÃO ESPECIAL – LEI Nº 9.478/97, ART. 50	000	14.528.688,52
1 7 2 1 22 70	COTA-PARTE DO FUNDO ESPECIAL DO PETRÓLEO – FEP	000	729.479,14
TOTAL			88.292.592,70

Fonte: Processo TC 03999/2018-3 - Prestação de Contas Anual/2017

Em suas justificativas o responsável informou que a ausência das fontes de recursos 604 e 605 no balancete da execução da despesa se deu pelo fato do orçamento do exercício de 2017 ter sido elaborado e aprovado por outra gestão, que no momento da elaboração do orçamento, realizada no exercício de 2016, não adicionou as respectivas fontes, falha esta que foi suprida no projeto de lei orçamentária anual para 2018, fato que pode ser comprovado por meio do aplicativo "Cidades", pois existem tanto receita quanto despesas executadas na fonte 604. Com relação à ausência de classificação em fonte específica, ressaltou que o fato de não terem sido previstas no orçamento do exercício de 2017 despesas vinculadas às fontes 604 e 605, não significa que as mesmas tiveram transações financeiras irregulares, pois toda movimentação se deu em conta bancária específica, fato que pode ser comprovado com a análise das informações fornecidas via Cidades pelo município. Acrescentou que o município de Linhares não arrecada recursos previstos nas Leis estaduais 8308/2006 e 10720/2017, não havendo necessidade de controle na fonte de recursos 605 — Royalties do Petróleo Estadual.

Em enfrentamento aos argumentos apresentados, por meio da ITC 04027/2019-9, o corpo técnico opinou pela manutenção da irregularidade, acrescentando que seria possível um acerto *a posteriori* na LOA para se corrigir tal omissão, ainda que fosse apenas na parte tangente ao recebimento dos recursos (receita orçamentária), considerou que a ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural ocasionaram prejuízos a correta identificação dos gastos nessas fontes.

Em sede de sustentação oral a defesa ratificou as justificativas apresentadas anteriormente, quando da citação, ressaltando que não há conduta a ser atribuída ao gestor, tendo que vista que as inconsistências são decorrentes da elaboração do

orçamento, realizada no exercício de 2016. Quanto a alegação da área técnica, em relação a fonte 604 (royalties do petróleo recebidos da união), de que seria possível um acerto a posteriori na LOA para corrigir tal omissão, considerando que o orçamento de 2017 não previu tal despesa, a defesa acrescentou que qualquer alteração da LOA requer autorização legislativa, não sendo tão simples quanto aparenta ser. Finalizou alegando que o fato de não ter sido incluída a respectiva fonte de recursos no orçamento de 2017, não pode ser motivo para afirmar que não houve a correta aplicação destes recursos pelo município, conforme demonstrado, por documentos probatórios. A defesa acrescentou, ainda, que nos orçamentos de 2018, 2019 e no projeto de Lei do orçamento de 2020 já consta a fonte de recursos royalties de petróleo da União.

Em análise aos argumentos, o corpo técnico, por meio da Manifestação Técnica de Defesa Oral 00012/2020-9, informou assistir razão ao gestor, em relação à fonte de recursos 605 – *royalties* do petróleo estadual. Contudo, em relação a fonte de recursos 604 – royalties do petróleo recebidos da União, sugeriu a manutenção da irregularidade. Isso porque, destacou que ao gestor cabe atuar no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, e, nesse sentido, cabe também ao gestor a iniciativa de propor, ao Poder Legislativo, as correções e/ou ajustes necessários na Lei Orçamentária, no caso em questão, a alteração na receita orçamentária de *royalties* incluindo a classificação na fonte de recursos correta, qual seja, fonte 604.

Observou, por fim, que o gestor não apresentou documentação capaz de demonstrar sua atuação no sentido de corrigir a LOA, como por exemplo, o envio de projeto de lei ao Legislativo municipal, independente da suposta dificuldade de se alterá-la, denotando a inércia do defendente.

B. “Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei” (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9).

O Relatório Técnico registrou que o município não mantém um controle por fonte/destinação dos recursos provenientes da compensação financeira pela

exploração de petróleo e gás natural (fontes 604 e 605). Assim, restaria a não evidenciação e comprovação da boa e regular aplicação de tais recursos em políticas públicas legalmente admitidas. Alertou, por isso, acerca da necessidade de utilização dos recursos próprios para devolução às fontes utilizáveis (fonte 604 ou 605), diante do desvio de finalidade na aplicação de tais recursos.

Nas justificativas apresentadas, a defesa salientou que o município não arrecada na fonte 605 (Royalties do Petróleo Estadual) recursos previstos nas Leis estaduais 8308/2006 e 10720/2017, portanto, não há necessidade de controle nessa fonte de recursos. Acrescentou, outrossim, que a irregularidade foi apontada no campo da subjetividade, sem elementos de prova, da não aplicação e comprovação da boa e regular utilização de tais recursos. Assim, não poderia ser utilizada como argumento de que o município não aplicou tais recursos em políticas públicas legalmente admitidas. Após que, subtraindo-se o valor arrecadado na fonte "Royalties" do total arrecadado em "Recursos Próprios" e outras fontes vinculadas destinadas a pagamento de pessoal, chega-se a um resultado capaz de suprir os pagamentos destinados ao quadro permanente de pessoal e precatórios (Total Rec. Próprios + Fontes vinculadas destinadas a pessoal - Royalties > Σ (Quadro Permanente, Precatórios)).

Em análise aos argumentos, a ITC opinou pela manutenção da irregularidade, nos seguintes termos:

Iniciaremos a discussão sobre o mérito da defesa apresentada com a reprodução do artigo 8º da Lei Federal 7.990/1989:

Art. 8º O pagamento das compensações financeiras previstas nesta Lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural será efetuado, mensalmente, diretamente aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos da Administração Direta da União, até o último dia útil do segundo mês subsequente ao do fato gerador, devidamente corrigido pela variação do Bônus do Tesouro Nacional (BTN), ou outro parâmetro de correção monetária que venha a substituí-lo, vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal. (Redação dada pela Lei nº 8.001, de 13.3.1990) [grifo nosso]

§ 1º As vedações constantes do caput não se aplicam: (Redação dada pela Lei nº 12.858, de 2013)

I - ao pagamento de dívidas para com a União e suas entidades; (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013)

II - ao custeio de despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente na educação básica pública em tempo integral, inclusive as relativas a pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória a profissionais do magistério em efetivo exercício na rede pública. (Incluído pela Lei nº 12.858, de 2013) (grifo nosso)

§ 2º Os recursos originários das compensações financeiras a que se refere este artigo poderão ser utilizados também para capitalização de fundos de previdência. (Parágrafo incluído pela Lei nº 10.195, de 14.2.2001)

Da letra da lei extrai-se que não existe permissivo para o pagamento de despesas do quadro permanente de pessoal, exceto àquelas com a manutenção e desenvolvimento do ensino, especialmente a educação básica. Há que se registrar ainda, que o inciso II faz exceção exclusivamente ao pagamento de salários e outras verbas de natureza remuneratória em efetivo exercício, não podendo, por exemplo, alcançar servidores inativos.

No caso em concreto, o gestor afirma que não houve uso irregular das receitas advindas dos royalties da União, uma vez que bastaria excluir estas receitas do total arrecadado no período para se verificar que ainda assim havia recursos suficientes para cobrir as despesas de pessoal permanente.

De fato, ao subtrairmos da receita corrente líquida (R\$ 536.684.322,97) os royalties arrecadados (R\$ 88.292.592,70) no período, ainda assim haveria recursos suficientes (R\$ 448.691.730,27) para arcar com as despesas com pessoal (R\$ 229.952.115,80). Obviamente, que ainda teríamos que descontar os recursos vinculados, sendo que destes destacam-se os convênios e as receitas da contribuição dos servidores para a previdência social geral (se for o caso) e a do regime próprio. Mesmo após tal acerto, ainda haveria recursos suficientes para cobrir as despesas com pessoal.

Em que pese tal constatação lógico-matemática, temos que a ausência de controle das fontes de recursos dos royalties gerou dificuldades na averiguação da regular e correta aplicação destes recursos, principalmente quando verificamos que houve pagamentos de dívida fundada da ordem de R\$ 271.938.804,07 no período.

Conforme pontuado anteriormente (item 2.3), causou estranheza o fato de o município não ter previsto em sua peça orçamentária estas rubricas específicas para as receitas e despesas com os royalties, haja vista que estas receitas já fazem parte do orçamento municipal há muitos anos. Há que se registrar, ainda, que seria possível um acerto a posteriori na LOA para se corrigir tal omissão,

ainda que fosse apenas na parte tangente ao recebimento dos recursos (receita orçamentária).

Dito isto e, considerando que a ausência de controle das fontes de recursos dos royalties causou problemas quanto a correta identificação da regularidade na aplicação destes recursos, vimos não aceitar as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela manutenção do indicativo de irregularidade apontado no item 4.3.2.2 do RT 559/2018.

Em sede de sustentação oral, o defendente alega que houve equívoco do corpo técnico ao afirmar que o município pagou, no exercício em análise o montante de R\$ 271.938.804,071, pois bastaria uma simples análise do demonstrativo da dívida fundada para ser possível perceber que tais valores refletem na sua maioria lançamentos efetuados no Instituto de Previdência Municipal –IPASLI, para fim de ajustes dos cálculos atuariais, não significando dispêndios de valores com dívida fundada, conforme documentos que foram juntados, que mostram a efetiva arrecadação em conta específica dos royalties (federal) e as despesas realizadas também em conta específica, demonstrando que todo o valor arrecadado e gasto foi movimentado em conta bancária específica em despesas permitidas por lei.

Aos argumentos apresentados, acrescentou que o município possui desconcentração administrativa, o que obriga o mesmo em certos momentos realizar a transferências destes recursos para outras contas bancárias das Unidades Gestoras para que as mesmas possam efetuar o pagamento das despesas contratadas, citando como exemplo a secretaria de serviços urbanos que recebe transferência para o posterior pagamento da coleta seletiva de resíduos sólidos e que o município possui também um lei municipal que obriga a transferência de 1% dos royalties do petróleo para manutenção do FUNDEMA-Fundo Municipal de Conservação Ambiental criado através da LEI Nº. 2846, de 02 de junho de 2009 (http://legislacaocompilada.com.br/linhares/Arquivo/Documents/legislacao/html_impresso/L28462009.html). Prosseguiu informando que além de o município adotar a desconcentração administrativa, o atual gestor não elaborou o orçamento de 2016, defendendo que toda a movimentação financeira dos royalties se deu por meio das secretarias envolvidas, não tendo o mesmo assinado ou praticado qualquer

ato, e que em razão disso deve-se afastar a sua responsabilidade por ilegitimidade passiva do ora defendente.

Em análise aos argumentos, por meio da MTDO 0012/2020-9, o corpo técnico registrou que, de fato, o recorrente possui razão quanto aos pagamentos de dívida fundada, entretanto, o cerne da questão não é o montante pago de dívida fundada, mas “*a ausência de controle das fontes de recursos dos royalties gerou dificuldades na averiguação da regular e correta aplicação destes recursos*”. A possível impropriedade na análise da ITC, levantada pelo gestor, margeia o indicativo de irregularidade apontado, não o invalidando em hipótese alguma, tampouco apresenta-se como motivador para afastar a irregularidade. Prosseguiu informando que o gestor apresentou documentação, afirmando que toda arrecadação e despesas realizadas com *royalties* federais ocorreram em conta “*específica*”, aqui subentendendo como conta “*bancária*” específica, e que por este motivo ficaria comprovada a utilização em despesas permitidas por lei.

Neste ponto, a área técnica entendeu que essa documentação não é suficiente para validar tal afirmação. No caso concreto, os *royalties* recebidos da União foram registrados na fonte recursos ordinários (fonte 001). Embora tenham sido originalmente creditados em conta bancária específica, ao se reconhecer recursos de *royalties* como se fossem recursos próprios abre-se a possibilidade destes serem utilizados em fins vedados pela legislação, pois, ao serem transferidos para outras contas bancárias “não específicas”, de outras Unidades Gestoras, *para que as mesmas possam efetuar o pagamento das despesas contratadas*, como o próprio defendente afirma em sua defesa, possibilita a estas UG pagarem despesas utilizando fonte de recurso cuja finalidade não estava legalmente vinculada. Salientou que tal procedimento também contribui para dificultar e até mesmo burlar a fiscalização da aplicação dos recursos pelo Controle Externo.

Com relação à argumentação do defendente de que não deve ser responsabilizado em virtude da desconcentração administrativa do município e por não ter elaborado o orçamento, bem como que toda movimentação financeira dos *royalties* se deu por meio das secretarias envolvidas, remeteu à análise realizada no indicativo de irregularidade anterior, no qual foi observado que o gestor não apresentou documentação capaz de demonstrar sua atuação no sentido de corrigir a LOA, como

por exemplo, o envio de projeto de lei ao Legislativo municipal, independente da suposta dificuldade de se alterá-la, o que denota a inércia do defendente.

Pois bem.

As irregularidades apontadas e mantidas pelo corpo técnico com proposição de emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas tratam da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural.

Assim, do apontamento realizado pela área técnica, fica evidenciado que as contas em questão demonstram a ausência de controle por fonte de recursos no exercício de 2017, por parte do jurisdicionado, quando da contabilização dos recursos decorrentes de royalties do petróleo, fato esse já confirmado pelo defendente.

Quanto ao controle por fonte de recursos, o MCASP Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (8ª edição) traz a seguinte definição:

5. FONTE / DESTINAÇÃO DE RECURSOS

5.1. CONCEITO

A classificação orçamentária por fontes/destinações de recursos tem como objetivo de identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos. As fontes/destinações de recursos reúnem certas Naturezas de Receita conforme regras previamente estabelecidas. Por meio do orçamento público, essas fontes/destinações são associadas a determinadas despesas de forma a evidenciar os meios para atingir os objetivos públicos.

Como mecanismo integrador entre a receita e a despesa, o código de fonte/destinação de recursos exerce um duplo papel no processo orçamentário. Para a receita orçamentária, esse código tem a finalidade de indicar a destinação de recursos para a realização de determinadas despesas orçamentárias. Para a despesa orçamentária, identifica a origem dos recursos que estão sendo utilizados.

Assim, o mesmo código utilizado para controle das destinações da receita orçamentária também é utilizado na despesa correlacionada, para controle das fontes financiadoras da despesa orçamentária e da correta aplicação dos recursos vinculados.

O MCASP destaca ainda a obrigatoriedade do mecanismo de fonte/destinação de recursos, nos termos da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF), a qual traz em seu art. 8º, parágrafo único, e art. 50, inciso I, o seguinte:

Art. 8º [...]

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

Art. 50. Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;

Contudo, apesar da inconsistência, o corpo técnico, não aponta descumprimento da legislação em possível aplicação indevida de recursos dos royalties (art. 8º da Lei Federal 7.990/89 e art. 2º da Lei 10720/2017, no tocante pagamento de dívidas ou remuneração do quadro permanente de pessoal e comissionados), mas sim a **ausência de controle das fontes de recursos dos royalties, gerando dificuldades na averiguação da regular e correta aplicação desses recursos**, é o que se observa dos registros efetuados na MTDO 0012/2020-9.

Quanto ao controle por fonte de recursos, de fato, o orçamento do exercício de 2017 foi elaborado pela administração anterior do município de Linhares, no entanto, em análise à prestação de contas anual do exercício de 2018 [Processo TC-08688/2019-4, evento eletrônico 03 (BALPAT), 12 (BALEXOR) e 13 (BALEXOD)] é possível observar a utilização da fonte de recursos 604 – Royalties do Petróleo, de acordo com os Balancetes de Execução Orçamentária da Receita e da Despesa, bem como no Demonstrativo do superávit/déficit financeiro apurado no balanço patrimonial.

Observo ainda que, em relação à inconsistência referente a ausência de utilização de fonte de recursos, a própria área técnica já se manifestou pela possibilidade de ressalva em situação similar, conforme se observa no processo TC-03278/2018-2 (Prestação de Contas Anual do Município de Muqui – exercício de 2017 - item 2.2 da ITC 00785/2019-3). Naqueles autos, acompanhei o entendimento do corpo técnico e ministerial pela emissão de Parecer Prévio dirigido ao Poder Legislativo Municipal recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual, sendo a apreciação do colegiado no mesmo sentido.

Desse modo, considerando as providências adotadas pelo município para os orçamentos dos exercícios subsequentes; e para ser coerente com posicionamento anterior sobre o mesmo tema, divirjo parcialmente da área técnica e do Ministério Público de Contas, para acompanhar a manutenção da irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas, entendendo, neste caso, ser esta irregularidade passível de ressalva.

3. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO:

Ante o exposto, divergindo parcialmente do posicionamento técnico e ministerial, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a minuta de deliberação que submeto à apreciação.

LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-78/2020-8

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

1.1. AFASTAR os seguintes indicativos de irregularidades:

1.1.1 Abertura de créditos suplementares em montante superior ao limite estabelecido na lei orçamentária anual (item 4.1.1 do RT 00559/2018-7 e item 2.1 da ITC 04027/2019-9);

1.1.2. Abertura de créditos adicionais especiais com base na lei orçamentária anual (item 4.1.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.2 da ITC 04027/2019-9);

1.1.3. Divergência na consolidação das disponibilidades evidenciadas no termo de verificação das disponibilidades (item 5.1 do RT 00559/2018-7 e item 2.5 da ITC 04027/2019-9);

1.1.4. Divergência entre o saldo contábil evidenciado no termo de verificação das disponibilidades financeiras e o valor contábil registrado no balanço financeiro (item 5.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.6 da ITC 04027/2019-9);

1.1.5. Divergência entre o saldo da dívida flutuante e o saldo do passivo financeiro evidenciado no balanço patrimonial (item 6.1 do RT 00559/2018-7 e item 2.7 da ITC 04027/2019-9);

1.1.6. Não encaminhamento do parecer emitido pelo conselho de acompanhamento e controle social do Fundeb (item 8.3 do RT 00559/2018-7 e item 2.9 da ITC 04027/2019-9);

1.1.7. Transferências de recursos ao poder legislativo acima do limite constitucional (item 9 do RT 00559/2018-7 e item II da MTDO 00012/2020-9);

1.2. MANTER as seguintes irregularidades, **SEM O CONDÃO DE MACULAR AS CONTAS**, pois passíveis de ressalva:

1.2.1. Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) (item 6.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);

1.2.2. Ausência de controle das fontes/destinação de recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural (item 4.3.2.1 do RT 00559/2018-7);

1.2.3. Não evidenciação e comprovação da aplicação dos recursos obtidos em face da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural nas finalidades admitidas por lei (item 4.3.2.2 do RT 00559/2018-7);

1.3. Emitir PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Linhares recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Linhares, no exercício de 2017, sob a responsabilidade do **Senhor Guerino Luiz Zanon**, conforme dispõe o inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, II do RITCES, aprovado pela Resolução TC nº 261/2013, pelas razões antes expendidas;

1.4. DETERMINAR ao Poder Executivo na pessoa de seu representante legal, que:

- observe o disposto no artigo 8º, parágrafo único da LRF, para efeitos da correta identificação do superávit/destinação por fontes de recursos (Item 6.2 do RT 00559/2018-7 e item 2.8 da ITC 04027/2019-9);

1.5. CIÊNCIA aos interessados e arquivar os autos, após o trânsito em julgado.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 27/08/2020 – 21ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

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

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

Relator

CONSELHEIRO SEBASTIÃO CARLOS RANNA DE MACEDO

CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIZ HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões