

PARECER PRÉVIO TC-153/2017 – SEGUNDA CÂMARA

Processo: 03487/2013-6

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2012

UG: PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Parte: GILSON ANTONIO DE SALES AMARO

Procuradores : VALKIRIA BELING GUMS (OAB: 22852), LEANDRO LEO HOCHÉ
XIMENES (OAB/ES 18.911), RAPHAEL AMERICANO CAMARA
(OAB/ES 8.965) e DELANO SANTOS CAMARA (OAB/ES 7.747)

EMENTA

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO
– EXERCÍCIO DE 2012 – REJEIÇÃO DAS CONTAS
– FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS -
DETERMINAÇÃO - ARQUIVAR**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

RELATÓRIO

Tratam os autos das Contas Anuais do Sr. Gilson Antonio de Sales Amaro, Prefeito à frente do Município de Santa Teresa, no exercido de 2012, encaminhada observando o prazo regimental, consoante art. 123, do Regimento Interno deste Tribunal de Contas (art. 105, Resolução 182/2002, vigente à época).

Após, os autos foram levados à Secretaria de Controle Externo responsável pela análise das Prestações de Contas (4ª Controladoria Técnica, à época) que elaborou o **Relatório Técnico Contábil RTC 240/2014** e anexos (fls. 1353/1389) onde foi analisada a prestação de contas e conclui da seguinte forma:

7 CONCLUSÃO

Procedendo a análise da presente, sob o aspecto técnico contábil e o disposto na legislação pertinente, constata-se que as contas encontram-se inconsistentes. Dessa forma, opinamos pela **CITAÇÃO** do Senhor Gilson Antônio de Sales Amaro para que apresente as justificativas quanto aos itens descritos a seguir:

4.3.3.1 Valor recebido da Dívida Ativa muito aquém do saldo da Dívida Inscrita

Base legal: artigo 14 da Lei Complementar 101/2000; artigos 75, 76 e 77 da Lei Federal 4.320/1964; artigos 32, caput, e 45, § 2º, da Constituição Estadual; artigo 37, caput, da Constituição Federal.

4.3.3.2 Ausência de documentação que comprove a legalidade e motivação dos cancelamentos de dívida ativa.

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 127, inciso X, da Resolução TCEES nº 182/2002; artigo 45, parágrafo 2º, da Constituição Estadual; e artigo 14 da Lei Complementar nº 101/2000.

5.3.1 Repasse à Câmara Municipal acima do limite máximo estipulado pela Constituição Federal

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 29-A, inciso I e parágrafo 2º, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

5.4.1 Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato

Inobservância ao disposto no artigo 42, da Lei Complementar nº. 101/2000.

Em sequência, a unidade técnica manifestou-se através da Instrução Técnica Inicial ITI 874/2014 (fl. 1390), sugerindo a citação do Sr. Gilson Antonio de Sales Amaro, nos termos do Relatório Técnico Contábil RTC 240/2014.

Nos termos da **Decisão Monocrática Preliminar DECM 985/2014**, fls. 1393, o Relator determinou a citação do responsável concedendo-lhes o prazo improrrogável de 30 (trinta) dias improrrogáveis para apresentar justificativas em face das pretensas irregularidades elencadas no RTC e na ITI.

Devidamente citado (Termo de Citação 1459/2014) o responsável¹, chamado aos autos, apresentou tempestivas justificativas e documentos às fls. 1396/2508.

Encaminhados os autos à unidade técnica competente, esta elaborou a **Instrução Contábil Conclusiva ICC 193/2014** (fls. 2512/2527) que, posteriormente foi adotada *in tottum* pelo Núcleo de Estudos e Análises Conclusivas NEC, por meio da

Instrução Técnica Conclusiva ITC 9591/2014, que elaborou a seguinte proposta de encaminhamento:

Assim, à vista das conclusões técnicas expressas na ICC 193/2014 e diante do preceituado no art. 319, §1º, IV, da Res. TC nº 261/2013, conclui-se opinando para que seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do **Sr. Gilson Antônio de Sales Amaro** – Prefeito Municipal no Exercício 2012, frente à Prefeitura Municipal de Santa Teresa, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, haja vista a configuração das seguintes irregularidades:

1.2 Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato (Item 5.4.1 do RTC 240/2014)

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 42, da Lei Complementar nº 101/2000

Em relação ao **Item 3.1 – Valor recebido da Dívida Ativa muito aquém do saldo da dívida inscrita** – sugere-se seja recomendado ao chefe do executivo municipal que, nos termos do art. 1º, inciso XXXVI do RITCEES, adote os seguintes procedimentos:

Que a atual Administração do Município de Santa Teresa promova e intensifique a cobrança de sua dívida ativa, na vigência de seu prazo, evitando a prescrição de créditos lançados, sob pena de afronta ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Por sua vez, o Ministério Público de Contas se manifestou às fls. 2534/2538, acompanhando as manifestações técnicas e tecendo argumentos adicionais que o levaram a pugnar pela rejeição da contas.

Após, por decisão TC 425/2015 – Segunda Câmara (fls. 2546), os autos foram sobrestados para aguardar estudo acerca do art. 42, conforme Decisão Plenária 4127/2015, tornando-se aptos à apreciação em 09 de novembro de 2012 (fls. 2555)

Os autos integraram a pauta de julgamento da 18ª sessão ordinária de 2016 da 2ª Câmara deste Tribunal de Contas, realizada em 08 de junho de 2016 e, após sustentação oral e juntada de notas taquigráficas, memoriais e documentos com a finalidade de fazer prova do sustentado oralmente, foram encaminhados para análise técnica.

Ato contínuo, a SecexContas manifestou-se por meio da Manifestação Técnica 486/2016 (fls. 2587/2598), concluindo pela manutenção do indicativo de irregularidade apontado no item 5.4.1 do RTC 240/2014 que trata da Insuficiência de

disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato.

O *Parquet* de Contas, às fls. 2602/2605 reiterou a própria manifestação de fls. 2534/2538 e pugnou, ainda, para que: .

[...]

1 – sejam formados autos apartados, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e § 2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o Prefeito Municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito no **item 5.4.1 do RTC 240/2014**; e,

2 – seja determinado ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012, reserva-se o direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento

Após vieram os autos conclusos, todavia, foram suspensos no âmbito deste Gabinete aguardando o julgamento do Processo TC 4003/2013, de relatoria do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, cujo conteúdo remetia à controversa temática inserta no âmbito do art. 42, da LRF, acerca do momento em que se constituiria a contração de obrigação de despesa mencionada no texto legal.

Após a decisão majoritária do Plenário deste TCEES naquele processo, por meio da Decisão 02523/2017, a 2ª Câmara decidiu, à unanimidade, nos termos do voto do relator, realizar diligência *in loco* para a devida verificação se os empenhos levantados pela área técnica no descumprimento do art. 42 da LRF seriam oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do respectivo exercício.

Encaminhados os autos, a SecexContas manifestou-se por meio do Relatório de Diligência 0006/2017 (fls. 2622/2632) e concluiu pelo prosseguimento do feito com a propositura pela irregularidade do item 5.4.1 do RTC 240/2014 que trata da Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato.

Após vieram os autos conclusos a este Relator.

FUNDAMENTAÇÃO

Os presentes autos cuidam da **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL** do Sr. Gilson Antonio de Sales Amaro, na condição de Chefe do Poder Executivo do Município de Santa Tereza, no exercício de 2012, submetida a este Tribunal de Contas para, no exercício de sua competência constitucional delineada no art. 71, I da CF/88, **apreciação e emissão do Parecer Prévio**. Trata-se, pois, de Contas de Governo.

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

Também 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.”

Assim, fundamento meu voto com informações retiradas das análises técnicas relatadas nos autos, no intuito de auxiliar o julgamento das contas do Município de Santa Tereza relativas ao exercício de 2012 pelo Poder Legislativo Municipal.

Planejamento, Orçamento e Gestão Fiscal

De início destaco que os instrumentos de planejamento e orçamento (LDO e LOA) tramitam em autos apartados, foram considerados pela Área Técnica na emissão de seu opinamento.

Execução orçamentária

Quanto a execução orçamentária consolidada, o Relatório Técnico Contábil 240/2014, às fls. 1353/1389, relata um resultado da execução orçamentária consolidado deficitário em R\$ 1.265.472,79.

Gestão Fiscal e Limites Constitucionais

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

Ressalto que, por força do art. 59 da Lei de Responsabilidade Fiscal, o TCEES realizou os acompanhamentos bimestrais (RREO) e quadrimestrais (RGF) no exercício de 2012, sobre os limites e condições atinentes às metas de resultado primário e nominal, à despesa com pessoal, à dívida consolidada, às operações de crédito, às garantias e contragarantias, entre outros aspectos relevantes da gestão fiscal do Município de Santa Tereza.

Limites

Também a obediência aos limites e condições no que tange a geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar, são pressupostos de uma gestão fiscal responsável, é o que dispõe o art. 1º, § 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nesse passo, da análise da retratada no Relatório Técnico Contábil pode-se extrair os seguintes dados:

Tabela 1: Resumo da verificação da observância aos limites

	Reais	Limite	Executado
Receita Corrente Líquida	54.846.331,09		
Despesa com pessoal			
Executivo	26.236.823,11	max. 54%	47,84%
Consolidada	27.569.982,98	max. 60%	50,27%
Dívida Consolidada Líquida	0,00	max. 120%	0,00%
Contratação de Operação de Crédito	-	max. 16%	0,00%
Contratação por Antecipação de Receita Orçamentária	0,00	max. 22%	0,00%
Garantias	0,00	max. 7%	0,00%
Receita Bruta de Impostos	30.360.615,11		
Manutenção do ensino	9.457.340,42	min. 25%	31,15%
Receita vota parte FUNDEB	9.845.192,41		
Remuneração Magistério	6.653.923,69	min. 60%	67,59%
Receita de Impostos e Transferências	30.360.615,11		
Despesa com saúde	5.637.179,44	min. 15%	18,57%
Receita Tributária e transferências do exercício anterior	28.801.654,39		
Repasse do duodécimo ao Poder Legislativo	2.021.376,84	max. 7%	7,02%

Fonte: RTC 240/2014

Na tabela acima verifica-se o cumprimento dos limites legais e constitucionais exceto no que se refere ao repasse ao Legislativo. Todavia, conforme Instrução Contábil Conclusiva 193/2014 (fls. 2515/2516), a documentação acostada aos autos pela defesa “comprova a realização de transferência financeira/devolução, a qual foi realizada em valor superior ao repassado em excesso ao limite constitucional”, razão pela qual a irregularidade foi afastada.

Execução Patrimonial

Segundo o relatório técnico o resultado patrimonial do exercício foi positivo, evidenciando um Ativo Real Líquido de R\$ 47.144.882,08.

Da mesma forma foi apurado o superávit financeiro consolidado foi de R\$ 3.210.921,36.

III – Das irregularidades

Quanto aos apontamentos da unidade técnica, entendo por bem **acompanhar** as razões lançadas na Instrução Contábil Conclusiva 193/2014 (fls 2512/2527) acolhida

pela Instrução Técnica Conclusiva 9195/2014, cujo opinamento foi **pelo afastamento dos indícios** de irregularidade apontados no RTC 240/2014 que tratam de: valor recebido da Dívida Ativa muito aquém do saldo da Dívida inscrita; ausência de documentação que comprove a legalidade e motivação dos cancelamentos de dívida ativa e Repasse à Câmara Municipal acima do limite máximo estipulado pela Constituição Federal.

Quanto ao item 5.4.1 do RTC- **Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato** teço as considerações a seguir.

A Constituição da República em seu art. 93, inciso IX, estabelece que *todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação.*

Tenho que a inclusão desta norma constitucional tem fundamental importância para a realização das funções judicantes e, também, para o direito, independentemente de os referidos julgamentos serem realizados na seara do Judiciário ou de outros órgãos públicos com competência para realizar julgamentos, como é o caso do Tribunal de Contas. Isso ocorre em razão do fato de que a consagração, no texto constitucional, da regra da fundamentação, de modo geral, inflige a necessidade de sua observância na atuação cotidiana de órgãos públicos com competência para julgar e imputar sanções a outrem.

Decerto, trata-se de uma garantia para o jurisdicionado, que, diante de um caso submetido a qualquer desses órgãos, terá assegurada a possibilidade de ter acesso às razões que levaram aquele órgão a emitir determinada decisão, evitando-se, assim, eventuais práticas arbitrárias por parte do Estado em prejuízo do jurisdicionado. Portanto, no exercício de suas funções, estão os órgãos julgadores adstritos a esta regra processual com fundamento constitucional, já espelhada em outros normativos infraconstitucionais, como, por exemplo, o CPC/2015.

Aliás, da mesma forma que são importantes as breves considerações acerca da regra da fundamentação das decisões, são também relevantes as considerações acerca de quais tipos de fontes do direito podem ser empregadas pelo julgador para fins de construção de seus argumentos decisórios.

Isso porque, para além da cogente aderência às normas constitucionais e legais, deve o julgador estar atento a todo arcabouço jurídico (não somente legal) à sua disposição, o que contempla a necessária observância de princípios jurídicos e, ainda, de precedentes firmados no âmbito dos próprios órgãos colegiados a que está vinculado o julgador, além, é claro, da jurisprudência dos Tribunais Superiores, seja ela vinculativa ou não.

O Código de Processo Civil, Lei 13.105, de 16 de março de 2015, em seu art. 927 valoriza a importância dos precedentes ao elencar um rol de situações em que os juízes e tribunais *deverão* seguir os precedentes dos órgãos e cortes superiores, bem como a orientação do plenário ou do órgão especial aos quais estiverem vinculados.

Por óbvio, tal regramento tem como fim assegurar o respeito aos princípios da legalidade, da segurança jurídica, da duração razoável do processo, da confiança e da isonomia, na medida que possibilita oferecer soluções idênticas, para casos idênticos e decisões semelhantes para demandas que possuam o mesmo fundamento jurídico.

Com efeito, à luz dessas premissas, acima delineadas, creio que a atenção a todas as fontes jurídicas que sustentam o arcabouço jurídico brasileiro, sejam elas as regras, os princípios ou os precedentes firmados no domínio desta Corte de Contas, devem nortear a formulação da decisão mais adequada para o deslinde do caso concreto.

Neste contexto e, com fulcro no art. 70, da Lei Complementar 621/2012, estou convencido de que o julgamento da matéria em questão, qual seja, o cumprimento/descumprimento da regra imposta pelo art. 42 da Lei de responsabilidade fiscal para o final do mandato, exige de nós julgadores, independentemente do convencimento pessoal, a observância dos precedentes formados pelo Plenário (art. 927 c/c 489 do Código de Processo Civil).

Pois bem.

Nos termos do § 4º do art. 122 da Lei Orgânica deste Íncrito Tribunal de Contas, o Parecer em Consulta possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese.

Desta forma, torna-se imprescindível, para a presente decisão, o teor dos Pareceres em Consulta TC 25/2004, TC 03/2005 e 12/2007, em vigor até a presente data e, por óbvio, no exercício financeiro de 2012, exercício a que se refere a presente Prestação Anual de Contas.

Nesta toada passo ao exame do teor dos referidos Pareceres em Consulta:

O PARECER CONSULTA TC 25/04, responde ao seguinte questionamento formulado pelo Sr. Procurador-Geral de Justiça:

(...) *b)* se as despesas de caráter continuado, tais como luz, água, telefone, Embratel, correios e outros, essenciais para a não interrupção dos serviços públicos e, que possuem prazo contratual que podem chegar até cinco anos, devem ser rescindidos ou não se computam para efeito de cumprimento do art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, com o fim de resguardar o administrador? "

Em resposta à consulta formulada este Tribunal de Contas, com base no parecer da Procuradoria de Contas, assim se manifestou:

ITEM "B": Nesse item o Consulente questiona se os contratos de despesas de caráter continuado e essencial para a continuidade do serviço público devem ser rescindidos ou não se computam para efeito de cumprimento do art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000. De se ver que é regra que os contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do mandato (não importando quando terminem) devem ter lastro financeiro para suportar toda a despesa, seja ela corrente ou de capital, conforme o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já transcrito. Pelo exemplo de contratos que menciona o Consulente, sobressaem a essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público, que devem se sobrepor à interpretação literal do dispositivo legal mencionado (art. 42, lei 101/2000), não se computando, nestes casos, naquela previsão. Esta também a orientação de Edson Renaldo Nascimento e Iluo Debus, ao comentar o artigo 42, da Lei 101/2000: No cálculo das disponibilidades deverão ser abatidos todos os encargos e demais compromissos a vencer até o final do exercício. Aparentemente, a interpretação dos Tribunais de Contas tem sido ponderada e, de alguma forma, favorável aos administradores municipais. Entendem os Tribunais que a interpretação da LRF nem sempre poderá ser feita literalmente, sendo necessário ainda, a verificação dos seus efeitos, no sentido de não prejudicar o bem funcionamento dos serviços públicos. " (Em 'Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal'.)

Firmou-se, então, naquele Parecer, o entendimento de que deveria ser deixado lastro financeiro para toda a despesa decorrente dos contratos firmados entre maio e dezembro, excetuando-se desta regra aqueles cuja essencialidade, emergência e o princípio da continuidade do serviço público se sobressaíssem, os quais não se computam integralmente na previsão do art. 42 da LRF.

Já o **PARECER CONSULTA TC 03/05** responde a questionamento formulado pelo Prefeito Municipal de Linhares nos seguintes termos:

Qual é o entendimento desse Egrégio Tribunal de Contas relativamente à abrangência da expressão, “contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte...”, para fins de apuração das obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres, mediante contrato de execução de obras cujo cronograma físico-financeiro se estende ao ano seguinte? A obrigação de despesa contraída que será considerada é a correspondente ao valor da despesa empenhada para atender as parcelas previstas no cronograma físico-financeiro para serem executadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício financeiro, considerando que a obra ficará paralisada até que no exercício seguinte seja empenhado o valor das parcelas seguintes previstas no cronograma constante do contrato celebrado?

Ao responder o questionamento, este Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, interpretou a expressão contrair obrigação de despesa de uma maneira ampla, isto é, como o montante total a ser despendido:

(...) Em face da terminologia empregada – “contrair obrigação de despesa” – deve ser considerado o montante total a ser despendido com a obra ou serviço durante os vários exercícios, independentemente do eventual parcelamento dos empenhos.

[...]

Contudo, ressaltou o entendimento exarado no Parecer Consulta 25/2004, sobre a interpretação do art. 42 nos casos de contratos em que sobressaem a essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público, excluindo-os do cômputo:

[...]

Ademais, considerando a restrição do art. 42 da LRF, devem ser contratadas nos quatro primeiros meses do exercício em que se finaliza o mandato do titular do Poder ou órgão, ou, se contraídas posteriormente, estar respaldados por suficiente saldo financeiro para cobertura total da obrigação contraída. É presumível surgirem argumentos no sentido de que relevantes gastos públicos estariam sendo limitados neste período final do mandato. Questiona-se, no entanto, por que tais gastos não foram

efetuados preteritamente, na esteira do planejamento previsto no plano plurianual e quando ainda não se apresentavam os riscos de comprometimento financeiro da gestão do futuro mandatário. Para arrematar a questão, cumpre demonstrar o seguinte entendimento firmado em sede doutrinária, no que tange à limitação contida no art. 42 da LRF: A Lei n. 4.320/64, em seu art. 59, já trazia limitações dessa natureza, no entanto, específicas para os Municípios. Em seu §1º, vedava-se a estes empenhar mais do que o duodécimo da despesa prevista no último mês do mandato do Prefeito. No parágrafo seguinte, também se inseriu a proibição de o Município, no mesmo período, assumir compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. [...] **Embora prevista a despesa continuada na lei do plano, na lei de diretrizes e, finalmente, programada e autorizada na lei do orçamento anual, segundo o art. 42, ficará o administrador impedido, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente nele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa. O dispositivo, não obstante, não atinge as novas despesas contraídas no primeiro quadrimestre do último ano do mandato,** ainda que de duração continuada superior ao exercício financeiro. Também **não deverá alcançar outras despesas contraídas no final do exercício para socorrer calamidade pública ou extraordinárias para atender a urgências necessárias.**

[...]

Entretanto, deve-se lembrar, **já haver sido ressaltado no Parecer em Consulta n. 025/2004 que nos casos em que vislumbrada a essencialidade, a emergência e a necessidade de continuidade do serviço público não é razoável a interpretação literal** do art. 42. [...] Pelo exemplo de contratos que menciona o Consultente, sobressaem a essencialidade, a emergência e o princípio da continuidade do serviço público, que **devem se sobrepor à interpretação literal do dispositivo legal mencionado, (art. 42, lei 101/2000), não se computando, nestes casos, naquela previsão.** (...) CONCLUSÃO. Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, opinamos para, no mérito, responder que a vedação contida no art. 42 da LRF possui amplo alcance, de forma que, em vista da terminologia empregada naquela prescrição – “contrair obrigação de despesa” –, deve ser considerado o montante total a ser despendido com a obra ou serviço durante os vários exercícios, independentemente do eventual parcelamento dos empenhos. Não obstante, cumpre atentar para as conclusões contidas no Parecer em Consulta n. ° 25/2004, **segundo o qual os contratos de caráter essencial, emergencial e que dizem respeito a serviços de caráter contínuo, não se incluem na literalidade da vedação daquele dispositivo da LRF,** desde que preenchidos determinados requisitos especificados naquele mesmo precedente. Esse é o nosso entendimento.

Assim, mais uma vez, o TCEES reforça seu entendimento de que as contratações em que se caracteriza a essencialidade, emergência e a necessidade de continuidade do serviço público, não são computadas na interpretação literal da vedação contida no art. 42 e define que as despesas anteriores aos dois últimos quadrimestres e para socorrer calamidade pública ou extraordinárias, para atender necessidades urgentes, não são alcançadas pelo referido dispositivo.

Por sua vez, o PARECER CONSULTA TC 012/2007, respondeu ao seguinte questionamento formulado pelo Desembargador Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo:

1 - Pode a administração pública efetuar o processo licitatório do valor **global** de obra pretendida e inserida em suas metas, dentro dos dois últimos quadrimestres de mandato de seu gestor, deixando, após homologação do processo, empenhada apenas a **disponibilidade orçamentária aprovada para o exercício a se findar**, e para tanto (para empenhos processado e não processados no exercício) a correspondente disponibilidade de caixa? 2 - Em caso negativo, deverá a administração pública, mesmo com a obra ultrapassando vários exercícios financeiros, empenhar o valor global da obra, deixando grande parte dela inscrita em restos a pagar não processados, a serem reinscritos em mais de um exercício financeiro como tal, obrigando-se ainda a deixar correspondente disponibilidade de caixa tão antecipadamente? 3 - Por fim, em caso de inviabilidade da execução do procedimento exposto no item 1 acima, pode a administração pública executar o processo licitatório de forma segregada, empenhando apenas o valor correspondente a etapa licitada, como por exemplo a etapa estrutural da obra, deixando para tanto real disponibilidade de caixa dentro do exercício financeiro, executando então nos exercícios seguintes as demais etapas licitatórias e os correspondentes empenhos, com a competente disponibilidade de caixa?

Ao apreciar a consulta, em síntese, este Tribunal firmou o seguinte entendimento sobre o compute de contratos plurianuais:

Feitos esses esclarecimentos, nossa posição conclusiva é pela inexistência de restrições de contratação, com base no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, para despesas não liquidadas, ou seja, de obrigações a serem verificadas e exigíveis em exercícios financeiros posteriores, desde que amparadas em processo integrado de planejamento e orçamentários (PPA, LDO e LOA), além de atendidas as demais condicionantes para a geração de despesas e contratos com duração de mais de um exercício financeiro, a exemplo dos arts. 15, 16 e 17 da Lei Complementar nº 101/00, elaborando-se um adequado fluxo financeiro, e mediante adequado controle de execução orçamentária. Portanto, em se tratando de obra plurianual contemplada no PPA e LDO, sendo discriminada a porção orçamentária a ela destinada, ao administrador em final de gestão cumpre pagar, apenas, as parcelas da obrigação liquidadas até o dia 31 de dezembro do exercício.

Nesta toada este Tribunal de Contas, excluiu do cômputo do art. 42 da LRF a integralidade dos contratos de obras plurianuais, delimitando que, nestes casos, apenas as parcelas liquidadas no exercício, são responsabilidade do gestor e requerem, em 31 de dezembro, a existência saldo em caixa suficiente para saldá-las.

Devo ressaltar que o Parecer em Consulta 12/2007, em seu corpo inclui na interpretação dada, os contratos de serviços de execução contínua.

Pois bem. Além dos Pareceres em Consulta, em vigor à época dos fatos e deste julgamento, é imprescindível tomar como razão de decidir a **DECISÃO PLENÁRIA 1828/2017**, prolatada nos autos do Processo TC 4003/2013, vez que atingiu todos os processos, relativos ao exercício de 2012, em que foi identificada a infração ao referido dispositivo da LRF, neles incluindo os presentes autos, cuja diligência foi determinada tomando como base decisão no mesmo sentido, tomada nos autos do Processo.3069/2013 (Decisão 2750/2017 – 2ª Câmara).

Colaciono aos autos extrato do voto condutor da decisão e excerto da própria Decisão:

Nesse sentido, a apuração de disponibilidade de caixa, para fins de verificação da violação ou não do artigo 42 da LRF, deve ser analisada com base na data em que contraída a obrigação, sob pena de se considerar apenas a análise dos empenhos, inscrições em restos a pagar e saldos nas contas bancárias, elementos que não são capazes de afirmar se a obrigação foi efetivamente contraída entre 1º de maio e 31 de dezembro do exercício em análise, restando impossível apontar com segurança jurídica a ocorrência de violação ao artigo 42 da LRF.

[...]

No que diz respeito ao apontamento relativo ao descumprimento ao art. 42 LRF, consolidou-se, majoritariamente, nesse Plenário, a opinião de que a expressão “contrair obrigação de despesa” refere-se ao momento da celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere, portanto, não haveria nos autos elementos capazes de formar uma escorreita convicção sobre a sua ocorrência, a fim de conferir a correta interpretação do disposto no artigo 42 da LRF.

Assim, faz-se necessária a realização da diligência para que, realmente, tenhamos aqui a formação da convicção para julgamento com elementos presentes nos autos

[...]

DECISÃO 1828/2017

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-04003/2013-1, **DECIDE** o Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, na 15ª Sessão Ordinária, realizada no dia dezesseis de maio de dois mil e dezessete, por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva, encampado pelo relator, conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, e pelo conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, apenas quanto ao dispositivo, nos termos do artigo 75, § 1º c/c o artigo 224, parágrafo único, ambos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, pela realização de diligência in loco, no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias, para a verificação [...], se os empenhos levantados pela área técnica no descumprimento do art. 42 da LRF são oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, na forma da fundamentação constante no voto do relator. [g.n.]

Desta feita o Plenário, por sua maioria, interpretou a expressão contrair obrigação de despesa, contido no dispositivo legal debatido, como se referindo ao momento da celebração do contrato administrativo ou do instrumento congênere e circunscreveu a aferição do artigo 42 ao período compreendido entre 1º de maio e 31 de dezembro. Ou seja, estará configurado o descumprimento do regramento imposto, quando não houver disponibilidade para arcar com as novas despesas contraídas neste período.

Em resumo, os precedentes desta Corte impõem, para fins de aferição do art. 42 da LRF, as seguintes considerações:

- as contratações em que se caracteriza a essencialidade, emergência e a necessidade de continuidade do serviço público, não são computadas na integralidade da vedação contida no art. 42 (PC 025/2004 e PC 03/2005);
- exclusão das despesas relativas a serviços contínuos e a obras plurianuais contempladas no PPA e LDO, que não tenham sido liquidadas (PC 12/2007);
- exclusão dos contratos e instrumentos congêneres firmados em período anterior aos dois últimos quadrimestres do mandato (Decisão Plenária 1828/2017 e PC 03/2005).

Registro que os Pareceres em Consulta 025/2004 e 003/2005 não conceituam o caracterizaria a essencialidade, emergência e necessidade de continuidade do serviço público, para fins de aferição do art. 42 da LRF. Contudo, o Parecer em Consulta 025/2004 traz um rol exemplificativo: luz, água, telefone, embratel, correios e, completa, outros, essenciais para a não interrupção dos serviços públicos.

Contudo é possível buscar na doutrina um direcionamento para interpretação. Neste sentido Renato Geraldo Mendes¹ afirma que, *verbis*:

“Serviços contínuos são aqueles serviços auxiliares, necessários a Administração para o desempenho de suas atribuições, cuja interrupção possa comprometer a continuidade de suas atividades e cuja contratação deva estender-se por mais de um exercício”.

[...]

¹ Lei de Licitação e Contratos Anotada, 4ª ed., p. 177.

Ademais, nos termos do art. 17, caput, da Lei Complementar 101/2000, considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

Também a Lei 7.783 de 28 de junho de 1989, em seu art. 10 defini as atividades consideradas essenciais:

Art. 10 São considerados serviços ou atividades essenciais:

- I - tratamento e abastecimento de água; produção e distribuição de energia elétrica, gás e combustíveis;
- II - assistência médica e hospitalar;
- III - distribuição e comercialização de medicamentos e alimentos;
- IV - funerários;
- V - transporte coletivo;
- VI - captação e tratamento de esgoto e lixo;
- VII - telecomunicações;
- VIII - guarda, uso e controle de substâncias radioativas, equipamentos e materiais nucleares;
- IX - processamento de dados ligados a serviços essenciais;
- X - controle de tráfego aéreo;
- XI compensação bancária.

Essas normas servem de balizador ao julgamento.

Sem embargo, destaco que os serviços prestados pela administração pública têm como característica intrínseca o interesse público. Porém, a Lei de Responsabilidade Fiscal que data do ano de 2000, impõe ao gestor público a ação planejada. Exatamente por isso o Parecer em Consulta 03/2005 ressalta que “considerando a restrição do art. 42 da LRF, devem ser contratadas nos quatro primeiros meses do exercício em que se finaliza o mandato do titular do Poder ou órgão, ou, se contraídas posteriormente, estar respaldados por suficiente saldo financeiro para cobertura total da obrigação contraída. É presumível surgirem argumentos no sentido de que relevantes gastos públicos estariam sendo limitados neste período final do mandato. Questiona-se, no entanto, por que tais gastos não foram efetuados preteritamente, na esteira do planejamento previsto no plano plurianual e quando ainda não se apresentavam os riscos de comprometimento financeiro da gestão do

futuro mandatário". Neste diapasão, **deve-se ter em mente, que a previsão de não computo integral de despesas essenciais, emergenciais e de caráter contínuo, para fins de aferição do artigo 42 da LRF, abrange somente obrigações/contratações não liquidadas e/ou aquelas que a administração de modo algum poderia antecipá-las ou postergá-las**, as quais o referido Parecer Consulta caracteriza-as como sendo para socorrer calamidade pública ou extraordinárias para atender a urgências necessárias.

Julgo necessário esclarecer que a Decisão Plenária 1828/2017, definiu que no cômputo do art. 42 devem ser considerados os contratos e instrumentos congêneres, firmados nos últimos dois quadrimestres. Portanto, além dos contratos formais firmados, hão de se considerar as contratações feitas pela administração, cujo contrato formal era facultativo (art. 62 da Lei 8.666/93), nos quais a formalização da "compra do bem ou serviço" se deu por meio da nota de empenho.

Tomando tais fundamentos como razão de decidir passo a analisar o caso concreto.

No caso em apreço, o Relatório Técnico Contábil 240/2014, fls. 1371/1372, apontou "insuficiência de caixa para saldar obrigações de despesas vinculadas e não vinculadas, no montante de **R\$ 938.305,55 (novecentos e trinta e oito mil, trezentos e cinco reais e cinquenta e cinco centavos)**, descumprindo, dessa forma, o art. 42, da Lei Complementar nº. 101/2000", nas fontes a seguir demonstradas:

Demonstrativo da insuficiência de disponibilidades financeiras

Destinação dos Recursos	Disponibilidade Líquida
Não Vinculadas	(R\$ 682.982,64)
Saúde - Recursos Próprios	(R\$ 53.169,04)
Educação - Recursos Próprios	(R\$ 165.530,92)
Educação - Outros Recursos	(R\$ 36.622,95)
Total	(R\$ 938.305,55)

Fonte RTC 240/2014

Após regular citação, e em sede de apresentação de justificativas, o responsável alegou, em síntese que, no exercício de 2011, houve um superávit financeiro de 4.454.051,11, suficiente para cobrir o déficit orçamentário e quitar obrigações e

despesas vinculadas e não vinculadas, bem como outras provenientes de restos a pagar do exercício.

A unidade técnica refutou os argumentos de defesa afirmando que “a apuração da insuficiência de recursos financeiros teve como base de cálculo as próprias disponibilidade vinculadas e não vinculadas, apresentadas ao final do exercício”. Destacou também que o superávit financeiro é composto por recursos vinculados e não vinculados e que na apuração do art. 42 foi considerada a destinação dos recursos.

O Parquet de Contas, por meio de parecer 555/2015 (fls. 25374/2537), da lavra do Procurador Luciano Vieira, assim se manifestou:

[...]

Não obstante, conforme se observa da ICC n. 168/2014² e na ITC n. 519/2015³ a prestação de contas encontra-se **maculada pela grave irregularidade** descritas no item 5.4.1. – Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato, conforme RTC 240/2014⁴.

Oportuno ressaltar que a norma do art. 42 da LC n. 101/2000 visa garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Na espécie, está devidamente demonstrada pela área técnica a existência de despesas no valor de **R\$ 938.305,55** (novecentos e trinta e oito mil, trezentos e cinco reais e cinquenta e cinco centavos) sem suficiente disponibilidade de caixa a serem cumpridas no mandato seguinte, violando, portanto, o normativo supracitado.

Como bem apontado pela área técnica, a situação constatada foi a seguinte:

Demonstrativo da insuficiência de disponibilidades financeiras	
Destinação dos Recursos	Disponibilidade Líquida
Não Vinculadas	(R\$ 682.982,64)
Saúde - Recursos Próprios	(R\$ 53.169,04)
Educação - Recursos Próprios	(R\$ 165.530,92)
Educação - Outros Recursos	(R\$ 36.622,95)
Total	(R\$ 938.305,55)

Alega o gestor, que no exercício de 2011 foi apurado um superávit financeiro no Balanço Patrimonial no valor de **R\$ 4.454.051,11** (quatro milhões, quatrocentos e cinquenta e quatro mil, cento e cinquenta e um reais e onze centavos), suficientes para cobrir o déficit orçamentário no

² Fls. 783/790.

³ Fls. 792/803.

⁴ Fls. 1353/1375.

exercício de 2012, no valor de **R\$ 1.265.472,79** (um milhão, duzentos e sessenta e cinco mil, quatrocentos e setenta e dois reais e setenta e nove centavos), restando saldo suficiente para quitar obrigações e despesas vinculadas e não vinculadas, bem com outras provenientes de restos a pagar do exercício.

De uma análise perfunctória dos números, quando se analisa o superávit financeiro de 2011 em confronto com a insuficiência de recursos para saldar obrigações de despesas vinculadas e não vinculadas contraídas no final do mandato (2012) tem-se a falsa impressão de que o Município possui tal disponibilidade. [g.n.]

Sabe-se que o superávit financeiro pertinente às receitas vinculadas deve ser apurado em cada fonte específica de recurso atrelada à aplicação em determinada finalidade e somente podem ser utilizados para abertura de créditos adicionais relacionados à respectiva finalidade. [g.n.]

O argumento da defesa⁵ carece de embasamento e não merece prosperar, pois o art. 8º da LC nº. 101/00 é claro ao dispor que “os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”. [g.n.]

Ressalte-se, por oportuno, que o ônus da prova quanto à disponibilidade de recursos descompromissados (não vinculados) para fazer face ao adimplemento das obrigações não vinculadas compete ao gestor público e não ao órgão de controle externo, nos termos do art. 70, parágrafo único, da Constituição Federal, cabendo-lhe, desse modo, comprovar documentalmente a natureza dos recursos que deram origem ao superávit financeiro.

Insta ressaltar que a jurisprudência do TCU há muito consolidou o entendimento de que constitui ônus do gestor a produção das evidências necessárias para comprovar o adequado uso dos recursos públicos:

Acórdão 88/2003 – Primeira Câmara

(Previsão de INSPEÇÃO IN LOCO não é elemento essencial para o atendimento ao DPL – incumbe o gestor comprovar a regular utilização dos recursos públicos)

[...]

21. A simples previsão legal para a realização de inspeção in loco não a torna elemento essencial para que sejam as contas julgadas em respeito ao devido processo legal. **De início, insta memorar que compete ao gestor dos recursos públicos o ônus da prova.** O responsável deve, por ocasião da prestação de contas, instruí-la com os **documentos comprobatórios da regular aplicação dos recursos públicos a ele confiados.** (grifou-se)

22. Ademais, a realização de diligência, inspeção ou auditoria é faculdade legal atribuída ao TCU que não corresponde a um dever de aplicação indiscriminada de todos esse expedientes saneadores, sob pena de tornar a ação fiscalizadora ineficiente e ineficaz. Há que se verificar, por

⁵ Fl. 1399.

consequente, se as circunstâncias do caso concreto recomendam expedição dessas medidas saneadoras. De notar-se, ainda, que a mera verificação de uma obra não pode indicar, por exemplo, a origem dos recursos ali empregados, nem a compatibilidade dos dispêndios como os saques bancários efetuados. **É imprescindível, portanto, que o responsável apresente os dados probatórios exigidos na prestação de contas, sem os quais a irregularidade das contas será invencível.** (grifou-se)

Como mencionado na Instrução Contábil Conclusiva – ICC 193/2014 ‘em nenhum momento o Responsável se manifestou acerca das insuficiências de recursos destacadas no “Demonstrativo da Insuficiência de Disponibilidades Financeiras”, contido no item 5.4.2 do RTC’, presumindo-se a sua concordância. No entanto, optou em limitar sua defesa à afirmação lacônica de que foi apurado um Superávit Financeiro no exercício anterior (2011), sem discriminar se os recursos estão ou não comprometidos ou vinculados a outras obrigações. Assim, a defesa apresentada não tem o condão de afastar a irregularidade verificada.

Vale lembrar que a infração acima descrita transcende à esfera administrativa, encontrando-se tipificada em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “caput” e inciso II, da Lei n. 8.429/1992), bem como **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal).

Portanto, a simples opção do legislador em criminalizar tal conduta na esfera penal e como ato de improbidade já indica a sua gravidade, não podendo, ao menos dentro da lógica jurídica, entender-se diferentemente na esfera administrativa, conduzindo-se à conclusão de que as contas encontram-se maculadas de irregularidade grave, que enseja a emissão de parecer prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13.

Nesse sentido, a contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (item 1.4) configura **irregularidade grave**, consoante classificação do Tribunal de Contas de Mato Grosso (item DA 01⁶ da Resolução Normativa n. 17/2010).

[...]

Em sede de sustentação oral e memoriais o Sr. Gilson Antonio de Sales Amaro alega, em síntese, que deixou em caixa, dois milhões e oitocentos mil reais que a legislação fiscal trata de caixa e não havendo distinção entre recurso vinculado ou não vinculado. Alega também que:

[...]

“a legislação impede que a autoridade política contraia despesas, e isso não foi imputado ao Prefeito Gilson Amara, não há nenhum indicativo que houve, aqui, o somatório ou o acréscimo de despesas nesse período de oito meses e que não pudesse ser saldadas. Essa não é a questão”

⁶ DA 01. Gestão Fiscal/Financeira_Gravíssima_01. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, caput e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

[...]

Então, a Prefeitura de Santa Teresa é superavitária em quase três milhões de reais em caixa na mudança do exercício. No somatório daquelas despesas vinculadas existia, sim, uma insuficiência de novecentos e trinta e oito mil reais. Mas, no contexto do caixa deixado pelo Prefeito existiam quase três milhões de reais. Isso quer estabelecer que Lei de Responsabilidade Fiscal foi cumprida, os limites jurisprudenciais foram observados e o Prefeito deixou dois milhões, oitocentos mil reais em caixa cumprindo fielmente aquilo que determina a Lei de Responsabilidade Fiscal

Aduz, ainda, que este Tribunal de Contas deve considerar em seu julgamento, as graves consequências da rejeição das contas em razão do descumprimento do art. 42.

Na documentação trazida na sustentação oral o responsável reafirma a sua interpretação de que é equivocada a análise da suficiência/insuficiência de caixa por fonte de recurso e que é preciso *“relevar que o defendente cumpriu TODOS os limites prudenciais -- sejam constitucionais, sejam legais - inexistindo qualquer outra eiva sobre sua atuação como administrador público, para além da improvável ofensa ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, afastada quando demonstrada a premissa equivocada da qual partiu a qualificada equipe técnica”*

Ao manifestar-se (fls. 2587/2598) a unidade técnica refutou também os argumentos trazidos na sustentação oral reafirmando que a metodologia utilizada por esta Corte de Contas é a mesma utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e que os jurisdicionados foram alertados por meio de workshop.

O Ministério Público Especial de Contas, considerou bastante por si mesma a manifestação técnica e reiterou manifestação anterior de fls. 2534/2537.

Na sequência e após a Diligência (RD 6/2017) a unidade técnica concluiu que:

Após levantamento dos empenhos utilizados no cálculo do art. 42, ficou evidenciado insuficiência de disponibilidade de caixa nas fontes de recursos próprios da educação (R\$ - 165.530,92), outros recursos da educação (R\$ - 36.622,95) e recursos não vinculados (R\$ -324.941,65), em um montante de (R\$ - 527.095,52).

De acordo com os novos levantamentos efetuados, não se confirmou a indisponibilidade de caixa na fonte de recursos próprios da saúde

Novamente o *Parquet* de Contas(fl. 2637/2638) reiterou as suas manifestações anteriores.

Pois bem.

Primeiramente, destaco que por força do art. 8º da Lei Complementar nº. 101/2000 “os recursos legalmente vinculados à finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso”. Assim, não pode prosperar o argumento de defesa de que o superávit financeiro deve ser utilizado para fazer frente a todas as obrigações contraídas. Antes, a análise de disponibilidade de caixa deve ser feita por fonte de recursos. Portanto, acompanho integralmente a Unidade Técnica e o Ministério Público Especial de Contas para entender que este argumento de defesa não pode prosperar.

Quanto às obrigações consideradas pela unidade técnica para fins de aferição do art. 42 da LRF, verifico que as tabelas 1, 2, 3 e 4 do Relatório de Diligência 6/2017 (fls. 2622/2632) listam os empenhos x contratos considerados para fins de aferição do art. 42. Contudo, a diligência não identificou os objetos contratados ou empenhados e, por considerar tais informações importantes para meu *decisium*, tomei emprestado informações do SISAUD.

Conforme relatório de diligência, **não se confirmou a indisponibilidade de caixa na fonte de recursos próprios da saúde, permanecendo, porém, a insuficiência de caixa** para arcar, inclusive, com os restos a pagar liquidados **nas fontes recursos próprios da educação, outros recursos da educação e recursos não vinculados**. Todavia, na listagem dos empenhos x contratos de tais fontes (tabelas 1, 2 a 4 do Relatório de Diligência) verificam-se contratações firmadas a até o primeiro quadrimestre de 2012 que, por força da Decisão Plenária 1828/2017 (.TC 4033/2013) não devem ser computadas para aferição do art. 42.

Não obstante, as mesmas tabelas(1, 2 a 4 do Relatório de Diligência) evidenciam contratações, firmadas no período compreendido entre 01 de maio e 31 de dezembro, não excetuadas pelos precedentes desta Corte e que não se caracterizam como contraídas **para socorrer calamidade pública ou extraordinárias para atender a urgências necessárias**. Registro que algumas destas despesas foram efetuadas sem a formalização contratual, razão pela qual, nos termos do art. 62 da Lei 8.666/93, o empenho foi tomado como instrumento congênere ao contrato, conforme se demonstra a seguir:

Tabela 2: Fonte: educação- recursos próprios - contratações realizadas no período 01/05 a 31/12 fora das exceções previstas nos precedentes do TCEES.

Empenho		Contrato		Credor	Fonte de Recurso	Resto Pagar Processados	Histórico
Nº	Data	Nº	Data Assinatura				
1955	24/05/2012	74	14/05/2012	Distr. De Gás Colibri	2201 – MDE	4.600,00	Referente aquisição de recargas de gás P13 que serão utilizadas pelas Unidades Escolares da Rede Municipal de ensino - CF 74/2012 - PP 88/2012.
2289	21/06/2012	s/c		Inova consultoria e treinamento ltda me	2201 – MDE	280,00	Referente participação de dois profissionais da Educação no 5º. Seminário INOVA, na Fundação Castelo Branco - Colatina - ES, no dia 23/06/2012.
2623	13/07/2012	78	20/06/2012	Jabes oliveira lima	2201 - MDE	315,00	Referente prestação de serviços para a realização de Exames Complementares, cfe estabelecido no Programa de Controle Médio de Saúde Ocupacional de 2012. CPS 078/2012 - PP 114/2012.
2955	10/08/2012	97	26/07/2012	Gonzales engenharia ltda	2202 – FUNDEB 40%	138.410,27	Contratação de empresa para realizar serviço de reforma e ampliação da emef antônio valesini, com o fornecimento de todos os materiais necessários. Cps 097/2012. Tp 008/2012.
3233	05/09/2012	s/c		Radiadores vitoria com e servicos de prod automot	2202 – FUNDEB 40%	400,00	Referente contratação de empresa necessárias aos serviços no veículo MQN-1941.
3485	16/10/2012	*34/12	15/06/2012	Sociedade educacional uberabense - uniube	2202- FUNDEB 40%	144,24	Referente reempenho da bolsa de estudos de graduação dos alunos Angela Paulina Vivaldi, Rosimere Estevão de Oliveira e Creuza Aparecida E. de Oliveira.
3934	03/12/2012	*51/12	16/07/2012	Uniao de ed e cultura gildasio amado unesc	2202- FUNDEB 40%	665,52	
4238	28/12/2012	*50/12	21/06/2012	Fundacao educacional presidente castelo branco	2202- FUNDEB 40%	187,50	

Fonte: Relatório de Diligência 6/2017 e Sistema SISAUD: empenhos emitidos da UG

Tabela 3: Fonte: educação- outros recursos - contratações realizadas no período 01/05 a 31/12 fora das exceções previstas nos precedentes do TCEES.

Empenho		Contrato		Credor	Fonte de Recurso	Resto Pagar	Histórico
Nº	Data	Nº	Data Assinatura				
2440	28/06/2012	67	16/05/2012	Recauchutadora Colatinense	2610 – CONV. ESTADOS	8.247,57	Referente serviço de reforma de Pneus - PP 097/2012 - CPS: 67/2012.
3572	16/10/2012	4	10/09/2012	Mitra Diocesana de Colatina	2999- OUTRAS APL VINC.	1.750,00	Referente locação imóvel para o calendário escolar, visto a reforma na EMEF Antonio Valesini. CL 4/2012.

Fonte: Relatório de Diligência 6/2017 e Sistema SISAUD: empenhos emitidos da UG

Tabela 4: Fonte: recursos não vinculados - contratações realizadas no período 01/05 a 31/12 fora das exceções previstas nos precedentes do TCEES.

Empenho		Contrato		Credor	Fonte de Recurso	Resto Pagar	Histórico
Nº	Data	Nº	Data Assinatura				
1771	10/05/2012	63	02/05/2012	Broseghini LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	69,00	Referente contratação de serviços de acesso a Internet e disponibilização de LINK'S IP dedicados a SMAS - Casa dos Conselhos - CPS 63/2012
1959	24/05/2012	s/c		AERTON JORGE ZENIBONI ME	1102 - REC PRÓPRIOS	1.808,50	Referente aquisição de EPI's - SMOI - PP 94/2012.
2101	31/05/2012	s/c		EXTREMA EVENTOS E PARTICIPACOES LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	10.800,00	Referente locação e montagem de estande do Município de Santa Teresa-ES, na Granexpo-es 2012, no período de 09 a 12 de Agosto de 2012.
2139	01/06/2012	s/c		VIDEO EXPRESS LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	40.000,00	Referente contratação de serviços de publicidade, ref. ao Projeto Estação Inverno.
2180	06/06/2012	s/c		PRETOP TOPOGRAFIA GEOPROCESSAMENTO E GEODESIA LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	5.161,20	Referente contratação de empresa especializada em Topografia, para realizar levantamento cadastral planialtimétrico nas localidades de Várzea Alegre, Vila deAparecidinha e às marge
2183	06/06/2012	s/c		M7 TECIDOS E ACESSORIOS LTDA - EPP	1102 - REC PRÓPRIOS	1.758,99	Referente aquisição de materiais esportivos, papelaria, armarinho e tecidos destinados a manutenção das atividades desenvolvidas pelo CREAS/PAEFI - PE 102/2012.
2191	06/06/2012	s/c		FED. DE FUT. 7 SOCIETY DO ESPIRITO SANTO	1102 - REC PRÓPRIOS	2.500,00	Referente taxas de inscrição e confecção de carteirinhas dos alunos/atletas do "Projeto Espaço para o Esporte".
2446	28/06/2012	s/c		LUCIO NASCIMENTO ME	1102 - REC PRÓPRIOS	985,00	Referente confecção de uma placa para usina de triagem e compostagem de resíduos sólidos e urbanos de Santa Teresa.
2448	28/06/2012	67	16/05/2012	Recauchutadora Colatinense	1102 - REC PRÓPRIOS	5.432,00	Referente serviço de reforma de Pneus - PP 097/2012 - CPS: 67/2012.
2483	29/06/2012	77	14/06/2012	Reginaldo Dalpra Pavan ME	1102 - REC PRÓPRIOS	225,00	Referente contratação de serviços de locação de cadeiras e mesas para os eventos de 2012.
2487	29/06/2012	97	21/06/2012	Vanderley Cardoso Ramos ME	1102 - REC PRÓPRIOS	2.754,81	Referente aquisição de sistema de alarme a ser instalado na Casa da Cultura. PP 80/2012. CF 097/2012.
2488	29/06/2012	97	21/06/2012	Vanderley Cardoso Ramos ME	1102 - REC PRÓPRIOS	2.584,31	Referente aquisição de sistema de alarme a ser instalado no Pólo de Ecoturismo. PP 80/2012. CF 097/2012.
2511	03/07/2012	85	03/07/2012	Construtora Nenen LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	21.133,84	Referente reforma e ampliação da Quadra de Esportes da Comunidade de Alto Varzea Alegre (PENHA) com o fornecimento de todos os materiais necessários.
2514	03/07/2012	88/12	03/07/2012	CONSTRUTORA NENEN LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	3.692,81	Referente reforma e ampliação da Quadra de Esportes da Comunidade de Bangu, com o fornecimento de todos os materiais necessários.
2614	13/07/2012	78	20/06/2012	Jabes Oliveira Lima ME	1102 - REC PRÓPRIOS	117,40	Referente prestação de serviços para a realização de Exames Complementares, cfe estabelecido no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional de 2012. CPS 078/2012 - PP 114/12
2615	13/07/2012	78	20/06/2012	Jabes Oliveira Lima ME	1102 - REC PRÓPRIOS	50,00	Referente prestação de serviços para a realização de Exames Complementares, cfe estabelecido no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional de 2012. CPS 078/2012 - PP 114/2012.
2619	13/07/2012	78	20/06/2012	Jabes Oliveira Lima ME	1102 - REC PRÓPRIOS	40,00	Referente prestação de serviços para a realização de Exames Complementares, cfe estabelecido no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional de 2012. CPS 078/2012 - PP 114/2012.
2620	13/07/2012	78	20/06/2012	Jabes Oliveira Lima ME	1102 - REC PRÓPRIOS	15,00	Referente prestação de serviços para a realização de Exames Complementares, cfe estabelecido

							no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional de 2012. CPS 078/2012 - PP 114/2012.
2621	13/07/2012	78	20/06/2012	Jabes Oliveira Lima ME	1102 - REC PRÓPRIOS	25,00	Referente prestação de serviços para a realização de Exames Complementares, cfe estabelecido no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional de 2012. CPS 078/2012 - PP 114/2012.
2622	13/07/2012	78	20/06/2012	Jabes Oliveira Lima ME	1102 - REC PRÓPRIOS	75,00	Referente prestação de serviços para a realização de Exames Complementares, cfe estabelecido no Programa de Controle Médico de Saúde Ocupacional de 2012. CPS 078/2012 - PP 114/2012.
2677	20/07/2012	s/c		C A A GASPAR REAL TECNOLOGIA	1102 - REC PRÓPRIOS	667,60	Aquisição de suprimentos de informática necessários ao Setor de Contabilidade.
2873	31/07/2012	84	02/07/2012	Zaborato Arquitetura e Construção LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	13.884,75	Referente contratação de empresa especializada aos serviços de engenharia - CPS 084/2012 - CC 018/2012.
2961	10/08/2012	95	20/07/2012	RPL Sonorização, Publicidade e eventos ME	1102 - REC PRÓPRIOS	1.850,00	Referente prestação de serviços de sonorização e iluminação para os eventos deste ano. CPS 095/2012 - PP 135/2012.
2962	10/08/2012	82	23/05/2012	JF Comércio de Plantas e Serviços LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	17.990,00	Referente aquisição de plantas para manutenção das praças e jardins do município. CF 082/2012 - PP 085/2012.
2963	10/08/2012	68	21/05/2012	Alternativa Comércio e Serviços LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	2.720,00	Referente prestação de serviços gráficos para os eventos desta secretaria. CPS 068/2012 - PP 084/2012.
3451	28/09/2012	109	23/08/2012	Serviço Colatinense de Meio Ambiente	1102 - REC PRÓPRIOS	43.422,21	Referente prestação de serviços de recebimento e disposição final de resíduos sólidos urbanos domiciliares.
3717	14/11/2012	s/c		VINICIUS BOLONHA DAS NEVES	1102 - REC PRÓPRIOS	104,99	Referente diferença de promoção de servidor que trata a Lei 1.426/2001 de 28/11/2001, em virtude de afastamento da municipalidade.
3725	14/11/2012	s/c		JULIANA BROSEGHINI LIMA EPP	1102 - REC PRÓPRIOS	1.370,00	Referente aquisição de licença para anti-vírus.
3872	26/11/2012	137	18/10/2012	Barcelos e Barcelos Ltda	1102 - REC PRÓPRIOS	350,00	Referente aquisição de material de informática destinados ao Centro de Referência da Assistência Social, CF 137/2012 - PP 159/2012.
3901	30/11/2012	s/c		LORENA KNUPP CORREIA TOTOLA	1102 - REC PRÓPRIOS	25,00	Referente diária para participar de reunião sobre o Patrimônio Histórico com o IPHAN.
3942	06/12/2012	*55/12	06/12/2012	UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESPÍRITO SANTO	1102 - REC PRÓPRIOS	105,25	
3943	06/12/2012	s/c		MIL COPIAS COMERCIO DE COPIADORES E SERVICOS LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	210,00	
3985	14/12/2012	s/c		COMERCIAL CLADILMO LTDA	1102 - REC PRÓPRIOS	4.600,00	
3986	14/12/2012	s/c		ARLU MADEIRAS LTDA ME	1102 - REC PRÓPRIOS	9.100,00	
3998	20/12/2012	s/c		MARAYZA ALVES TOREZANI	1102 - REC PRÓPRIOS	25,00	
4001	20/12/2012	s/c		EMPRESA LUZ E FORÇA SANTA MARIA S/A	1102 - REC PRÓPRIOS	318,56	
4140	20/12/2012	s/c		JULIANA BROSEGHINI LIMA EPP	1102 - REC PRÓPRIOS	130,00	

Fonte: Relatório de Diligência 6/2017 e Sistema SISAUD: empenhos emitidos da UG⁷

Ainda que se alegue que as contratações elencadas nas tabela 2 e 3, acima, sejam gastos públicos relevantes, a ação planejada exigiria que a contratação se desse em período anterior à vedação quando havia saldo financeiro para saudá-las, ou, caso não fosse possível antecipar a contratação a existência de saldo para arcar com o respectivo compromisso. Vale lembrar o Parecer em Consulta 03/2005:

⁷ Não foram encontrados no SISAUD os empenhos relativos ao mês 12/2012.

[...]

O dispositivo, não obstante, não atinge as novas despesas contraídas no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, ainda que de duração continuada superior ao exercício financeiro. Também não deverá alcançar outras despesas contraídas no final do exercício para socorrer calamidade pública ou extraordinárias para atender a urgências necessárias

[...]

Ademais, considerando a restrição do art. 42 da LRF, devem ser contratadas nos quatro primeiros meses do exercício em que se finaliza o mandato do titular do Poder ou órgão, ou, se contraídas posteriormente, estar respaldados por suficiente saldo financeiro para cobertura total da obrigação contraída. É presumível surgirem argumentos no sentido de que relevantes gastos públicos estariam sendo limitados neste período final do mandato. Questiona-se, no entanto, por que tais gastos não foram efetuados preteritamente, na esteira do planejamento previsto no plano plurianual e quando ainda não se apresentavam os riscos de comprometimento financeiro da gestão do futuro mandatário.

Desta forma, **estou convencido de que está materializado o descumprimento da regra imposta no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal nas fontes recursos próprios da educação, outros recursos da educação e recursos não vinculados.**

Por fim e à luz de todo o exposto, considero que a insuficiência de caixa para arcar com os restos a pagar é indicativo de ação não planejada por parte do chefe do executivo, o que afronta o art. 1º da Lei Complementar 101/2000. Contudo tal afronta não foi ventilada nos autos.

Antes de deliberar o voto, quero ressaltar a existência difusa de Decisões deste Tribunal de Contas, que tratam da aferição do artigo 42 da Lei Complementar 101/2000: tres pareceres em Consulta além da recente Decisão Plenária. A meu ver, tema tão controverso na jurisprudência pátria e na doutrina merece que esta Corte de Contas promova a unificação em um único documento das premissas e orientações que adota para aferição do referido dispositivo. Para tanto, sugiro a formação de equipe de trabalho que promova o estudo e encaminhe proposta de documento que consolide o entendimento desta Corte, a ser submetida ao Plenário.

Por todo o exposto, divergindo da Manifestação Técnica e do Ministério Público Especial de Contas, apenas quanto aos fundamentos para aferição do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **VOTO** para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

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

1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Santa Teresa a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do **Sr. Gilson Antonio de Sales Amaro**, Prefeito Municipal, **exercício de 2012**, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.
2. Diante da **materialização da hipótese prevista no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei nº 10.028/2000** e com fulcro no art. 134, III e §2º c/c art. 281, ambos do Regimento Interno, **DETERMINAR** a formação de autos apartados, com reprodução de todas as peças da Prestação de Contas objeto do TC 3487/2013.
3. **DETERMINAR** ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. **RECOMENDAR** que a atual Administração do Município de Santa Teresa promova e intensifique a cobrança de sua dívida ativa, na vigência de seu prazo, evitando a prescrição de créditos lançados, sob pena de afronta ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
5. Dar ciência ao interessado;
6. Após o trânsito em julgado, archive-se.

SERGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

**VOTO VOGAL DO CONSELHEIRO EM SUBSTITUIÇÃO JOÃO LUIZ COTTA
LOVATTI:**

Tratam os presentes autos de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Santa Teresa, referente ao exercício financeiro de 2012, sob a responsabilidade de Gilson Antonio de Sales Amaro.

Dispensado o relatório, avanço ao mérito.

Discutem-se nestes autos a manutenção da irregularidade afirmada na Instrução Técnica Conclusiva - ITC 9591/2014, Manifestação Técnica 486/216 e no Relatório de Diligência 6/2017 e nos respectivos Pareceres Ministerial que lhes seguem: 555/2015, 1350/2016 e 4299/2017, respectivamente, e sua capacidade de macular as contas da Prefeitura de Santa Teresa no exercício 2012 a ponto de ensejar a emissão de parecer prévio recomendando sua rejeição tendo em vista a seguinte irregularidade:

- INSUFICIÊNCIA DE DISPONIBILIDADES FINANCEIRAS PARA ARCAR COM AS OBRIGAÇÕES DE DESPESAS CONTRAÍDAS EM FINAL DE MANDATO (Item 5.4.1 do RTC 240/2014)

A análise das contas identificou insuficiência de disponibilidade financeira para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato, com ofensa ao art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000.

Pela Lei nº 4.320/64, a despesa pública sujeita-se ao regime de competência (art. 35, II) e o ato do administrador público de assunção do compromisso financeiro mediante empenho, já é uma despesa contábil, e cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição mesmo que o pagamento ocorra posteriormente (art. 58) porque é vedada a realização de despesa sem prévio empenho (art. 60).

Outro dispositivo da Lei nº 4.320/64, inscrito no art. 36, define restos a pagar como as despesas empenhadas mas não pagas até o último dia do ano civil, distinguindo-se entre processadas, isto é, que já estavam em fase de pagamento quando se esgotou o exercício financeiro e não processadas, aquelas simplesmente empenhadas, inexistindo ainda o direito líquido e certo do credor.

Art. 36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.

A integração das normas contábeis, financeiras e fiscais na administração pública remete também ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF:

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Esse instrumento legal exige que o titular de cada Poder estatal quite despesas feitas entre maio e dezembro do último ano de mandato ou, disponibilize recurso para que assim o faça o próximo gestor, qual seja, terá de haver dinheiro para restos a pagar contraídos naqueles oito últimos meses de gestão.

Sua fiscalização exige rigorosa aferição das despesas por fonte de recursos, incluída nelas aquelas essenciais à continuidade dos serviços públicos, portanto previsíveis, e que, necessariamente, precisam de suporte de caixa.

Para isso, a conduta do responsável deve ser consentânea com os instrumentos de programação de despesa na execução orçamentária dispostos nos arts. 47 a 50 da Lei nº 4.320/64 e com a ação planejada e transparente como meio de se prevenir riscos e corrigir desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (§1º, do art. 1º da LRF), pressupostos de responsabilidade na gestão fiscal.

Seu desrespeito, segundo manifestação do Ministério Público de Contas, colhida nos pareceres 2408/2015 e 3935/2017, no processo TC 3049/2013, é considerada irregularidade de natureza gravíssima, “ ..., *tipificada como ilícito penal no art. 359-C do Código Penal Brasileiro, segundo o qual é punível com reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos, o agente que ‘ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa’*” (fl. 347).

Assim, dessume-se que o cerne da questão não está na simples aferição isolada de obrigação de despesa em determinado contrato, mas na apreciação sistemática considerando a fonte de recursos e sua destinação, o que, significa na prática que disponibilidades vinculadas não podem absorver saldo negativo de outras fontes, conforme destacado na Manifestação Técnica 486/2016:

Nota-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF atribuiu, ao Órgão Central de Contabilidade da União, no § 2º do art. 50, a responsabilidade pela edição de normas gerais para consolidação das contas públicas:

§ 2º A edição de normas gerais para consolidação das contas públicas caberá ao órgão central de contabilidade da União, enquanto não implantado o conselho de que trata o art. 67.

Nesse sentido, a Lei nº 10.180/2001, no seu art. 17, inciso I define que a Secretaria do Tesouro Nacional – STN é o órgão central de contabilidade da União:

*Art. 17. Integram o Sistema de Contabilidade Federal:
I - a Secretaria do Tesouro Nacional, como órgão central;*

Tal competência, no que se refere à padronização de critérios orçamentários, contábeis e fiscais, vem sendo exercida por meio da edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF.

No manual de demonstrativos fiscais, aprovado em meados de 2011, é expressa sua aplicação para o exercício de 2012 e a competência para ditar tais normas decorre, como exposto no preâmbulo, das seguintes legislações:

“Assim, considerando o disposto no inciso I do art. 17 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, e no inciso I do art. 6º do Decreto nº 6.976, de 7 de outubro de 2009, que conferem à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) do Ministério da Fazenda (MF) a condição de órgão central do Sistema de Contabilidade Federal;

Considerando as competências do órgão central do Sistema de Contabilidade Federal, estabelecidas no art. 18 da Lei nº 10.180, de 2001, complementadas pelas atribuições definidas no art. 7º do Decreto nº 6.976, de 2009, e nos incisos XIV, XXI, XXII e XXIII do art. 21 do Anexo I do Decreto nº 7.482, de 16 de maio de 2011;

Considerando a necessidade de padronização dos demonstrativos fiscais nos três níveis de governo, de forma a garantir a consolidação das contas públicas na forma estabelecida na Lei Complementar nº 101, de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), resolve:”

O método utilizado nas instruções técnicas do TCEES tem por base normativa o próprio dispositivo da LRF, qual seja o artigo 42 e seu parágrafo único, interpretação essa baseada nos conceitos trazidos pelo Manual de Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional vigente à época da prestação de contas. Destarte, as instruções técnicas do TCEES adotam, e não poderia ser de forma contrária, tal metodologia.

A base para a aferição do art. 42 da LRF decorre expressamente das portarias STN nº. 406 e 407/2011 e portaria conjunta STN-SOF nº 01/2011, que tratam, em síntese, da aprovação da 4ª edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF).

Isto posto, conclui-se que, para apuração do disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal parte-se da disponibilidade bruta de caixa, da qual são

deduzidos os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores. Os recursos que sobrarem, são chamados de Disponibilidade Líquida de Caixa, e poderão ser utilizados para inscrição dos Restos a Pagar Não Processados do exercício.

O MDF leciona ainda que a **Disponibilidade Líquida de Caixa resulta do confronto da disponibilidade bruta de caixa com as obrigações financeiras, segregado por vinculação de recurso**. O resultado obtido desse confronto irá permitir a inscrição dos Restos a Pagar Não Processados.

Vale ressaltar que, **os Restos a Pagar Não Processados do exercício somente poderão ser inscritos, considerando-se a sua vinculação, caso haja disponibilidade de caixa líquida**, conforme apurado no Anexo 5 – Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e tendo em vista o art. 8º, parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Após apresentar-se a metodologia adotada, cabe alertar ainda que, através do programa de treinamento da Escola de Contas do TCEES - Juris 2012, **o TCEES ofertou aos jurisdicionados o workshop sobre “Orientações para encerramento de mandato”**, onde foi esclarecido qual tratamento seria dado ao art. 42 da LRF, conforme previsto no plano de curso. **Na ocasião foram abordados, dentre outros conteúdos programáticos, os aspectos relativos aos restos a pagar e ainda, as repercussões na Lei 10.028/2000.** Tal treinamento foi ministrado nos seguintes Polos:

- Colatina (07/08/2012),
- Nova Venécia (15/08/2012),
- Venda Nova do Imigrante (21/08/2012),
- Cachoeiro de Itapemirim (22/08/2012) e
- Vitória (03/09/2012).

Feitas as considerações preliminares passa-se a análise dos argumentos apresentados pelo defendente.

Compulsando as justificativas apresentadas constata-se que estas não apresentam razões para prosperar, pois não foram observados os procedimentos de inscrição em Restos a Pagar conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional, o qual já foi abordado acima e demonstrado na planilha de aferição do cumprimento do artigo 42 da LC 101/2000 (Anexo 07, fls. 1383/1386).

Nesse sentido, observa-se que os cálculos efetuados pela área técnica, com base nos próprios demonstrativos encaminhados pelo responsável, demonstra que as disponibilidades financeiras de 31/12 já não eram suficientes para saldar as obrigações existentes até 30/04 em recursos não vinculados, na saúde (recursos próprios) e na Educação (recursos próprios e outros recursos), conforme consta da ICC 193/2014, fls. 2517-2518, resultando na seguinte situação:

Demonstrativo da insuficiência de disponibilidades financeiras	
Destinação dos Recursos	Disponibilidade Líquida
Não Vinculadas	(R\$ 682.982,64)
Saúde - Recursos Próprios	(R\$ 53.169,04)
Educação - Recursos Próprios	(R\$ 165.530,92)
Educação - Outros Recursos	(R\$ 36.622,95)
Total	(R\$ 938.305,55)

Pelo exposto, considerando que este Tribunal ofereceu treinamento adequado aos jurisdicionados acerca do assunto, bem como a metodologia utilizada se basear em diretrizes emanadas pelo Tesouro Nacional, e de amplo conhecimento, além do fato de o responsável não ter apresentado nenhum argumento novo ou documento que pudesse alterar os valores apurados pela equipe técnica desta Corte, **opina-se no sentido de manter o indicativo de irregularidade apontado no item 5.4.1 do RTC 240/2014 e no item 1.2 da ICC 193/2014.**

1 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Nesta manifestação técnica, fora mantido o indicativo de irregularidade descrito no item 2.1.

Sendo assim, opina-se no sentido de que esta Corte de Contas emita **Parecer Prévio**, dirigido à Câmara Municipal de Santa Teresa, **recomendando a rejeição das contas**, de responsabilidade do Senhor Gilson Antônio de Sales Amaro, Prefeito Municipal durante o exercício de 2012.

Nesse sentido, propomos o prosseguimento da apreciação do feito, na forma do art. 329 da Res. TC 261/2013.

Em análise posterior, em diligência interna, manifesta-se a Área Técnica deste tribunal através do Relatório de Diligência 6/2017 nos seguintes termos:

Destaca-se que à luz do artigo 58 da Lei Federal 4.320/64, mesmo sem contrato, o empenho “cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição”. Por seu turno, a despesa só deve ocorrer mediante empenho, conforme artigo 60 do mesmo diploma legal. Assim, na ausência do contrato, o marco da contratação recai sobre a data do empenho.

Após levantamento dos empenhos utilizados no cálculo do art. 42, ficou evidenciado insuficiência de disponibilidade de caixa nas fontes de recursos próprios da educação (R\$ - 165.530,92), outros recursos da educação (R\$ -36.622,95) e recursos não vinculados (R\$ -324.941,65), em um montante de (R\$ - 527.095,52).

De acordo com os novos levantamentos efetuados, não se confirmou a indisponibilidade de caixa na fonte de recursos próprios da saúde.

Diante do exposto, apesar do alinhamento com o relator em relação ao dispositivo de seu voto, o faço com fundamentação diversa, acima apresentada e assim, VOTO no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Parecer Prévio que submeto à sua consideração.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da segunda Câmara, ante as razões acima expostas, em:

1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Santa Teresa a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do **Sr. Gilson Antonio de Sales Amaro**, Prefeito Municipal, **exercício de 2012**, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.
2. Diante da **materialização da hipótese prevista no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei nº 10.028/2000** e com fulcro no art. 134, III e §2º c/c art. 281, ambos do Regimento Interno, **DETERMINAR** a formação de autos apartados, com reprodução de todas as peças da Prestação de Contas objeto do TC 3487/2013.
3. **DETERMINAR** ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
4. **RECOMENDAR** que a atual Administração do Município de Santa Teresa promova e intensifique a cobrança de sua dívida ativa, na vigência de seu prazo, evitando a prescrição de créditos lançados, sob pena de afronta ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.
5. Dar ciência ao interessado;
6. Após o trânsito em julgado, archive-se.

JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI
Conselheiro em Substituição

1. PARECER PRÉVIO TC-153/2017 – SEGUNDA CÂMARA

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

1.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** recomendando à Câmara Municipal de Santa Teresa a **REJEIÇÃO DAS CONTAS** de responsabilidade do **Sr. Gilson Antonio de Sales Amaro**, Prefeito Municipal, **exercício de 2012**, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.

1.2. Diante da **materialização da hipótese prevista no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei nº 10.028/2000** e com fulcro no art. 134, III e §2º c/c art. 281, ambos do Regimento Interno, **DETERMINAR** a formação de autos apartados, com reprodução de todas as peças da Prestação de Contas objeto do TC 3487/2013.

1.3. **DETERMINAR** ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.4. **RECOMENDAR** que a atual Administração do Município de Santa Teresa promova e intensifique a cobrança de sua dívida ativa, na vigência de seu prazo, evitando a prescrição de créditos lançados, sob pena de afronta ao art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.5. Dar ciência ao interessado;

1.6. Após o trânsito em julgado, archive-se.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator. Parcialmente vencido o conselheiro João Luiz Cotta Lovatti quanto à fundamentação.

3. Data da Sessão: 29/11/2017 - 39ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros presentes: Sérgio Manoel Nader Borges (Presidente) e Domingos Augusto Taufner.

4.2. Conselheiro substituto presente: João Luiz Cotta Lovatti.

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

Lido na sessão do dia: 21/02/2018

EDUARDO GNAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões

