

Manifestação Técnica 01150/2018-7

Processo: 05180/2017-2

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Setor: NCE - Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia

Exercício: 2016

Criação: 10/10/2018 14:40

UG: PMST - Prefeitura Municipal de Santa Teresa

Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Responsável: CLAUMIR ANTONIO ZAMPROGNO

Procuradores: ADILSON JOSE CRUZEIRO (OAB: 12149-ES), EDMAR LORENCINI DOS ANJOS (OAB: 12122-ES)

1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Tratam os presentes autos das contas anuais do Sr. Claumir Antônio Zamprogno, Prefeito Municipal de Santa Teresa, exercício de 2016.

Inicialmente, a análise técnica formalizada pela área técnica no Relatório Técnico Contábil RTC 38/2018 registrou indicativos de irregularidades, os quais foram consubstanciados na Instrução Técnica Inicial ITI 88/2018, com sugestão de citação ao responsável para apresentação de justificativas ou documentos que entendesse necessários, o que foi realizado mediante a Decisão SEGEX 73/2018.

Devidamente citado, o senhor Claumir Antônio Zamprogno apresentou suas justificativas, por meio da Defesa/Justificativa 461/2018 e Peça Complementar 6331/2018.

Foi, então, elaborada a Instrução Técnica Conclusiva ITC 2172/2018, opinando pela emissão de parecer prévio recomendando a rejeição das contas.

Encaminhados os autos ao Ministério Público de Contas para ciência da propositura e análise, o MPC anuiu ao posicionamento da área técnica e pugnou pela rejeição das contas (Parecer MPC 3410/2018).

Realizada sustentação oral na 32ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara, ocorrida no dia 26 de setembro de 2018, pelo Sr. Edmar Lorencini dos Anjos, representando o Sr. Claumir Antônio Zamprogno, em seguida foram juntadas as Notas Taquigráficas 172/2018 e memoriais (Petição Intercorrente 1579/2018 e Peça Complementar 18575/2018), determinando-se o retorno dos autos à área técnica para análise e instrução (Despacho 51584/2018-1).

Sendo assim, vieram os autos a esta unidade técnica para atendimento aos termos do despacho.

2 DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADE MANTIDOS NA ITC 2172/2018

2.1 Abertura de Créditos Adicionais sem Fonte de Recursos (Item 2.1 da ITC 2172/2018 e 4.1.1 do RTC 38/2018)

Base Normativa: artigo 43 da Lei 4.320/64.

DA ANÁLISE NA ITC:

Conforme relatado no RTC 38/2018-1:

Constatou-se a abertura de créditos adicionais no montante de R\$ 2.081.249,35 com base em superávit financeiro do exercício anterior. Entretanto, conforme demonstrado na tabela abaixo, o superávit apurado em 2015 não é suficiente para suportar a abertura dos referidos créditos:

Tabela 4): Resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial 2015 **Em R\$ 1,00**

Destinação de recursos	Resultado
Ativo Financeiro	6.937.401,00
Passivo Financeiro	-6.432.754,68
Superávit Financeiro	504.646,32
Créditos abertos por superávit financeiro do exercício anterior	2.081.249,35
Créditos abertos sem fonte suficiente de recurso	-1.576.603,03

Fonte: Processo TC 5.180/2016 - Prestação de Contas Anual/2015

Face ao exposto, sugere-se a **citação** do prefeito para justificar-se e apresentar documentos comprobatórios de suas alegações.

Devidamente citado, Termo de Citação 136/2018, o Sr. Claumir Antônio Zamprogno apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

O município de Santa Teresa buscou sempre proceder a abertura dos créditos adicionais com base no superávit financeiro do exercício imediatamente anterior, tendo como principal controle os respectivos saldos disponíveis nas contas específicas de acordo com as fontes de recursos apropriadas, conforme mapa abaixo:

Fonte de Recurso	Saldo apurado	Valor suplementado	Saldo	Decreto
32030000 - Recursos SUS	618.314,91	236.316,65	381.998,26	252/2016
35020016 - Reforma da Praça Duque de Caxias	128.713,46	128.713,46	0,00	007/2016
35020011 - Campo Society - Jardim da Montanha	192.056,55	192.056,55	0,00	007/2016
35020009 - Construção Quadra de Itanhaga	131.673,23	131.673,23	0,00	007/2016
36050000 - Royalties do Petróleo Estadual	325.320,02	158.933,34	166.386,68	007/2016
31070000 - Recursos do FNDE	608.544,34	176.161,90	432.382,44	007/2016
31070000 - Recursos do FNDE		87.564,00	344.818,44	055/2016
31070000 - Recursos do FNDE		13.108,00	331.710,44	123/2016
31070000 - Recursos do FNDE		22.764,45	308.945,99	282/2016
33010000 - Recursos do FNAS	570.027,66	3.500,00	566.527,66	007/2016
33010000 - Recursos do FNAS		202.047,00	364.480,66	055/2016
39990000 - Outros Recursos de Aplicação Vinculada	824.860,75	139.736,74	685.124,01	007/2016
39990000 - Outros Recursos de Aplicação Vinculada		103.739,15	581.384,86	123/2016
39990000 - Outros Recursos de Aplicação Vinculada		9.699,00	571.685,86	166/2016
39990000 - Outros Recursos de Aplicação Vinculada		30.068,99	541.616,87	200/2016
39990000 - Outros Recursos de Aplicação Vinculada		298.898,39	242.718,48	055/2016
35020006 - Pavimentação de Vias - Alto Caldeirão	175.732,18	146.268,50	29.463,68	007/2016
Total suplementado		2.081.249,35		

Segue, listagem de créditos adicionais por superávit financeiro realizados no Fundo Municipal de Saúde e na Prefeitura Municipal bem como relação de superávit por fonte de recursos, este retirado das informações contidas no fluxo de caixa do sistema contábil, que servirá de base para verificação dos valores acima. **ANEXO 01.**

O presente indicativo de irregularidade se refere à abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos.

Após regular citação, o defendente afirma que o município sempre procede à abertura dos créditos com base no superávit financeiro do exercício

anterior, tendo como principal controle os saldos disponíveis nas respectivas fontes de recursos apropriados. Apresenta uma relação das fontes que foram utilizadas para abertura dos créditos por superávit financeiro.

Compulsando os documentos apresentados pela defesa verifica-se uma tabela (anexo 01) que evidencia uma relação de superávit financeiro por fonte de recursos utilizados para abertura dos créditos adicionais no exercício, bem como a listagem dos créditos abertos no período tendo como fonte de recursos o superávit financeiro do exercício anterior, dos quais extraem-se as seguintes informações:

FONTE DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX. ANT.	VALOR SUPLEMEN- TADO
RECURSOS SUS	618.314,92	236.316,65
REFORMA DA PR. DUQUE CAXIAS	128.713,46	128.713,46
CAMPO SOCIETY - JAR. MONTANHA	192.056,55	192.056,55
CONST. QUADRA DE ITANHAGA	131.673,23	131.673,23
ROYALTIES DO PETRÓLEO ESTADUAL	325.320,02	158.933,34
RECURSOS FNDE	1.178.572,00	299.598,35
RECURSOS FNAS	570.027,66	205.547,00
OUTROS REC. APLIC. VINCULADA	824.860,75	582.142,27
PAVIMENT. VIAS - ALTO CALDEIRÃO	175.732,18	146.268,50

Entretanto, consultando o Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro apurado, anexo ao Balanço Patrimonial do exercício de 2016, verifica-se, na coluna referente ao exercício anterior, valores de superávit financeiro diferentes do apontado, como demonstrado:

FONTE DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX. ANT.	VALOR SUPLEMEN- TADO	CRÉDITOS ABERTOS SEM FONTE
RECURSOS SUS	- 830.211,16	236.316,65	- 236.316,65
REFORMA DA PR. DUQUE CAXIAS	122.830,92	128.713,46	- 5.882,54
CAMPO SOCIETY - JAR. MONTANHA	142.885,35	192.056,55	- 49.171,20
CONST. QUADRA DE ITANHAGA	125.423,23	131.673,23	- 6.250,00
ROYALTIES DO PETRÓLEO ESTADUAL	1.656.253,45	158.933,34	-
RECURSOS FNDE	224.734,38	299.598,35	- 74.863,97
RECURSOS FNAS	466.630,45	205.547,00	-
OUTROS REC. APLIC. VINCULADA	1.257.840,93	582.142,27	-
PAVIMENT. VIAS - ALTO CALDEIRÃO	156.523,07	146.268,50	-
TOTAL		2.081.249,35	- 372.484,36

Assim, da análise da tabela acima **verifica-se que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 372.484,36 sem fonte de recursos suficientes para cobertura**, indicando como fonte de recursos o superávit financeiro do exercício anterior.

Por fim, vale destacar ainda que o Balanço Patrimonial evidencia um **déficit financeiro no exercício no montante de R\$ 1.432.244,65 (diferença do ativo financeiro e do passivo financeiro)** já o relatório encaminhado, utilizado pela defesa para justificar o presente indicativo, demonstra **déficit de R\$ 1.544.334,45**. Assim, **verifica-se que o novo documento encaminhado apresenta resultado financeiro divergente do apurado no Balanço Patrimonial**.

Pelo exposto, sugere-se não acatar as justificativas apresentadas pela defesa e **manter o presente indicativo de irregularidade**.

2.2 Apuração de Déficit Orçamentário (Item 2.2 da ITC 2172/2018 e 4.3.1 do RTC 38/2018)

Base Legal: artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964

DA ANÁLISE NA ITC:

Conforme relatado no RTC 38/2018-1:

No confronto entre os totais da Receita Arrecadada e da Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Déficit Orçamentário no montante de R\$ -2.111.884,88, conforme demonstrado a seguir:

Tabela 11): Resultado da execução orçamentária (consolidado)
Em R\$ 1,00

Receita total realizada	61.701.347,64
Despesa total executada (empenhada)	63.813.232,52
Resultado da execução orçamentária (déficit/superávit)	-2.111.884,88

Fonte: Processo TC 05180/2017-2 - Prestação de Contas Anual/2016

Cabe registrar que no exercício anterior (2015), conforme informações extraídas do Processo TC 4.306/2016, o Município não obteve Superávit Financeiro que pudesse fazer face ao Déficit Orçamentário apurado no exercício em análise.

Diante do apresentado, propõe-se a **citação** do Prefeito para que apresente as alegações de defesa e/ou documentos que esclareçam este indicativo de desequilíbrio das contas públicas.

Devidamente citado, Termo de Citação 136/2018, o Sr. *Claumir Antônio Zamprogno* apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

O deficit orçamentário encontrado no valor de R\$ 2.111.884,88, comparado com a receita realizada e despesa total executada, se dá pelo resultado das alterações no montante de R\$ 2.081.249,35, suplementada por superávit, ou seja, despesas realizadas com os respectivos valores disponíveis em cada conta de acordo com suas fontes de recursos, alterando o valor inicial do orçamento.

Portanto, da receita arrecadada com a despesa realizada representou somente um desequilíbrio orçamentário em 2016 de apenas um montante de R\$ 30.635,53, não causando danos irreparáveis das contas públicas, conforme demonstrado do achado acima justificado.

O presente indicativo de irregularidade se refere à apuração de déficit orçamentário no exercício.

Quanto a este item, a defesa afirma que o déficit orçamentário encontrado no valor de R\$ 2.111.884,88, comparado com a receita realizada e despesa total executada, se dá pelo resultado das alterações no montante de R\$ 2.081.249,35, suplementada por superávit. Logo o desequilíbrio orçamentário em 2016 de apenas um montante de R\$ 30.635,53, não causando danos irreparáveis das contas públicas.

Conforme discorrido no item anterior deste relatório, da análise do Balanço Patrimonial do exercício e dos documentos encaminhados, constata-se que foram abertos créditos adicionais por superávit financeiro sem fonte de recursos suficientes para cobertura. Assim, observa-se que dos créditos abertos no exercício, com recursos de superávit financeiro, **apenas o montante de R\$ 1.708.764,99 possuía cobertura financeira**, como demonstrado:

FONTE DE RECURSOS	CREDITOS ADICIONAIS ABERTOS COM COBERTURA FINANCEIRA
RECURSOS SUS	-
REFORMA DA PR. DUQUE CAXIAS	122.830,92
CAMPO SOCIETY - JAR. MONTANHA	142.885,35
CONST. QUADRA DE ITANHAGA	125.423,23
ROYALTIES DO PETRÓLEO ESTADUAL	158.933,34
RECURSOS FNDE	224.734,38
RECURSOS FNAS	205.547,00
OUTROS REC. APLIC. VINCULADA	582.142,27
PAVIMENT. VIAS - ALTO CALDEIRÃO	146.268,50
TOTAL	1.708.764,99

Logo, considerando que o déficit orçamentário apurado foi de R\$ 2.111.884,88, e que os créditos adicionais abertos utilizando como fonte de recursos o superávit financeiro do exercício anterior ter sido de R\$ 1.708.764,99, conclui-se que ainda existe um **déficit orçamentário de R\$ 403.119,89 sem cobertura financeira**.

Pelo exposto, sugere-se **manter o presente indicativo de irregularidade.**

2.3 Apuração de Déficit Financeiro evidenciando Desequilíbrio das Contas Públicas (Item 2.4 da ITC 2172/2018 e 6.1 do RTC 38/2018)

Base Legal: artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea "a", da Lei Complementar nº 101/2000.

DA ANÁLISE NA ITC:

Conforme relatado no RTC 38/2018-1:

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), verificou-se o déficit financeiro nas diversas fontes especificadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros, sendo que a fonte recursos ordinários não possui resultado positivo suficiente para a cobertura:

Tabela 18): Resultado Financeiro apurado por Fonte de Recurso
Em R\$ 1,00

Fonte de Recurso	Resultado Financeiro
MDE	-9.359.248,71
FUNDEB – OUTRAS DESPESAS (40%)	-5.174.034,66

FUNDEB – PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	-2.857.973,51
RECURSOS DO FNDE	-108.170,26
RECURSOS DE CONVENIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	-14.702,60
RECURSOS PRÓPRIOS - SAÚDE	-1.825.852,36
RECURSOS DO SUS	-525.378,67
RECURSOS DE CONVENIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE SAÚDE	-483.024,93
RECURSOS DE CONVENIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	-110.411,07
CONVÊNIOS DA UNIÃO	-30.915,27
COSIP	-161.807,88
RECURSOS ORDINÁRIOS	9.748.491,38

Fonte: Processo TC 05180/2017-2 - Prestação de Contas Anual/2016

Cabe registrar que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/00, 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.

Diante do apresentado, propõe-se a **citação** do Prefeito para que apresente as alegações de defesa e/ou documentos que esclareçam este indicativo de desequilíbrio das contas públicas.

Devidamente citado, Termo de Citação 136/2018, o Sr. *Claumir Antônio Zamprogno* apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

O Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, cópia anexa, apresenta valores desconformes com a realidade, ou seja, mais uma vez por geração do sistema contábil incompatível com os valores apurados.

Para melhor entendimento foi desenvolvido o Relatório de Superavit por Fonte de Recursos do Município e Fundo Municipal de Saúde, de acordo com a realidade, **ANEXO 03**.

O presente indicativo de irregularidade se refere à apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas.

Quanto a este item a defesa alega que por erro no sistema contábil o Demonstrativo do Superavit/Deficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial, apresenta valores desconformes com a realidade. A fim de sanar a divergência apresenta o relatório correto.

Inicialmente é importante destacar que, compulsando o Balanço Patrimonial do exercício em análise, verifica-se que houve um **déficit financeiro no exercício no montante de R\$ 1.432.244,65**, conforme demonstrado:

Ativo Financeiro	4.460.380,65
Passivo Financeiro	5.892.625,30
Superávit/Déficit Financeiro	-1.432.244,65

O Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro apurado, anexo ao Balanço Patrimonial, detalha o déficit apurado por fonte de recursos, como segue:

Recursos Ordinários	9.748.491,38
Recursos Vinculados	11.180.736,03
Superávit/Déficit Financeiro	-1.432.244,65

A defesa alega que os valores acima demonstrados não refletem a realidade e apresenta um Relatório de Superavit por Fonte de Recursos do Município e do Fundo de Saúde. Todavia, da análise do referido demonstrativo verifica-se que o mesmo apresenta um déficit por fonte de recurso diferente do apurado nas tabelas acima, conforme evidenciado:

Recursos Ordinários	277.815,91
Recursos Vinculados	-1.822.150,36
Superávit/Déficit Financeiro	-1.544.334,45

Assim, **constata-se uma significativa diferença entre os recursos ordinários e vinculados, entre os valores apurados no Balanço Patrimonial e na Relação encaminhada**, além do fato de o déficit financeiro apurado neste último documento (R\$ - 1.544.334,45) estar também divergente do apurado no Balanço Patrimonial (R\$ - 1.432.244,65).

No entanto, mesmo que aceitas como corretas as informações do novo documento encaminhado, ao se comparar as fontes de recursos que apresentaram déficit, verifica-se que algumas ainda apresentam *déficit* financeiro, conforme demonstrado:

FONTE DE RECURSOS	ANEXO BALPAT	RELAÇÃO ENCAMINHADA
MDE	- 9.359.248,71	32.491,29
FUNDEB – OUTRAS DESPESAS (40%)	- 5.174.034,66	- 55.633,89
FUNDEB – PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	- 2.857.973,51	3.966,84
RECURSOS DO FNDE	- 108.170,26	362.744,20
RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	- 14.702,60	6.959,17
RECURSOS PRÓPRIOS - SAÚDE	- 1.825.852,36	- 3.330.388,78
RECURSOS DO SUS	- 525.378,67	- 387.574,84
RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE SAÚDE	- 483.024,93	-
RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE ASSISTÊNCIA SOCIAL	- 110.411,07	640.509,11
CONVÊNIOS DA UNIÃO	- 30.915,27	35.883,14
COSIP	- 161.807,88	15,31
RECURSOS ORDINÁRIOS	9.748.491,38	277.815,91

Assim, da análise da tabela acima verifica-se que o demonstrativo encaminhado ainda demonstra déficit financeiro nas fontes de FUNDEB 40% (R\$ -55.633,89), SAÚDE-RECURSOS PRÓPRIOS (R\$ -3.330.388,78) e SAÚDE-RECURSOS SUS (R\$ -387.574,84), déficits esses não cobertos pelos recursos ordinários (R\$ 277.815,91).

Por todo exposto, sugere-se **manter o presente indicativo de irregularidade.**

2.4 Ausência de Controle das Fontes de Recursos evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro encaminhadas no Anexo ao Balanço Patrimonial Consolidado (Item 2.5 da ITC 2172/2018 e 6.2 do RTC 38/2018)

Base Legal: artigos 50 e 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF) e artigos 85 e 92, parágrafo único da Lei Federal 4.320/64.

DA ANÁLISE NA ITC:

Conforme relatado no RTC 38/2018-1:

O anexo 5 do Relatório de Gestão Fiscal (RGFDCX), encaminhado junto a esta PCA, evidencia as disponibilidades de caixa e dos restos a pagar, como segue:

Relatório de Gestão Fiscal
Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar
Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social

Município: Santa Teresa
Poder: Executivo
Período: 2º Semestre - 2016

(R\$ 1,00)

IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISP. DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISP. DE CAIXA LÍQ. (ANTES DA INSC. EM RP NÃO EXERC.) (F=a-[b+c+d+e])	RP EMP. E NÃO LIQ. DO EXERC.	EMP. NÃO LIQ. CANCELADOS (NÃO INSC. POR INSUF. FINANC.)
		RP LIQ. E NÃO PAGOS DO EXERC. ANT. (b)	RP LIQ. E NÃO PAGOS DO EXERC. (c)	RP EMP. E NÃO LIQ. DO EXERC. ANT. (d)	DEMAIS OBRIG. FINANC. (e)			
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	3.694.645,61	3.078.724,62	2.623.563,28	1.187.725,82	4.390.635,35	-7.586.007,46	749.711,86	0,00
Ativos e serviços públicos de saúde	726.285,17	2.913.807,92	2.315.463,15	1.188.886,42	2.779.996,02	-9.456.838,14	473.828,86	0,00
Mantenção e desenvolvimento do ensino	74.303,40	10.517,34	32.228,13	2.271,96	15.792,00	13.493,95	0,00	0,00
RP dos recursos do FUNDEF (RP dos Passivos)	76.733,66	89,85	0,00	0,00	99.844,27	-22.880,14	0,00	0,00
RP dos recursos do FUNDEF (DEMAIS DESPESAS)	108.082,79	6.034,03	0,00	795,39	61.817,63	46.535,74	0,00	0,00
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	2.708.230,31	148.195,78	275.851,98	14.882,05	433.439,43	1.833.881,12	275.851,98	0,00
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	556.469,40	1.554.205,02	168.223,77	69.455,79	168.223,77	-1.403.638,95	218.696,35	0,00
RECURSOS NÃO VINCULADOS	556.469,40	1.554.205,02	168.223,77	69.455,79	168.223,77	-1.403.638,95	218.696,35	0,00
TOTAL (III) = (I + II)	4.251.115,01	4.632.929,64	2.791.787,05	1.257.181,61	4.558.863,12	-8.989.646,41	968.408,21	0,00
REGIME PRÓPRIO DE PREVID. SERVIDORES (1)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

(1) A disponibilidade de caixa do RPPS está comprometida com o Passivo Atualiz.

Do demonstrativo acima, observa-se que na disponibilidade de caixa após a inscrição de RPNP obtêm-se os seguintes saldos de disponibilidade líquida por vínculo:

Tabela 19): Disponibilidade de Caixa **Em R\$ 1,00**

Vinculação	Disponibilidades antes RPNP	RPNP	Disponibilidade de Líquida
Total dos Recursos Vinculados (inclusive RPPS) (I)	-7.586.007,46	749.711,86	-8.335.719,32
Total dos Recursos não Vinculados (II)	-1.403.638,95	218.696,35	-1.622.335,30
Total (III) = (I + II)	-8.989.646,41	968.408,21	-9.958.054,62

Fonte: Processo TC 05180/2017-2 - Prestação de Contas Anual/2016

Diferentemente do evidenciado na tabela acima, o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro apurado no Balanço Patrimonial evidencia em 31/12/2016 recursos ordinários de R\$ 9.680.960,35 (excluído o superávit financeiro da Câmara R\$67.531,03) e vinculados de R\$-11.180.736,03, como segue:

ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL					
DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO APURADO NO BALANÇO PATRIMONIAL					
FONTES DE RECURSOS			SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO		
Código	Descrição	Nota	Exercício Atual	Exercício Anterior	Em R\$
000	ORDINÁRIA		9.748.491,38	5.069.281,25	
	RECURSOS ORDINÁRIOS		9.748.491,38	5.069.281,25	
101	VINCULADA		11.180.730,40	4.886.636,85	
102	FUNDEB		8.389.248,71	4.924.228,61	
103	FUNDEB - OUTRAS DESPESAS (40%)		5.174.024,86	3.425.875,43	
104	OUTROS - OUTROS RECURSOS ORDINÁRIOS (EXCETO FUNDEB)		1.007.875,43	1.169.449,41	

Além disso, as disponibilidades líquidas por vínculo, apuradas por esta Corte de Contas na Tabela 26 deste relatório, totalizam em recursos ordinários R\$448.717,97 e, vinculados R\$ -1.996.683,60.

Essas discrepâncias, além de configurar inconsistências de saldos entre as fontes de recursos evidenciadas no Anexo ao BALPAT e no RGFDCX, comprometem a credibilidade dos demonstrativos contábeis correlatos, bem como o conhecimento da real posição financeira do município.

Diante do exposto, propõe-se a **citação** do prefeito para apresentar justificativas acompanhadas de provas documentais.

Devidamente citado, Termo de Citação 136/2018, o Sr. *Claumir Antônio Zamprogno* apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

O Relatório de Gestão Fiscal 2º Semestre 2016- Anexo 5, foi devidamente corrigido, conforme solicitado pelo Município Através do Ofício CGAB nº 0307/2017, **ANEXO 04**, encaminhado a esse Egrégio Tribunal de Contas, no qual foi autorizado a sua retificação, conforme cópia anexa, corrigindo os valores apurados como discrepantes que comprometiam a credibilidade dos demonstrativos contábeis.

O presente indicativo de irregularidade se refere à ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao Balanço Patrimonial.

Quanto a este item a defesa afirma que o Relatório de Gestão Fiscal 2º Semestre 2016- Anexo 5, foi devidamente corrigido, conforme solicitado pelo Município e autorizada a sua retificação. Afirma que apresenta o relatório corrigido com os valores corretos.

Da análise dos documentos apresentados pela defesa observa-se o ofício CGAB 307/2017 no qual foi solicitada a retificação dos dados, referente ao 2º semestre de 2016 do Relatório de Gestão Fiscal, Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar. Tal solicitação foi atendida e abaixo demonstra-se o novo relatório extraído do sistema LRFWeb:

RGF - Anexo 5 (LRF, art. 55, inciso III, alíneas "a" e "b")									
(R\$ 1.00)									
IDENTIFICAÇÃO DOS RECURSOS	DISP. DE CAIXA BRUTA (a)	OBRIGAÇÕES FINANCEIRAS				DISP. DE CAIXA LIQ. (ANTES DA INSC. EM RP NÃO PROC. DO EXERC.) (f=a-(b+c+d+e))	RP EMP. E NÃO LIQ. DO EXERC.	EMP. NÃO LIQ. CANCELADOS (NÃO INSC. POR INSUF. FINANC.)	
		RP LIQ. E NÃO PAGOS DE EXERC. ANT. (b)	RP LIQ. E NÃO PAGOS DO EXERC. (c)	RP EMP. E NÃO LIQ. DE EXERC. ANT. (d)	DEMAIS OBRIG. FINANC. (e)				
TOTAL DOS RECURSOS VINCULADOS (I)	3.508.810,14	1.464.462,87	2.781.151,10	0,00	338.470,28	-1.075.265,11	749.711,86	0,00	
ações e serviços públicos de saúde	728.285,37	1.464.462,87	2.315.483,15	0,00	192.443,09	-3.244.103,74	473.859,88	0,00	
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	74.303,40	0,00	32.228,52	0,00	9.383,59	32.491,29	0,00	0,00	
60% DOS RECURSOS DO FUNDEB (PROF. MAGISTÉRIO)	76.733,68	0,00	0,00	0,00	72.766,84	3.966,84	0,00	0,00	
40% DOS RECURSOS DO FUNDEB (DEMAIS DESPESAS)	149.092,79	0,00	108.823,62	0,00	56.103,66	-55.633,89	0,00	0,00	
OUTROS RECURSOS VINCULADOS	2.520.403,90	0,00	324.815,81	0,00	7.573,70	2.188.014,39	275.851,98	0,00	
TOTAL DOS RECURSOS NÃO VINCULADOS (II)	835.840,53	0,00	168.223,77	0,00	170.902,06	496.714,70	218.696,35	0,00	
RECURSOS NÃO VINCULADOS	835.840,53	0,00	168.223,77	0,00	170.902,06	496.714,70	218.696,35	0,00	
TOTAL (III) = (I + II)	4.344.650,67	1.464.462,87	2.949.374,87	0,00	509.372,34	-578.550,41	968.408,21	0,00	
REGIME PRÓPRIO DE PREVID. SERVIDORES (1)	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	

Do demonstrativo acima, observa-se que na disponibilidade de caixa após a inscrição de RPNP obtêm-se os seguintes saldos de disponibilidade líquida por vínculo:

Vinculação	Disponibilidades antes RPNP	RPNP	Disponibilidade Líquida
Total dos Recursos Vinculados (inclusive RPPS) (I)	-1.075.265,11	749.711,86	-1.824.976,97
Total dos Recursos não Vinculados (II)	496.714,70	218.696,35	278.018,35
Total (III) = (I + II)	-578.550,41	968.408,21	-1.546.958,62

O Relatório do Superávit/Déficit Financeiro encaminhado pela defesa evidencia em 31/12/2016 recursos ordinários de R\$ 277.815,91 e vinculados de R\$ -1.822.150,36, como segue:

Recursos Ordinários	277.815,91
Recursos Vinculados	-1.822.150,36
Superávit/Déficit Financeiro	-1.544.334,45

Todavia, as disponibilidades líquidas por vínculo, apuradas por esta Corte de Contas na Tabela 26 do RTC 38/2018-1, totalizam em recursos ordinários R\$ 448.717,97 e, vinculados R\$ -1.996.683,60.

Assim, mesmo considerando-se a retificação realizada pelo defendente no RGF e como correto o Relatório de Superávit/Déficit Financeiro apurado, ainda existe divergência entre as disponibilidades líquidas entre esses demonstrativos e entre o valor apurado por esta Corte de Contas (Tabela 26 do RTC), conforme demonstrado:

Vinculação	RGF	RELATÓRIO ENCAMINHADO	APURAÇÃO TABELA 26 RTC
Total dos Recursos Vinculados (inclusive RPPS) (I)	-1.824.976,97	-1.822.150,36	-1.996.683,60
Total dos Recursos não Vinculados (II)	278.018,35	277.815,91	448.717,97
Total (III) = (I + II)	-1.546.958,62	-1.544.334,45	-1.547.965,63

Pelo exposto, considerando a permanência da divergência entre os demonstrativos, sugere-se manter o presente indicativo de irregularidade.

Em função do tratamento dado pela defesa às irregularidades mantidas na ITC 2172/2018 e, no intuito de facilitar o entendimento da presente análise, os itens 2.1, 2.2, 2.3 e 2.4 serão analisados em conjunto, na sequência das argumentações proferidas na sustentação oral.

DA DEFESA ORAL:

2.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM FONTE DE RECURSOS (ITEM 4.1.1 DO RTC 38/2018-1)

2.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO (ITEM 4.3.1 DO RTC 38/2018-1)

A unidade técnica indicou possível déficit orçamentário no montante de R\$ 2.081.249,35.

Em sua defesa escrita, o defendente sustentou que o déficit seria, na verdade, da ordem de apenas R\$ 30.635,53, que seria desprezível e ínfimo para a solidez e hignidez das contas anuais.

Pois bem.

Conforme a documentação a qual se requer a juntada na ocasião, indicamos que houve equívoco na abertura de créditos adicionais por fontes diversas, o que deu a entender que ocorreria abertura de créditos sem fonte de recursos.

A título exemplificativo, em relação à abertura de crédito para a construção da quadra de esportes de Itanhagá, registre-se que o empenho fora realizado somente na fonte 1502009, quando, na verdade, deveria ter sido usada também a fonte 1000000. Nessa esteira, por conta desse equívoco na indicação de fontes, ensejou o indicativo de déficit orçamentário.

De modo a não cansar o colegiado, apresento um anexo específico, de cada um dos créditos, e com a documentação de suporte, para a devida análise dessa Corte de Contas, em relação a qual requeiro a juntada aos autos.

De toda sorte, conforme indicado alhures, a metodologia indicada na Lei nº 4.320/64 para a apuração do superávit financeiro é "a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas".

De outra banda, caso persista o entendimento **quanto a ocorrência de déficit financeiro, é de rigor reexaminar a questão sob um prisma mais amplo.** Vejamos:

As irregularidades remanescentes, com efeito, não possuem gravidade suficiente para ensejar a rejeição de contas de um chefe do Poder Executivo.

A Lei Complementar nº 621/2012 estabelece a respeito:

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

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

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

Ora, a situação fática exigida pela lei para a prolação de parecer prévio pela rejeição de contas é a **existência de GRAVE INFRAÇÃO** à norma constitucional, legal ou regulamentar. Veja-se, uma vez mais, grave infração é a exigência legal.

Pois bem. Na espécie, veja-se que ainda que se admita a ocorrência das duas irregularidades remanescentes, tais apontamentos não se revestem de natureza grave, exigindo-se, assim, que este douto Colegiado **avalie a integridade dos demais elementos que compõem as contas de governo**, para verificar a inocorrência de gravidade na situação em questão. Nesse sentido é o entendimento desta Cortes de Contas:

[Licitação. Princípio do julgamento objetivo. Infração. Dano ao erário. Ausência. Falha formal]

ACÓRDÃO TC-707/2017 – PLENÁRIO

Tratam os presentes autos de Recurso de Reconsideração, interposto pelo Sr. (...), ex-Presidente da Câmara Municipal de Colatina, em face do Acórdão TC-044/2015, constante do Processo TC-5583/2010, que trata de Fiscalização Ordinária realizada no órgão, referente ao exercício de 2009.

(...) 2.2. UTILIZAÇÃO DE CRITÉRIOS DIFERENTES DE JULGAMENTO DE PROPOSTAS:

A equipe de auditoria verificou a existência de critérios diferentes no julgamento de propostas referentes ao Pregão Presencial nº 05/2009, cujo objeto era a aquisição de material de informática.

(...) Em que pese a constatação da presente irregularidade, não há nos autos qualquer comprovação de que tenha decorrido algum dano ao erário em decorrência da utilização de critérios diferentes no julgamento de propostas, o que resulta em uma irregularidade de caráter formal, sem gravidade que acarrete consequências mais severas ao recorrente.

Assim, tendo em vista a ausência de gravidade, em face da irregularidade em análise, deve ser dado parcial provimento ao recurso, para o fim de manter a presente irregularidade, mas sem o condão de macular as contas do gestor, visto que a mesma não se reveste de natureza grave capaz de ensejar dano injustificado ao erário.

Dados do processo Inteiro teor Processo: 5543/2015 Data da sessão: 13/06/2017 Relator: Natureza: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO
ACÓRDÃO TC-352/2013

Cuidam os presentes autos de Recurso de Reconsideração interposto pelos Senhores (...), em face do Acórdão TC nº 463/2007, prolatado às folhas 407/410, dos autos do Processo TC nº 2201/2006, em apenso, que os apenou com multa pecuniária no valor de 500 VRTE's, para cada um, em face das seguintes irregularidades: (...) Ausência de documentação fiscal.

(...) não é possível no caso sob exame a tributação, por parte da Municipalidade de Vitória, de valores relativos ao Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza – ISSQN, visto que coberta a CDV pelo manto da imunidade Tributária, tal qual entendimento preconizado pelo Supremo Tribunal Federal, em razão de ser empresa pública prestadora de serviço público relevante intrínseco ao desenvolvimento da municipalidade. Desta forma, não havendo submissão da CDV ao regime tributário previsto na Lei Municipal, posto que contemplada pela imunidade recíproca, não se submete ela à obrigação acessória de emissão de documentos fiscais quando dirigida ao ente ao qual se submete a controle finalístico. Novamente, a imunidade recíproca a que está sujeita a CDV impõe o reconhecimento de que a presente irregularidade não subsiste, isto porque em não havendo sujeição passiva, ainda que seja necessário o registro oportuno, tempestivo da operações relativas à tributação de fatos, via notas fiscais, deve haver o controle do faturamento, inexistindo o dever de tributação. Em sendo assim, estando a CDV contemplada pela imunidade recíproca, ainda que não se submeta ela à obrigação principal de recolhimento do imposto, está sujeita ao oportuno registro de operações tributárias relativas ao ISSQN, o que não causou nenhum dano ao erário, motivo pelo qual afasto também a presente irregularidade, mitigando seus efeitos, **por entender que não se constitui em grave infração à norma legal ou regulamentar.**

Dados do processo Inteiro teor Processo: 6807/2007 Data da sessão: 23/07/2013 Relator: MARCO ANTÔNIO DA SILVA Natureza: RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Nessa esteira, considerando a ausência de gravidade nas irregularidades mantidas na Instrução Técnica Conclusiva, é de rigor a emissão de parecer prévio pela aprovação, com ressalvas, de modo a atender aos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.

Por fim, registre-se, nesse momento, que os indicativos de irregularidades dos itens 2.4 e 2.5 da ITC são desdobramentos dos capítulos anteriores, de modo que, a juízo da defesa, o saneamento dos itens pretéritos levará, por consequência, à constatação de regularidade desses apontamentos.

ANEXO I (Peça Complementar 18575/2018-1):

Após apresentação da documentação de defesa, o Tribunal de Contas através da sua conceituada equipe técnica, verificou uma discordância em relação aos valores apresentados, em conferência com o Balanço Patrimonial, após apuração no Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro, na coluna referente ao exercício anterior, no qual passaremos a apresentar novas justificativas que achamos necessárias para suprimir os respectivos achados:

FONTE DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX. ANT.	VALOR SUPLEMENTADO	CRÉDITOS ABERTOS SEM FONTE
RECURSOS DO SUS	- 830.211,16	236.316,65	- 236.316,65

Aprofundando mais nos arquivos gerados, observamos que o crédito adicional por superávit financeiro realizado através do Decreto Municipal nº 252 de 04/08/2016, autorizado pela Lei Municipal nº 2613/2015, no valor acima citado, que não houve realização de nenhuma despesa conforme pode ser observado no Relatório de Empenhos em anexo na ficha 000031, fls. 01/25, bem como o Relatório de Saldo de Dotação em anexo, onde pode ser observado o saldo na respectiva ficha sob o nº 000031, fonte de Recurso 32030000, no mês de dezembro de 2016, fl. 02, no mesmo valor acima especificado. Portanto, acreditamos que este achado poderá ser desconsiderado, tendo em vista que não houve realização de nenhum comprometimento orçamentário e financeiro com a fonte de recursos do SUS, objeto desta suplementação.

FONTE DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX. ANT.	VALOR SUPLEMENTADO	CRÉDITOS ABERTOS SEM FONTE
REFORMA DA PR. DUQUE CAXIAS	122.830,92	128.713,46	- 5.882,54

Esta despesa trata-se da reforma da Praça Duque de Caxias no centro do Município, com valores de convênio na fonte de recursos 1502016, com depósito na conta corrente sob o nº 647.112-1 - Caixa Econômica Federal, sendo que apresenta em 31/12/2015 um saldo de R\$ 128.713,46 (cento e vinte e oito mil, setecentos e treze Reais e quarenta e seis centavos), conforme abaixo:

Valor do Convênio	Valor da contrapartida	Rendimentos	Total
121.875,00	6.250,00	588,46	128.713,46

A diferença ocorrida de R\$ 5.882,54 (cinco mil, oitocentos e oitenta e dois Reais e cinquenta e quatro centavos) refere-se a ao valor da contrapartida de R\$ 6.250,00 (seis mil duzentos e cinquenta Reais, conforme OBM efetuada em 18/05/2015 da conta 3.204.765, fonte de recurso 1000000, cópia anexa, para a conta acima referenciada e o valor de R\$ 588,46 (quinhentos e oitenta e oito Reais e quarenta e seis centavos) referente aos rendimentos, fonte de recurso 1325019999, conforme listagem de arrecadação de receita anexa.

Esta diferença se deu justamente por não ter sido realizado o respectivos empenhos para cobertura desta despesa nas fontes específicas, ou seja fontes 1502016, 1000000 e 1325019999, empenhando somente na fonte 1502016, considerando o saldo deixado na conta nº 647.112-1, conforme Listagem de Fluxo de Caixa anexo. Essa diferença refere-se a um equívoco no momento de lançamento nas fontes específicas, não causando danos na realização da referida despesa, bem como comprometido o pagamento da empresa prestadora do serviço.

FONTE DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX. ANT.	VALOR SUPLEMENTADO	CRÉDITOS ABERTOS SEM FONTE
CAMPO SOCIETY - JAR. MONTANHA	142.886,35	192.056,55	- 49.171,20

Esta despesa trata-se da construção do campo Society, no Bairro Jardim da Montanha, com valores de convênio na fonte de recursos 1502011, com depósito na conta corrente sob o nº 647.109-1 - Caixa Econômica Federal, sendo que apresenta em 31/12/2015 um saldo de R\$ 192.056,55 (cento e noventa e dois mil, cinquenta e seis Reais e cinquenta e cinco centavos), conforme abaixo:

Valor do Convênio	Valor da contrapartida	Rendimentos	Total
136.500,00	49.000,00	6.556,55	192.056,55

A diferença ocorrida de R\$ 49.171,20 (quarenta e nove mil, cento e setenta e um Reais e vinte centavos) refere-se ao valor da contrapartida de R\$ 49.000,00 (quarenta e nove mil), conforme OBM efetuada em 13/05/2014 da conta 3.204.765, fonte de recurso 1000000, cópia anexa, para a conta acima referenciada e o valor de R\$ 171,20 (cento e setenta e um Reais e vinte centavos) referente aos rendimentos ocorridos em 30/05/2014 na fonte de recurso 13250102001, conforme listagem de arrecadação de receita anexa.

Esta diferença se deu justamente por não ter sido realizado o respectivos empenhos para cobertura desta despesa nas fontes específicas, ou seja fontes 1502011, 1000000 e 13250102001, empenhando somente na fonte 1502011, considerando o saldo deixado na conta nº 647.109-1, conforme Listagem de Fluxo de Caixa anexo. Essa diferença refere-se a um equívoco no momento de lançamento nas fontes específicas, não causando danos na realização da referida despesa, bem como comprometido o pagamento da empresa prestadora do serviço.

FONTE DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX. ANT.	VALOR SUPLEMENTADO	CRÉDITOS ABERTOS SEM FONTE
CONST. QUADRA DE ITANHAGA	125.423,23	131.673,23	- 6.250,00

Esta despesa trata-se da construção da Quadra de Esportes de Itanhaga, com valores de convênio na fonte de recursos 1502009, com depósito na conta corrente sob o nº 647.105-9 - Caixa Econômica Federal, sendo que apresenta em 31/12/2015 um saldo de R\$ 131.673,23 (cento e trinta e um mil, seiscentos e setenta e três Reais e vinte e três centavos), conforme abaixo:

Valor do Convênio	Valor da contrapartida	Rendimentos	Total
125.423,23	6.250,00	0,00	131.673,23

A diferença ocorrida de R\$ 6.250,00 (seis mil, duzentos e cinquenta Reais) refere-se ao valor da contrapartida de igual valor, conforme OBM efetuada em 03/04/2014 da conta 3.204.765, fonte de recurso 1000000, cópia anexa, para a conta acima referenciada.

Esta diferença se deu justamente por não ter sido realizado o respectivos empenhos para cobertura desta despesa nas fontes específicas, ou seja fontes 1502009, 1000000, empenhando somente na fonte 1502009, considerando o saldo deixado na conta nº 647.105-9, conforme Listagem de Fluxo de Caixa anexo. Essa diferença refere-se a um equívoco no momento de lançamento nas fontes específicas, não causando danos na realização da referida despesa, bem como comprometido o pagamento da empresa prestadora do serviço.

FONTE DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX. ANT.	VALOR SUPLEMENTADO	CRÉDITOS ABERTOS SEM FONTE
RECURSOS FNDE	224.734,38	299.598,35	- 74.863,97

A despesas com Recursos do FNDE, advém de várias atividades que envolve recursos do Governo Federal federal, como: Cota Salário Educação, PEJA - Programa para Educação de Jovens e Adultos, PDDE - Programa Dinheiro Direto nas Escolas, Apoio a Creches - Brasil Carinhoso, totalizando um saldo em 31/12/2015 de R\$ 599.066,73 (quinhentos e noventa e nove mil, sessenta e seis Reais e setenta e três centavos), conforme Listagem de Fluxo de Caixa em anexo, para realização das despesas objeto da suplementação na fonte de recursos FNDE 31070000, conforme Listagem de Pagamentos/Bancos em anexo, conforme abaixo:

FONTE DE RECURSOS	SALDO EM 31/12/2015	VALOR APLICADO	FORNECEDOR	SALDO
Recursos FNDE	599.066,73	176.161,90	Construtora Ana Clara Eirelli	422.904,83
		28.188,00	Instituto Conhecer	394.716,83
		37.252,90	Brasil Assistência Tecnológica Ltda	357.463,93
		5.659,00	Durval Emerson Comercial ME	351.804,93
		53.667,79	Brasil Assistência Teconologia Ltda	298.137,14
		12.059,23	J.M. Mercher Comercial DU REI - ME	286.077,91

Portanto, os valores apurados como deficitários são oriundos de lançamentos contábeis distintos das fontes de recursos apropriadas, como transferências entre contas e aplicações financeiras, não causando nenhum prejuízo à execução das metas estabelecidas em cada ação desenvolvidas por estes programas.

ANÁLISE DA DEFESA:

Em suas argumentações, o defendente admite que houve déficit orçamentário, porém reforça que houve equívoco na abertura dos créditos orçamentários e que o resultado negativo seria de *“apenas R\$30.635,53, que seria desprezível e ínfimo para a solidez e hígidez as contas anuais”*. Contesta, ainda, que tal irregularidade seja grave o suficiente para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, conforme disposto no art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012. Por fim, faz referência a outros julgados desta Corte de Contas (Acórdão 707/2017-Plenário e Acórdão 352/2013, requerendo *“que este douto Colegiado avalie a integridade dos demais elementos que compõem as contas de governo, para verificar a inoccorrência de gravidade na situação em questão.”*

Preliminarmente, é mister esclarecer que o déficit orçamentário representa a realização de despesas acima das receitas arrecadadas, constituindo-se, portanto, em infração de natureza grave às normas legais. Vejamos:

As normas gerais de direito financeiro estabelecidas na Lei 4.320/1964 já previa a observância da existência de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais (art. 43). Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio dispor sobre mecanismos de gestão, a fim de manter o equilíbrio das finanças públicas, dentre os quais está a contenção da despesa (art. 9º).

Ora, além da observância às normas legais é imprescindível que os controles sejam executados de forma eficiente, cujos reflexos devem ser evidenciados nos demonstrativos contábeis, por meio dos quais são planejados, orientados e fiscalizados os resultados da gestão dos recursos públicos.

Portanto, as irregularidades tratadas na presente prestação de contas não guardam relação com meras falhas formais, conforme pretende o gestor assim classificá-las.

A análise consubstanciada na ITC 2172/2018 concluiu que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$372.484,36 sem fonte de recursos (item 2.1); que o déficit orçamentário sem cobertura financeira do exercício anterior foi de R\$403.119,89 (item 2.2); que o exercício de 2016 apresentou déficit financeiro de R\$1.432.244,65, conforme Balanço Patrimonial (item 2.4), e que inexistiu controle das fontes de recursos (item 2.5).

Agora, por ocasião da sustentação oral, referindo-se aos créditos abertos sem fonte de recurso (R\$372.484,36), aduz o defendente que:

- Não houve realização de despesa referente ao crédito adicional aberto mediante Decreto Municipal 252 de 04/08/2016 (R\$236.316,65), inexistindo comprometimento orçamentário e financeiro com a fonte de recursos do SUS;
- Havia saldo, em 31/12/2015, na conta corrente do convênio para reforma da Praça Duque de Caxias (R\$128.713,46), proveniente de contrapartida do município e rendimentos, inexistindo os créditos abertos sem fonte no valor de R\$5.882,54;

- Havia saldo, em 31/12/2015, na conta corrente do convênio para construção do campo Society, no bairro Jardim da Montanha (R\$192.056,55), proveniente de contrapartida do município e rendimentos, inexistindo os créditos abertos sem fonte no valor de R\$49.171,20;
- Havia saldo, em 31/12/2015, na conta corrente do convênio para construção da Quadra de Esportes de Itanhanga (R\$131.673,23), proveniente de contrapartida do município, inexistindo os créditos abertos sem fonte no valor de R\$6.250,00;
- Havia saldo, em 31/12/2015, de recursos do FNDE (R\$599.066,73).

Dos esclarecimentos apresentados, verifica-se que o gestor tenta afastar a impropriedade de abertura de créditos adicionais na fonte de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS alegando que não houve execução da despesa. Ora, a inobservância à norma consiste na abertura dos créditos sem fonte de recurso. O artigo 43 da Lei 4.320/1964 não traz exceções para o caso de créditos abertos que não foram executados no exercício.

Ademais, verifica-se certa confusão entre os conceitos de “superávit financeiro” e “saldo financeiro em conta corrente”, pois o defendente afirma existir saldo financeiro suficiente em dezembro/2015 (exercício anterior) para cobrir a abertura dos créditos adicionais.

A indicação, tão somente, de saldos financeiros não comprova a ocorrência de superávit financeiro, fazendo-se necessário o confronto com as obrigações registradas no Passivo Financeiro, segregadas por fontes de recursos, e, então verificar-se o resultado apurado em cada fonte vinculada (art. 43 da Lei 4320/64 e art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar 101/00). Razão pela qual o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial é um dos instrumentos utilizado para verificação deste ponto de controle.

É oportuno ressaltar que uma das características qualitativas que se requer da informação contábil é a representação fidedigna. Ou seja, para ser útil como informação contábil, ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros a que se pretenda representar, sendo alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

As análises técnicas partem do pressuposto de que os demonstrativos contábeis evidenciam a real situação do município e, não obstante a apresentação de esclarecimentos sequenciais consubstanciar a ampla defesa, é fato que houve falhas no processo de abertura dos créditos adicionais, culminando nos resultados apurados.

Por todo o exposto, depreende-se que as justificativas apresentadas não são suficientes para afastar as irregularidades apontadas nos itens 2.1, 2.2, 2.4 e 2.5 da ITC 2172/2018. Assim, sugere-se **manter** os indicativos de irregularidades, sendo o item 2.5 passível de ressalva e determinação para que o município tome providências quanto à correta evidenciação do resultado financeiro por fontes de recursos.

2.5 Despesas Contraídas nos Dois Últimos Quadrimestres de Mandato sem Suficiente Disponibilidade de Caixa para Pagamento (ITEM 2.6 da ITC e 7.4.2 DO RTC 38/2018)

Base legal: artigo 42 da LRF.

DA ANÁLISE NA ITC:

Conforme relatado no RTC 38/2018-1:

Com vistas ao equilíbrio das contas públicas, a Lei de Responsabilidade Fiscal estabeleceu, em seu artigo 42, a vedação ao titular de Poder ou órgão, de contrair, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, 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.

A Secretaria do Tesouro Nacional (STN), ao discorrer sobre o tema em seu Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), assim se pronunciou:

Como regra geral, as despesas devem ser executadas e pagas no exercício financeiro e, extraordinariamente, podem ser deixadas obrigações a serem cumpridas no exercício seguinte com a suficiente disponibilidade de caixa. Assim, o controle da disponibilidade de caixa e da geração de obrigações deve ocorrer simultaneamente à execução financeira da despesa em todos os exercícios e não somente no último ano de mandato.

Apesar de a restrição estabelecida no art. 42 se limitar aos dois últimos quadrimestres do respectivo mandato, a LRF estabelece que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se previnem riscos e

se corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, o que impõe que ajustes devam ser observados no decorrer de todo o mandato, de forma que as receitas não sejam superestimadas, nem haja acúmulo excessivo de passivos financeiros.

[...]

Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração “os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício” e não apenas nos dois últimos quadrimestres.

[...]

De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior. Para cumprimento da regra, o limite a ser observado é o de disponibilidade de caixa, considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Para que essas despesas possam ser pagas, é preciso pagar primeiramente os credores mais antigos, ou seja, deve-se respeitar a ordem cronológica das obrigações.

Em relação ao art. 42 da LRF, **observados as vinculações dos recursos públicos** (parágrafo único do art. 8º da mesma lei), a verificação do cumprimento se dá pelo confronto das obrigações contraídas com a disponibilidade de caixa existente, levando-se em conta os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício e não apenas nos dois últimos quadrimestres.

Entende-se como assunção de obrigação de despesa aquela proveniente de contrato, convênio, acordo, ajuste **ou qualquer outra forma de contratação**. Nesse aspecto, dispõe a Lei 8.666/1993 (art. 62):

O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação, e facultativo nos demais em que a Administração puder **substituí-lo por outros instrumentos hábeis**, tais como **carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço**. (grifo nosso).

Entende-se, portanto, que, na ausência do instrumento de contrato, a nota de empenho pode extrapolar o aspecto meramente orçamentário-financeiro e assumir natureza contratual.

Da a seguir observou-se que o Poder Executivo contraiu obrigações de despesa no período vedativo com insuficiência de recursos financeiros para pagamento, nas seguintes fontes de recursos:

Disponibilidade de caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados (R\$):

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida 30/04	Dispon. Líquida 31/12
		Até 30/04	A partir de 01/05		
Saúde - Recursos próprios	259.453,68	3.195.199,89	194.631,34	-2.935.746,21	-3.130.377,55
Saúde - Recursos SUS	468.831,69	252.355,81	137.758,98	216.475,88	78.716,90
Total	728.285,37	3.447.555,70	332.390,32	-2.719.270,33	-3.051.660,65

Disponibilidade de caixa após a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (R\$):

Destinação dos Recursos	Dispon. Liquida antes inscrição RPNP	Obrigações financeiras		Dispon. Liquida em 30/04	Dispon. Liquida Em 31/12
		Até 30/04	A partir de 01/05		
Saúde - Recursos próprios	-3.130.377,55	0,00	7.568,14	-3.130.377,55	-3.137.945,69
Saúde - Recursos SUS	78.716,90	466.291,74	0,00	-387.574,84	-387.574,84
Total	-3.051.660,65	466.291,74	7.568,14	-3.517.952,39	-3.525.520,53

A inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira também encontra vedação no art. 55 da LRF.

Os restos a pagar empenhados e liquidados no período vedativo, derivados ou não de contratações pactuadas são os evidenciados no APÊNDICE G deste Relatório Técnico, nas fontes da Saúde – Recursos próprios e Recursos SUS.

Consta do referido APÊNDICE G as seguintes informações sobre as obrigações de despesa consideradas na apuração: nº e data do empenho, fornecedor, histórico da despesa, classificação dos restos a pagar entre processados e não processados, valor, fonte de recursos, nº e data de assinatura do contrato/congêneres.

Diante do exposto, propomos a **citação** do responsável para apresentar alegações de defesa acompanhadas de documentos comprobatórios.

Devidamente citado, Termo de Citação 136/2018, o Sr. *Claumir Antônio Zamprogno* apresentou documentos juntamente com as seguintes razões de justificativas, abaixo transcritas:

Em atendimento ao processo acima referenciado que trata da Prestação de Contas Anual do exercício financeiro de 2016, que tem como inconsistência o descumprimento do Artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000 - LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal. Neste contexto seguem abaixo as devidas justificativas que achamos necessárias para suprir a inconsistência legal, de acordo com as despesas elencadas no **APÊNDICE G do Relatório Técnico** constantes desta Citação

Começamos a justificar pela despesa considerada como realizada no período vedativo em desobediência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que neste caso não se aplica, considerando que o valor liquidado advém de recursos dos - Fonte 1203, que compõe o Bloco de Investimentos e consequentemente despesa continha em 31/12/2016 em sua conta específica sob o nº 624.018-9- FMS Bloco Investimento no montante de R\$ 139.587,01 (cento e trinta e nove mil, quinhentos e oitenta e sete Reais e um centavos), conforme Listagem de Fluxo de Caixa, **ANEXO 05**.

Portanto, a despesa realizada em favor da AUTO FRANCE VEICULOS LTDA no valor de R\$ 137.758,98 (cento e trinta e sete mil, setecentos e cinquenta e oito Reais e noventa e oito centavos), conforme Listagem de Pagamentos/Bancos, **ANEXO 05**, não se enquadra no achado detectado, no qual solicitamos a sua supressão.

Com relação aos Restos a Pagar não Processados inscrito no período vedativo, cumpre-nos informar que os respectivos empenhos num montante de R\$ 7.568,14 (sete mil, quinhentos e sessenta e oito Reais e quatorze centavos), foram anulados no exercício de 2017, através do Decreto Municipal nº

569/2017, este achado também, solicitamos a sua supressão, considerando a não realização da despesa, conforme Lista de Cancelamento de Restos a Pagar e cópia do Decreto nº 569/2017, **ANEXO 06**.

As despesas elencadas no APÊNDICE G, fonte de 1201 - Recursos Próprios, sem sombra de dúvidas são de caráter continuado, mas merece esclarecimentos quanto a sua realização no período vedativo a partir do mês de maio, subentendendo que seria a formalização de uma nova despesa, conforme abaixo relacionadas:

- CAIXA ECONÔMICA FEDERAL

Trata-se de despesas de pagamento de Fundo de Garantia por tempo de serviço, referente ao pessoal a serviço da Secretaria Municipal de Saúde, não se tratando de nova despesa e sim despesa obrigatória.

- A. A. GOUVEIA DISTRIBUIDORA DE CARTUCHOS - ME, N. NUNES COMERCIO DISTRIBUIDORA LTDA ME

Trata-se de materiais destinados a manutenção de equipamentos de informática que não podem deixar de ser realizado dado a importância da sequencia dos trabalhos da Secretaria.

- JULIANA BROSEGHINI LIMA EPP

Trata-se de um contrato firmado para realização despesas de manutenção do serviço de internet e sua paralização representaria uma enorme atropelo para a Secretaria na realização de suas atividades. O aditamento ao contrato inicial firmado em 27/05/2015, não pode ser considerado como nova despesas, pois refere-se a continuidade do contrato de acordo com a legislação vigente.

-MIL CÓPIAS COMERCIO DE COPIADORAS E SERVIÇOS LTDA

Trata-se de um contrato firmado para realização despesas de impressoras e sua paralização representaria uma enorme atropelo para a Secretaria na realização de suas atividades. O aditamento ao contrato inicial firmado em 09/09/2013, não pode ser considerado como nova despesas, pois refere-se a continuidade do contrato de acordo com a legislação vigente

- POSTO CANAÃ LTDA, POSTO DOIS PINHEIROS LTDA

Trata-se do contrato de fornecimento de combustíveis para que os veículos como ambulância, principalmente, possam estar em seu pleno funcionamento em atendimento as demandas de urgências/emergências dos munícipes e sua paralização causaria um grande caos na saúde do Município. O aditamento ao contrato inicial firmado em 23/12/2015, não pode ser considerado como nova despesas, pois refere-se a continuidade do contrato de acordo com a legislação vigente

- MIGUEL ARCANGELO CAL VI ME

Trata-se do contrato alinhamento, cambagem, e outros para manutenção de veículos para que possam estar em seu pleno funcionamento em atendimento as demandas da Secretaria. O aditamento ao contrato inicial firmado em 09/09/2013, não pode ser considerado como nova despesas, pois refere-se a continuidade do contrato de acordo com a legislação vigente.

- VIVOS/A, CESAN

Estas são efetivamente de caráter continuado e não representa a realização de novas despesas, considerando que as mesmas são imprescindíveis para o pleno funcionamento da Secretaria.

-CIRÚRGICA LEAL LTDA

-ZELO COMERCIO E DIST. DE PROD. HOSPITALARES LTDA- ME

-LUCENA COM. DE EQUIPAMENTOS MEDICOS LTDA

- D. SPONTAN LOPES ME

Trata-se de despesas médicas em atendimento especial que não passam pelo sistema convencional para sua aquisição, destinados aos usuários Eliseu José de Oliveira e Paulina Goldner Broetto, Maria Vergentina Pala e João Paulo Baptista, portanto, entendemos não serem estas despesas consideradas vedativo.

- SERVIÇO SOCIAL EDUCACIONAL BENEFICENTE-SESEBE

Trata-se do contrato de locação do imóvel onde funciona o Núcleo de Atendimento aos Portadores de Deficiência- NAPD. O aditamento ao contrato inicial firmado em 01/08/2013, não pode ser considerado como nova despesas, pois refere-se a continuidade do contrato de acordo com a legislação vigente

-COMERCIAL GUANABARA LTDA

Trata-se de aquisição de medicamentos para atendimento aos usuários referente ao exercício de 2016. Esta aquisição se deu através do Pregão Eletrônico nº 139/2015, que resultou na Ata de Registro de Preços no 00112016, assinada em 12/02/2016. Portanto não se trata de despesas novas e sim da continuidade dos serviços prestados aos munícipes através da unidades de saúde do Município, **ANEXO 07**, não sendo despesas consideradas de caráter vedativo.

-NOVA SUL COMERCIO DE PRODUTOS HOSPITALARES LTDA

Da mesma forma trata-se de aquisição de medicamentos para atendimento aos usuários referente ao exercício de 2016. Esta aquisição se deu através do Pregão Eletrônico nº 139/2015, que resultou na Ata de Registro de Preços nº 002/2016, assinada em 12/02/2016. Portanto não se trata de despesas novas e sim da continuidade dos serviços prestados aos munícipes através da unidades de saúde do Município,

conforme documentação **ANEXO 07**, não sendo despesas consideradas de caráter vedativo.

- MEDLEVENSOHN COM. E REP. PRODUTOS HOSPITALARES

Trata-se de aquisição de medicamentos médico/hospitalar insulina para atendimento aos usuários referente ao exercício de 2016. Esta aquisição se deu através do Pregão Eletrônico nº 137/2015, que resultou na Ata de Registro de Preços nº 026/2015, assinada em 22/12/2015. Portanto não se trata de despesas novas e sim da continuidade dos serviços prestados aos munícipes através da unidades de saúde do Município, conforme documentação **ANEXO 07**, não sendo despesas consideradas de caráter vedativo.

-DL DENTAL LTDA EPP

- DENTFLEX IND. E COM. LTDA

- DISTRIMIX DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA

- ORALLIS IMP. EXP. LTDA

- X DENTAL IMP. EXP. LTDA

- TATA COM. DE EQUIP. PARA SAÚDE OD.MED LTDA ME

- CIRURGICA VITÓRIA COMERCIAL DE MEDICAMENTOS

Trata-se de aquisição de materiais odontológicos permanentes para atendimento aos usuários das estratégias de saúde da família referente ao exercício de 2016. Esta aquisição se deu através do Pregão Eletrônico nº 084/2015, que resultaram nas Atas de Registro de Preços nº 015/2015, 018/2015, 019/2015, 020/2015, 021/2015, 023/2015 e 024/2015, assinadas respectivamente em 27/08/2015 e 04/11/2015. Portanto não se trata de despesas novas e sim da continuidade dos serviços prestados aos munícipes através da unidades de saúde do Município, conforme documentação **ANEXO 07**, não sendo despesas consideradas de caráter vedativo.

A demais despesas realizadas no período vedativo, mesmo consideradas como continuas para manter um bom funcionamento das atividades de saúde, realizadas com os seguintes fornecedores abaixo relacionados, neste caso houve a existência de saldo suficiente para seus devidos pagamentos, ou seja a conta que foi realizada os respectivos pagamentos NA FONTE DE RECURSOS 1201, Conta Corrente nº15.790-2, 7.563-9 e 20.507.315 conforme listagem de fluxo de caixas, **ANEXO 07**.

Credor	Valor R\$
Santa Teresa Saúde Eireli ME	329,31
Editora e Distribuidora Educacional S/A	904,75
NIKKO Suprimentos de Informática Ltda - ME	1.404,00
COLECT Vitória Comercio e Serviço Ltda MEE	2.224,95
Jabes de Oliveira Lima - ME	172,00
Lúcio Nascimento - ME	1.227,00
Industria e Comércio ELIOL Ltda EPP	11.339,00
Poli Comercial Ltda EPP	420,00
Poli Comercial Ltda EPP	11.702,75
Poli Comercial Ltda EPP	14.940,90
Total.....	44.664,66

Quanto aos Restos a Pagar não Processados no montante de R\$ 466.291,74 (quatrocentos e sessenta e seis mil, duzentos e noventa e um Reais e setenta e quatro centavos), **ANEXO 07**, refere-se ao Convênio de repasse financeiro firmado com a Associação Congregação Santa Catarina, autorizado através da Lei Municipal nº 2556/2015, para prestação de serviços hospitalares, relativo ao mês de dezembro de 2016, através da fonte de Recursos SUS.

Ocorre que em todos os anos, o mês de Dezembro é deixado em Restos a Pagar não Processados no montante dos serviços realizados, dependendo da verificação por parte dos responsáveis pela fiscalização dos serviços efetivamente prestados, podendo ser mantido o valor apresentado ou podendo ocorrer cortes nos valores apresentados pela conveniada e isso se dá sempre no mês subsequente.

Além do ateste dos serviços executados, os valores repassados pelo SUS para cobertura desta despesa se dá sempre no exercício subsequente, neste caso o crédito foi realizado em janeiro de 2017.

O presente indicativo de irregularidade se refere às despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento.

Quanto a este item, a defesa apresenta uma relação de despesas inscritas em restos a pagar que, conforme alegado, seriam despesas de caráter continuado e outras que devem ser excluídas da apuração pois foram pagas no exercício seguinte.

De início, deve-se tecer algumas considerações. Do modo como o interessado pleiteia (desconsideração das despesas de caráter continuado), para não incorrer no art. 42 da LRF, basta que o prefeito adote como política, por exemplo, não quitar a contribuição previdenciária, de caráter continuado, e contratar e pagar toda a sorte das demais despesas.

Nessa esteira, no caso de Santa Teresa, foram identificadas as seguintes despesas sem as características de essencialidade:

Objeto	Valor	Contratado	Empenho	Data
Contratação de shows para o Sta Teresa Jazz e Bossa Festival, dias 20 a	R\$ 150.000,00	ROTA SERVICE LTDA.	1856/2016	19/05/2016

22/05/2016.				
Apoio financeiro para realização da XIX Festa da uva e vinho de Santa Teresa.	R\$ 30.200,00	LIONS CLUBE SANTA TERESA COLIBRI	26/3/2016	04/08/2016

Prosseguindo com o exemplo, ao final do exercício teríamos disponibilidade de caixa líquida negativa, com vários meses inadimplentes de contribuição previdenciária e nenhuma outra obrigação contratual a pagar.

Ao assumir o governo no exercício seguinte, o novo gestor teria que solicitar ao Legislativo autorização para parcelar a dívida previdenciária, incluindo-se os juros e a multa, onerando ainda mais o erário público e comprometendo os orçamentos vindouros.

Ora, de pronto verifica-se que a desconsideração das despesas de caráter contínuo, na aferição do cumprimento ou não do art. 42, não se harmoniza com o objetivo central da Lei de Responsabilidade Fiscal. Porque contrário ao comando principal da lei, disposto em seu art. 1º e parágrafo primeiro, a seguir transcritos:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade** na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

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

Nesse sentido, o Manual de Demonstrativos Fiscais¹ assim leciona:

O **equilíbrio intertemporal** (equilíbrio ao longo dos exercícios) entre as receitas e as despesas públicas se estabelece como pilar da gestão fiscal responsável. O **planejamento**, determinante para o setor público e indicativo para o setor privado, é ferramenta imprescindível à boa gestão fiscal e consiste em definir os objetivos que devem ser alcançados e prever, permanente e sistematicamente, os acontecimentos que poderão interferir no cumprimento desses objetivos, notadamente no que se refere ao equilíbrio das contas públicas

Vale ressaltar que as despesas de caráter continuado, essenciais ou não, são perfeitamente passíveis de planejamento, de valor conhecido e repetitivo, especialmente as despesas com folha de pagamento, gasto público mais relevante.

Acrescente-se que, ao dispor sobre o art. 42, a LRF não estabeleceu exceções, quais despesas deveriam ou não ser desconsideradas. Se assim o quisesse, teria feito. Por exemplo, em seu art. 19, parágrafo primeiro, a lei tratou de delimitar pontual e exatamente o que não era para ser

¹ Manual de Demonstrativos Fiscais. Aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Válido a partir do exercício de 2015. Portaria STN nº 553/2014. 6ª edição. (p. 635)

considerado na apuração da despesa com pessoal, na aferição do respectivo limite.

Adicionalmente, convém ressaltar que esta Corte de Contas, nos casos de descumprimento de despesa com pessoal, tem interpretado o art. 19 da LRF em conjunto com o art. 66, somente opinando pela rejeição das contas transcorrido o prazo legal sem retorno ao limite máximo. Desta forma, entende-se que também o art. 42 deve ser interpretado em conjunto com o art. 1º da LRF. Se nas despesas com pessoal a interpretação é em conjunto com o art. 66 e no art. 42 isoladamente, está-se privilegiando o gestor e não as finanças públicas, visto que, no primeiro caso o favorecido é o gestor e no segundo também, ficando preterida a saúde financeira do município.

Quanto à metodologia adotada, é importante destacar que deriva da utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

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 pela Portaria 553 de 22 de setembro de 2014, é expressa sua aplicação a partir do exercício de 2015 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. 553/2014 e portaria conjunta STN-SOF nº 01 de 10 de dezembro de 2014, bem como da Portaria 700/2014 que tratam, em síntese, da aprovação e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF) e da 6ª edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP).

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 sobraem, são chamados de Disponibilidade Líquida de Caixa, e poderão ser utilizados para inscrição dos Restos a Pagar Não Processados do exercício.

Neste mesmo sentido o TCEES já pacificou alguns entendimentos sobre a matéria, dentre os quais apontamos os processos TC 3.096/2013², 2.948/2013³ e 3.242/2013⁴ como precedentes sobre a metodologia aplicada na apuração do artigo 42 da LRF. Além disso, o Plenário deste Tribunal decidiu recentemente, Decisão Normativa TC 001/2018, de 29 de maio de 2018, sobre a fixação e a ratificação das disposições a fim de apurar o cumprimento do artigo 42 da LRF, dentre as quais citamos:

II - Para apuração da disponibilidade líquida de caixa serão deduzidos:

a) Todos os encargos e demais compromissos a pagar até o final do exercício, inclusive os restos a pagar não processados de exercícios anteriores, **independentemente da natureza da despesa contratada ser de caráter continuado ou não, revestindo-se ou não de caráter de essencialidade, emergência e cuja não celebração importe em prejuízo à continuidade do serviço público; (grifo nosso)**

(...)

IV - O ato de “contrair obrigação de despesa” será considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993.

(...)

VI - As obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato e inscritas em restos a pagar processados e não processados, com insuficiência de

² Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Irupi (2012). Relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner.

³ Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Alegre (2012). Relator Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva.

⁴ Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Iconha (2012). Relator Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva.

disponibilidade de caixa, configuram o descumprimento do caput, do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000, observado o disposto no inciso V, do artigo 1º desta Decisão Normativa.

Após 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 e ratificados por esta Corte de Contas, o qual já foi demonstrado na planilha de aferição do cumprimento do artigo 42 da LC 101/2000 (Apêndice G do RTC 38/2018-1).

Nesse sentido, observa-se que os cálculos efetuados pela área técnica, com base nos próprios demonstrativos encaminhados pelo responsável, demonstram que **as disponibilidades financeiras em 30/04 (R\$ - 2.935.746,21) já não eram suficientes para saldar os restos a pagar processados (R\$ 194.631,34) e não processados (R\$ 7.568,14) inscritos após 01/05/2016 na fonte de recursos Saúde – Recursos Próprios.** Assim, **mesmo se excluirmos os restos a pagar não processados, no montante de R\$ 7.568,14, conforme pleiteado pela defesa, constata-se que a disponibilidade financeira permanece negativa no total de R\$ 3.130.377,55.**

Além disso, verifica-se que, na fonte de recursos da Saúde – Recursos do SUS, em 30/04 havia disponibilidade líquida de R\$ 216.475,68, entretanto foram inscritos no exercício restos a pagar processados a partir de 01/05 no total de R\$ 137.758,98, sobrando assim apenas R\$ 78.716,90 para cobrir os restos a pagar não processados. Todavia foram inscritos R\$ 466.291,74 de obrigações (restos a pagar não processados) contraídas antes de 30/04, fato este que gerou dívidas no montante de R\$ 387.574,84 sem recursos suficientes para pagamento.

No entanto, a defesa solicita a exclusão dos restos a pagar processados (R\$ 137.758,98), inscritos após 01/05, sob o argumento de que possuíam disponibilidade financeira suficiente para pagamento (R\$ 139.587,01). Realmente, verifica-se, com base nos documentos apresentados, que dentro das disponibilidades de caixa bruta (R\$ 468.831,69) havia recursos na conta 624.018-9A - FMS- Bloco Investimento (Aplicação) no montante de R\$ 139.587,01, ou seja, suficientes para pagamento. Todavia, se excluirmos da disponibilidade bruta (R\$ 468.831,69) os recursos vinculados (R\$ 139.587,01) para o pagamento dos restos a pagar processados (R\$ 137.758,98) sobraria de disponibilidade bruta, o total de R\$ 329.244,68, insuficiente para cobrir os restos a pagar processados e não processados inscritos até 30/04 no montante de R\$ 252.355,81 e R\$ 466.291,74 respectivamente. **Sendo assim, permanece a insuficiência de recursos no montante de R\$ 389.402,87 para saldar os restos a pagar inscritos antes de 30/04.**

Assim, conclui-se que os argumentos apresentados visam excluir da apuração efetuada algumas despesas inscritas em restos a pagar e canceladas ou pagas no exercício seguinte, bem como aquelas despesas de caráter continuado sob a alegação de que o objetivo foi não se paralisar as atividades desenvolvidas pelo município, no entanto, tal atitude corrobora a falta de planejamento e controle financeiro do ente municipal. As despesas de caráter continuado, por natureza, são conhecidas, repetitivas, não havendo dificuldades no seu planejamento, como já combatido nos parágrafos anteriores.

Por todo o exposto, opina-se no sentido de manter o indicativo de irregularidade.

DEFESA ORAL:

2.6 DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA PAGAMENTO (ITEM 7.4.2 DO RTC 38/2018-1)

Inicialmente, não poderíamos deixar de relatar que o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal ainda suscita muitas dúvidas e causa polêmica em face de interpretações equivocadas sobre o tema.

Antes de adentrarmos no mérito da questão, transcrevemos o teor do artigo 42 da 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."

Da interpretação literal do artigo 42 da LRF extrai-se que as despesas assumidas anteriormente aos últimos oito meses, por força de lei, contrato, convênio ou instrumento similar, não devem compor a vedação prevista no indigitado dispositivo legal. Além disso, contrair obrigação de despesas não pode ser interpretada como "sinônimo" de empenhar despesas.

Sem sombra de dúvida, o propósito do legislador foi o de evitar que nos períodos eleitorais os gestores assumam despesas que não possam ser integralmente quitadas com recursos do próprio exercício.

A imputação aos gestores públicos de que as irregularidades previstas no artigo 42 da LRF foram ou não cometidas, deve ser efetivada caso a caso, mediante a análise da situação financeira do município ao término do 1º quadrimestre do último ano do mandato, das obrigações "essenciais e não essenciais" que foram contraídas nos dois últimos quadrimestres, bem com as informações de quanto foi gasto e quanto foi arrecadado nesse período, além de considerarmos ser de suma importância, que tal levantamento seja efetuado "*in loco*", dada a complexidade de se apurar com precisão o cumprimento do disposto no artigo 42 da LRF, o que de fato não ocorreu com o município de Santa Teresa.

Portanto, a apuração do artigo 42 da LRF em campo possibilita identificar um dos aspectos mais relevantes do dispositivo legal que é ratificar se a despesa foi ou não assumida nos últimos dois quadrimestres, e não meramente se o empenho foi ou não realizado de forma parcelada.

Com efeito, o art. 42 da LRF registra ser vedado ao agente público, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser paga integralmente dentro dele. **Pergunta-se então: em que momento se pode considerar consumado o ato de contrair obrigação de despesa?** Acredita-se que tal ato só estará perfeito e acabado quando ocorrer a liquidação da despesa, vale dizer, quando acontecer a verificação do direito adquirido pelo credor, na forma do art. 63 da Lei nº 4.320/64. No decorrer das fases anteriores – licitação, contrato e empenho –, o poder público pode desistir do dispêndio, em face do princípio da supremacia do interesse público. Por essa razão, uma potencial despesa inscrita em restos a pagar não processados que, porventura, venha a ser cancelada *a posteriori* não possui o condão de infringir a regra do art. 42 da LRF. No mesmo sentido, uma despesa de caráter continuado, não contraída especificamente nos últimos dois quadrimestres do último ano de mandato, igualmente não atrai a incidência do art. 42 da LRF.

Em outros termos, **eventual déficit fiscal no último ano do mandato, por si só, não significa necessariamente o descumprimento ao art. 42 da LRF.** E essa apuração deve ser muito criteriosa pelo Tribunal de Contas, de modo a não provocar injusta e inadvertida aplicação do art. 42 da LRF a situações que não são enquadradas como tal.

Não obstante, é notório que o tema é polêmico e suscita divergência de entendimentos. Neste sentido, vejamos algumas decisões exaradas por diversos Tribunais de Contas em relação ao que deve computar e o que não deve computar no disposto no artigo 42 da LRF:

TCE de Mato Grosso:

"Acórdãos nº 1.510/2002, 1.508/2002 e 451/2002/TCE-MT Folha de pagamento. Obrigação de pagamento. O pagamento de pessoal não se enquadra no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, por não se tratar de despesa contraída nos últimos dois quadrimestres do mandato. Essa obrigação é contraída no ato de admissão e efetivo exercício do servidor, classificada em despesa líquida e certa, devendo ter prioridade o seu pagamento, ainda que inscrita em restos a pagar."

Decisão administrativa n.º 16/2015 TCE-Mato Grosso:

*"A decisão administrativa n.º 16/2005 do TCE-MT vai no mesmo sentido, conforme citação a seguir: "O artigo 42 não veda o empenho de despesas **contraídas em período anterior aos dois últimos quadrimestres, mas sim, a realização de novos compromissos, nos dois últimos quadrimestres, por meio de contratos, ajustes ou outras formas de contratação, sem que haja disponibilidade de caixa suficiente para seu pagamento.** Obrigações de despesas não liquidadas, inclusive obras ainda em execução não fazem parte do disposto no artigo 42."*

TCE Paraná – Prejulgado nº. 15:

"A princípio, o art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000 não possui condão de impedir a celebração, nos últimos dois quadrimestres do mandato do gestor, por prazo superior ao exercício financeiro ou com previsão de prorrogação, de contratos cujos objetos se encontrem entre os previstos nos incs. I, II e IV do art. 57 da Lei de Licitações, desde que haja suficiente disponibilidade de caixa para pagamento das parcelas vincendas no exercício, afastando a inscrição da despesa em restos a pagar, não se exigindo disponibilidade em caixa de valores necessários à duração total do contrato"

Destaque-se que o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal não determina que deva existir liquidez plena ao final do exercício para que todas as despesas inscritas em restos a pagar sejam quitadas. **O que o dispositivo legal determina é que as despesas ASSUMIDAS no período de 01/05 a 31/12 do último ano de mandato do Prefeito Municipal, se não pagas até o final do exercício em tela, devam possuir efetivo lastro financeiro para seu pagamento no exercício subsequente.**

Repita-se: não basta que tenha havido empenho no período. Mas sim que a despesa tenha sido **CONTRAÍDA** nos dois últimos quadrimestres para atrair a incidência do art. 42 da LRF. A despesa, portanto, deve ser uma despesa nova, contraída exatamente nos últimos dois quadrimestres do exercício financeiro de encerramento do mandato. De toda a análise técnica robusta e expressiva constante dos autos originários, **em nenhum momento foi apontado pela área técnica deste Tribunal de Contas as despesas que foram contraídas (NOVAS) nos últimos quadrimestres que não tinham disponibilidade de caixa.** A defesa tem indicado a necessidade de que haja essa segregação, como elemento indispensável para atrair a aplicação do art. 42 da LRF.

Em excelente estudo sobre a temática sobre a Lei de Responsabilidade Fiscal, o consultor de orçamento da Câmara dos Deputados, Wéder de Oliveira, assim leciona:

Em outras palavras significa dizer que o comando do art. 42 deseja impor limite à geração de despesa nos últimos oito meses do mandato, que fosse condicionada à capacidade financeira de sua absorção. De forma simples, pode-se afirmar que nos últimos oito meses do mandato do titular de Poder/órgão a despesa, considerando o regime de competência, ficaria limitada à realização da receita, respeitado o regime de caixa. Não se poderia conceber, na interpretação, ao menos nesse primeiro exercício de vigência da LRF, que teria o atual administrador público a responsabilidade pela tarefa do equilíbrio entre os recursos de caixa e os Restos a Pagar que, historicamente, acumulam-se por vários exercícios; mas, sim na impossibilidade de o administrador cometer exageros na geração da despesa no período que antecede novo mandato, no caso, eleito pela Lei como sendo

aquele abrangendo os dois últimos quadrimestres, assim como, também, não poder-se-ia pensar que, para que o cumprimento do art. 42, ter-se-ia que ser descumprida legislação correlata.

Isto posto, em que pese ao levantamento de valores realizado pelo TCEES, com a devida vênia, constatamos que a imputação de violação ao art. 42 da LRF não se pautou pela indicação de despesa contraída no período, mas sim pela análise de saldo global no final do exercício financeiro, por fonte de recursos.

Nesse particular, somente pode ser tratado como despesa de pessoal que atraia a incidência do art. 42 da LRF as contratações realizadas nos últimos dois quadrimestres do último ano do mandato. E quanto a isso, não resta dúvida que a municipalidade não ampliou a folha de pagamento naquele período.

Ainda acerca do tema, em brilhante voto proferido nos autos do processo TC-7659/2009, o eminente Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva, após agasalhar o entendimento acima apontado quanto à correta interpretação do art. 42 da LRF, determinou a realização de diligência para apurar efetivamente quais as despesas teriam sido contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato. Pela clarividência, citamos aresto do r. voto:

Desta maneira, a obrigação de pagar os servidores ou fornecedores foi assumida no momento da contratação e não no momento do empenho respectivo, sendo esta a distinção necessária, visto que o empenho, isoladamente, não constitui assunção de obrigação, se não houve contrato ou ajuste respectivo, ou seja, execução contratual, obviamente sabendo-se que, na forma do art. 62 da Lei nº 8.666/93, facultativamente, se dispensa o instrumento de contrato nos casos ali indicados.

Em havendo contrato, a obrigação somente se extingue pelo seu cumprimento, ou então, pela rescisão contratual, do contrário, remanesce a obrigação assumida, por exemplo, se houve prestação de serviço, remanesce a obrigação de pagamento, ainda que inválido o contrato, sob pena de enriquecimento sem causa.

Em sendo assim, contrair obrigação de despesa "nos últimos dois quadrimestres" refere-se, pois a assumir compromissos em decorrência de contratos, ajustes, acordos, e outras formas de contratação, nesse período, isto é, de 01 de maio a 31 de dezembro do exercício sob análise, para fins de verificação da violação ou não da regra contida no art. 42 da LRF.

Havendo a elaboração da lista de compromissos novos assumidos a partir do dia 01 de maio do exercício em análise, demonstrativo de dívida contraída nos dois últimos quadrimestres, compara-se a disponibilidade de caixa existente no dia 30 de abril do exercício em análise, adicionado dos compromissos novos assumidos a partir de 01 de maio do exercício em análise, e, assim, compara-se o saldo de obrigações existentes ao final do exercício com a disponibilidade de caixa transferida para o exercício seguinte.

Feito isto, se a disponibilidade de caixa não for suficiente para cobrir a despesa nova assumida, é de se reconhecer a violação do art. 42 da LRF, em face da falta de planejamento por parte do gestor responsável;

Resta, ainda, a definição do que vem a ser a expressão "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".

Aí, é óbvio que se trata do fato de que se o prefeito ou responsável contrair a obrigação de despesa nos últimos oito meses, ou ele a paga até o final do mandato ou, então, se restarem parcelas a serem pagas no exercício seguinte, deve fazer adequada provisão de recursos financeiros para pagá-las no exercício seguinte.

Para fins de obediência ao art. 42 da LRF, o gestor no último ano de mandato, deverá, a partir de 1º de maio verificar se possui disponibilidade financeira para assunção de obrigação nova, englobando o saldo em 30 de abril, mais as previsões de arrecadação financeira até 31 de dezembro, se não tiver previsão positiva, não poderá assumir obrigação nova.

Se tiver situação negativa ou positiva em 30 de abril, e não contrair obrigação nova de 1º de maio a 31 de dezembro, não terá violado o art. 42 da LRF, por força da disposição contida no referido artigo que veda a contrair nova obrigação.

Desta forma, dois são os requisitos para que se considere violado o art. 42 da LRF, ou seja:

- 1) Contração de obrigação nova nos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato;
- 2) Ausência de disponibilidade financeira em caixa suficiente para cobrir tais obrigações novas, adicionados dos encargos e despesas compromissadas a pagar relativas ao parágrafo único do art. 42 da LRF.

Assim, a regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os dois últimos quadrimestres do mandato, tem-se, pois, como explicitamente delimitado o espaço temporal que a norma veda a assunção de obrigações sem a necessária disponibilidade de caixa, obrigando-se o gestor a uma abstenção de conduta nos últimos dois quadrimestres finais do mandato, sendo certo que fora deste período não há ilegalidade alguma na prática da conduta descrita no caput do art. 42 da LRF.

No caso dos autos, não verifico a existência de indicação de obrigação nova assumida nos dois últimos quadrimestres do mandato, podendo ter ocorrido ou não a violação do art. 42, não se podendo afirmar com certeza que este fora violado, razão pela qual entendo que deva ser realizada diligência interna para manifestação técnica, com expedição de notificação ao atual gestor, no sentido de faça juntar a estes autos relação de todas as obrigações novas assumidas a partir de 1º de maio do exercício de 2012, a fim de que se examine a violação ou não do art. 42 da LRF.

Para concluir, trago o Parecer Prévio 46/2018 – Plenário, referente a recurso de reconsideração – prestação de contas da Prefeitura de Ibirapu, que no seu dispositivo concluiu:

CONSIDERAR PREJUDICADA a análise da irregularidade indicada no **item 2.1** (item 2.1 da MT 1384/2017-3), considerando que **a metodologia utilizada pela área técnica não permite elementos suficientes para formação da convicção quanto a ocorrência da irregularidade, havendo impossibilidade material de se promover referida análise**, de forma a conferir a correta interpretação ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000;

ANÁLISE DA DEFESA:

Das argumentações apresentadas pelo defendente, destaca-se a interpretação sobre a forma de apuração do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, entendendo que o levantamento deva ser realizado “*in loco*”, justificando que assim seria possível “ratificar se a despesa foi ou não assumida nos últimos dois quadrimestres, e não meramente se o empenho foi ou não realizado de forma parcelada”.

Outra questão suscitada pela defesa consiste em determinar o momento em que “se pode considerar consumado o ato de contrair obrigação de despesa”.

Defende, também, que a infringência ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF pressupõe que a despesa tenha sido contraída nos dois últimos quadrimestres, devendo ser uma “despesa nova”, alegando que não constam dos autos indicação de despesas dessa natureza sem disponibilidade de caixa.

Por fim, citando o Parecer Prévio 46/2018 – Plenário, aduz que os autos “não possuem elementos suficientes para formação da convicção quanto a ocorrência da irregularidade” e afirma que “os valores inscritos em Restos a Pagar não Processados não são passivos líquidos e certos devidos, podendo ser posteriormente cancelados, não devendo, portanto, serem considerados na apuração do disposto no artigo 42 da LRF”.

Nota-se que tais questões já foram esclarecidas por ocasião da análise proferida na ITC 2172/2018, onde foi informado que a metodologia adotada por esta Corte de Contas é a determinada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP e do Manual de Demonstrativos Fiscais – MDF. Ou seja, a aferição do artigo 42 da LRF encontra-se respaldada na portaria STN nº. 553/2014 e portaria conjunta STN-SOF nº 01 de 10 de dezembro de 2014, bem como da Portaria 700/2014 que tratam, em síntese, da aprovação e do MDF e da 6ª edição do MCASP.

Além disso, citou-se a Decisão Normativa TC 001/2018, proferida pelo Plenário desta Corte sobre a fixação e a ratificação das disposições pertinentes à apuração do cumprimento do artigo 42 da LRF, onde consta a determinação do ato de “contrair obrigação de despesa”, transcrito a seguir:

IV - O ato de “contrair obrigação de despesa” será considerado no momento da assunção da obrigação, ou seja, da emissão do ato administrativo gerador da despesa, da data de assinatura do contrato, convênio, acordo, ajuste e outros instrumentos congêneres ou, na ausência desses, da data do empenho da despesa, na forma do artigo 62 da Lei 8.666/1993.

Ou seja, os parâmetros são as disposições constantes em leis, notadamente as Leis 4320/64, 8.666/1993 e 101/2000. Quanto à identificação das despesas que descumpriram o artigo 42 da LRF, estas encontram-se devidamente registradas no Apêndice G do RT 38/2018.

Cabe ressaltar que à luz do parágrafo único do art. 42 da LRF, **todos** os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício devem ser considerados na determinação da disponibilidade de caixa. Ou seja, a Lei Complementar 101/00 abrangeu todas as obrigações de despesas na aferição da disponibilidade de caixa, não havendo exceções.

Nessa esteira, vale lembrar o disposto no parágrafo 1º do artigo 1º do mesmo diploma legal (LRF), onde a **responsabilidade** na gestão fiscal é claramente delineada:

Art. 1º Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a **responsabilidade** na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

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

A partir da leitura desse dispositivo legal, pode-se afirmar que foi criada a obrigação do gestor público de zelar pelo alcance do equilíbrio orçamentário e financeiro do ente público, em cada exercício.

Dessa forma, cabe ao gestor, balizado pelas normas legais da administração dos recursos públicos, utilizar-se das ferramentas gerenciais para promover o equilíbrio das contas públicas, compatibilizando a realização dos gastos autorizados na lei orçamentária anual com a disponibilidade financeira.

Ante o exposto, opina-se pela manutenção do indicativo de irregularidade.

3. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A presente análise pautou-se no exame de todos os documentos anexos à defesa, concluindo-se por não conter nos autos justificativas e documentos suficientes para afastar os indicativos de irregularidade mantidos na ITC 2172/2018.

Dessa forma, sugere-se manter o posicionamento no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Santa Teresa, recomendando a **REJEIÇÃO** das Contas do Sr. **Claumir Antônio Zamprogno**, Prefeito Municipal durante o **exercício de 2016**, na forma do art. 80, inciso III da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção de indicadores de irregularidades apontados no RT 38/2018 (itens 2.1, 2.2, 2.4, 2.5 e 2.6 da Instrução Técnica Conclusiva 2172/2018):

2.1 ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM FONTE DE RECURSO (ITEM 4.1.1 DO RTC 38/2018-1)

Inobservância ao artigo 43 da Lei 4.320/64.

2.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO (ITEM 4.3.1 DO RTC 38/2018-1)

Inobservância aos artigos 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964;

2.4 APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 6.1 DO RTC 38/2018-1)

Inobservância ao artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

2.5 AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 6.2 DO RTC 38/2018-1) – Passível de ressalva e determinação.

Inobservância aos artigos 50 e 55, inciso III, da Lei Complementar Federal 101/2000 (LRF) e artigos 85 e 92, parágrafo único da Lei Federal 4.320/64.

2.6 DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA PAGAMENTO (ITEM 7.4.2 DO RTC 38/2018-1)

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

Opina-se também por DETERMINAR ao atual prefeito que observe o parágrafo único do art. 8º da LRF e adote práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal (Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional).

Vitória/ES, 09 de outubro de 2018.

Margareth Cardoso Rocha Malheiros

Auditor de Controle Externo

Matrícula 203.239