



Parecer Prévio 00022/2021-1 - Plenário

Processo: 03173/2020-9

Classificação: Recurso de Reconsideração

UG: PMM - Prefeitura Municipal de Mantenópolis

Relator: Sérgio Aboudib Ferreira Pinto

Interessado: HERMINIO BENJAMIN HESPANHOL

Recorrente: MAURICIO ALVES DOS SANTOS

Procuradores: MARTIM JUNIOR TAVARES (CPF: 129.338.427-50), WANDERSON OMAR SIMON (OAB: 18630-ES), WANTUIL CARLOS SIMON (CPF: 031.945.437-17)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO PARECER PRÉVIO 00020/2020-3 – LRF – LEI MUNICIPAL 1515/2015 – LDO - LEI FEDERAL Nº 4.320/1964 - INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO - AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO - APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS - CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO - CONHECER – DAR PROVIMENTO PARCIAL – REFORMAR O PARECER PRÉVIO TC 00020/2020-3 – REJEIÇÃO -

**DETERMINAR – RECOMENDAR – CIÊNCIA –
ARQUIVAR.**

1. Não observar os requisitos da LRF e LDO para limitação de empenhos;
2. Permitir a ocorrência de déficit orçamentário em fontes de recursos vinculados;
3. Contrair despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento;
4. Todas são causas suficientes para emissão de parecer prévio pela rejeição das contas prestadas pelo prefeito municipal, em razão de constituir violação fiscal grave.

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO:**1. RELATÓRIO**

Trata-se de recurso de reconsideração interposto pelo Senhor **Maurício Alves dos Santos**, em face do **Parecer Prévio nº 00020/2020-3**, proferido no bojo do **Processo TC 2527/2017**, recomendando a **REJEIÇÃO** do Executivo Municipal de **Mantenópolis**, referente ao exercício de **2016**.

Após análise da **Petição de Recurso 00188/2020-4** (peça 03), **Procuração 00188/2020-8** (peça 03), **Peça Complementar 14589/2020-8** (peça 04), **Despacho 21017/2020-5** (peça 06) acerca do prazo recursal e **Peça complementar 16344/2020-9** (peça 07), o presente recurso é **CONHECIDO**, nos termos da **Decisão Monocrática 00509/2020-1** (peça 08)

O NCONTAS – Núcleo de Controle Externo de Contabilidade elabora a **Manifestação Técnica 02171/2020-2** (peça 10), opinando pela seguinte proposta de encaminhamento:

3. CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

A presente análise pautou-se no exame de todos os documentos anexos à defesa apresentada, em sede de Recurso de Reconsideração, concluindo-se por não conter nos autos justificativas e documentos suficientes para afastar todos os indicativos de irregularidade constantes no Parecer Prévio 20/2020-3, ficando, portanto, mantidas as seguintes irregularidades do Relatório Técnico 49/2018-1:

2.1) INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO (Item 4.2.1 do RT 49/2018 e 2.4 da ITC 02371/2018-6);

Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 23 da LDO (Lei Municipal 1.508/2015).

2.2) AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 6.1 DO RT 49/2018 e 2.5 da ITC 02371/2018-6);

Base Normativa: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

2.3) APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 6.2 DO RT 49/2018 e 2.6 da ITC 02371/2018-6);

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

2.4) CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (Item 7.4.2 do RT 49/2018 e 2.7 da ITC 02371/2018-6);

Base Normativa: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

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

1. Conceder **provimento parcial** ao recurso, mantendo-se as irregularidades descritas anteriormente, e **afastando** a irregularidade do **item 7.1.1 do RT 49/2018**.
2. **Recomendar** ao Poder Legislativo de Mantenópolis a **Rejeição** da PCA de 2016 sob responsabilidade do Sr. MAURICIO ALVES DOS SANTOS.
3. **Encaminhar** os autos ao **Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas** para o regular prosseguimento do feito.

O NRC – Núcleo de Controle Externo de Recurso, através da **Instrução Técnica de Recurso 00216/2020-2** (peça 12), **acompanha** o entendimento técnico supracitado, **opinando** pelo seguinte:

CONCLUSÃO

Com base nos elementos aqui expostos, opina-se, quanto ao mérito, nos termos da **Manifestação Técnica 2171/2020-1**, exarada pelo NCONTAS, pelo **PROVIMENTO PARCIAL** do presente Recurso de Reconsideração,

para, tão somente, afastar a irregularidade do item 7.1.1 do RT 49/2018 (DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL RELATIVO ÀS DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL), **mantendo-se**, contudo, **os demais termos do Parecer Prévio TC 20/2020-3**.

O Ministério Público de Contas, através do **Parecer 00705/2021-6** (peça 16) da 2ª Procuradoria de Contas, da lavra do Procurador de Contas Dr. **Luciano Vieira**, à guisa dos argumentos fáticos e jurídicos contidos na Manifestação Técnica 02171/2020-2 e na Instrução Técnica de Recurso 00216/2020-2, bem como do disposto nos arts. 152, inciso I, e 164 da LC n. 621/12, manifesta-se pelo **CONHECIMENTO e PARCIAL** provimento do recurso, **reformando-se o v. Parecer Prévio 00020/2020-3** – Segunda Câmara para **afastar a irregularidade** constante do **item 7.1.1 do RT** – Descumprimento do limite legal relativo às despesas com pessoal do poder executivo municipal, **mantendo-se incólumes os seus demais termos** no sentido de **recomendar** ao Poder Legislativo de Mantenópolis a **rejeição** da Prestação de Contas Anual do Executivo Municipal referente ao exercício de 2016, sob a responsabilidade do recorrente.

Ressalta, por fim, que **a prestação de contas anual de gestão** referente ao mesmo exercício financeiro **fora julgada regular**, ACÓRDÃO TC-01180/2018-8 – Primeira Câmara, transitado em julgado no dia 2/4/2019, **não repercutindo** na apreciação deste feito, consoante encaminhamento n. 2 do Anexo Único da Decisão Plenária n. 15/2020.

I. FUNDAMENTAÇÃO

Compulsando o **Relatório Técnico 00049/2018-1** destaco alguns aspectos que considero fundamentais para a análise:

- A Lei Orçamentária Anual do município, Lei 1515/2015, estimou a receita e fixou a despesa em **R\$ 37.273.500,00** para o exercício em análise, admitindo a **abertura de créditos adicionais suplementares** até o limite de **R\$ 9.318.375,00**, conforme Artº 37 da LDO.

- Confrontando-se a **Receita Prevista** (R\$ 37.273.500) com a **Receita Realizada** (R\$ 37.872.732,79), constata-se um **Superávit de Arrecadação** da ordem de **R\$ 599.232,79**.
- Confrontando-se a **Receita Realizada** (R\$ 37.872.732,79) com a **Despesa Total Executada** (R\$ 38.740.163,32), constata-se um **Déficit Orçamentário** da ordem de **R\$ 867.430,53**, devidamente coberto, uma vez que se verifica a existência de **superávit financeiro**, do exercício anterior, no montante de **R\$ 1.986.192,65** (um milhão novecentos e oitenta e seis mil cento e noventa e dois reais e sessenta e cinco centavos), já descontado o valor do superávit do instituto de previdência municipal.
- O valor da dotação atualizada (R\$ 39.695.156,95) **foi superior** à receita prevista atualizada (R\$ 37.273.500,00) em **R\$ 2.421.656,95**.
- O Balanço Financeiro aponta que a **disponibilidade** sofreu um **decréscimo** de **R\$ 2.412.240,89** passando de **R\$ 10.245.930,93** no início do exercício para **R\$ 7.833.690,04** no final do mesmo.
- Houve um **Superávit Financeiro** (Ativo Financeiro R\$ 7.878.873,18 – Passivo Financeiro R\$ 1.859.331,05), da ordem de **R\$ 6.019.542,13**, inferior ao superávit de 2015 que foi da ordem de R\$ 6.898.115,87. Destaca a Área Técnica que do **superávit** apontado, **R\$ 5.371.214,27** é pertinente ao **Instituto de Previdência**.
- O Balanço Patrimonial evidencia um resultado patrimonial **deficitário**, no período, da ordem de **R\$ 11.748.066,56**, resultado da dedução das variações patrimoniais aumentativas (R\$ 49.687.873,18) das variações patrimoniais diminutivas (R\$ 61.435.323,62).

LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS:

Dos levantamentos efetuados, restou constatado que o município em análise obteve, a título de **Receita Corrente Líquida – RCL**, no exercício de 2016, o montante de **R\$ 34.709.429,58**.

O Poder Executivo realizou **despesa com pessoal** no montante de **R\$ 19.582.372,14**, resultando, desta forma, numa aplicação de **56,42%** em relação à

receita corrente líquida apurada para o exercício, **descumprindo** o limite de alerta, o limite prudencial de **51,30%**, e o limite legal de **54%**.

Os gastos com pessoal e encargos sociais **consolidados com o Poder Legislativo** foram da ordem de **R\$ 20.629.032,36**, ou seja, **59,43%** em relação à receita líquida, estando, portanto, **acima** do limite prudencial de **57%** e **abaixo** do limite legal de **60%**.

A **Dívida Consolidada Líquida** representou **3,44%** (três vírgula quarenta e quatro pontos percentuais) ou seja, **não extrapolou o limite** de 120% da **Receita Corrente Líquida**.

Não houve a contratação de operações de crédito **nem a concessão de garantias ou contra garantia de valores no exercício de 2016**.

DEMONSTRATIVO DA DISPONIBILIDADE DE CAIXA E DOS RESTOS A PAGAR

Do detalhamento 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 31/04	A partir de 01/05		
Educação - Recursos próprios	101.450,38	219.528,80	1.038,60	-118.078,42	-119.117,02
Educação - Outros recursos	2.304,17	21.673,90	0,00	-19.369,73	-19.369,73
Não vinculadas	857.762,74	663.819,35	13.976,69	193.943,39	179.966,70
Total	961.517,29	905.022,05	15.015,29	56.495,24	41.479,95

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

Destinação dos Recursos	Dispon. Líquida antes inscrição RPNP	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida em 30/04	Dispon. Líquida Em 31/12
		Até 31/04	A partir de 01/05		
Educação - Recursos próprios	-119.117,02	0	100.369,82	-119.117,02	-219.486,84

Educação - Outros recursos	-19.360,73	0	0	-19.360,73	-19.360,73
Não vinculadas	179.966,70	10.385,96	278.590,78	169.580,74	-109.010,04
Total	41.488,95	10.385,96	378.960,60	31.102,99	-347.857,61

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

AUMENTO DE DESPESA COM PESSOAL PELO TITULAR DO PODER NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE SEU MANDATO

Não há evidências de descumprimento do art. 21, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, conforme entendimento desta Corte de Contas.

RENÚNCIA DE RECEITA

De acordo com a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual do município, aprovadas para o exercício sob análise, constata-se a **inexistência de previsão para beneficiar instituições com renúncia de receita**.

LIMITES CONSTITUCIONAIS

O total aplicado em **ações e serviços públicos de saúde** foi de **R\$ 4.969.985,56**, após as deduções, resultando assim em um percentual efetivamente aplicado de **22,00%**, **cumprindo** assim, o **limite mínimo** a ser aplicado na saúde de **15%**.

Foi apurado valor de **R\$ 5.875.093,35** dedicado ao pagamento dos profissionais do magistério, resultando em uma aplicação de **96,94%** da cota-parte recebida do **FUNDEB** (R\$ 6.060.769,22), **cumprindo** assim o **percentual mínimo** de **60,00%**.

O total **aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino** foi de **R\$ 7.383.525,05**, resultando assim em um percentual efetivamente aplicado de **32,69%** **cumprindo** assim o **percentual mínimo** a ser aplicado de **25%**.

O Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb concluiu pela **aprovação** das contas.

O Conselho Acompanhamento e Controle Social da Saúde concluiu pela **aprovação** das contas.

O Poder Executivo transferiu recursos (**R\$ 1.488.310,32**) ao Poder Legislativo, portanto, **abaixo** do limite permitido de **R\$ 1.488.310,36**.

Parecer do Controle Interno

A documentação estabelecida na Instrução Normativa IN TC 43/2017 foi encaminhada nos termos previstos pela regulamentação, sendo que **não** foram apontados **indicativos de irregularidades**.

Monitoramento

Em consulta ao sistema de monitoramento deste TCEES **não** foram constatadas ações pertinentes ao exercício em análise.

Existência de **conformidade** entre os demonstrativos contábeis, além de **observância** ao método das partidas dobradas.

Não houve execução orçamentária da despesa empenhada (R\$ 38.740.163,32) **em valores superiores** à dotação atualizada (R\$ 39.695.156,95) importando em uma execução da despesa em relação à despesa autorizada da ordem de **R\$ 954.993,63**.

Restou verificado que o Prefeito percebeu **R\$ 13.500,00** mensais a título de subsídio, enquanto que o Vice-Prefeito percebeu **R\$ 6.750,00**, evidenciando que não ocorreu aumento nos subsídios definidos na Lei 1.400/2012, estando **em conformidade** com o mandamento legal.

Passo agora a tecer uma breve análise dos indícios de irregularidades mantidos pela Área Técnica, para melhor fundamentar as minhas razões.

2.1) INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DA LDO QUANTO À LIMITAÇÃO DE EMPENHO (Item 4.2.1 do RT 49/2018 e 2.4 da ITC 02371/2018-6)

Base Normativa: Art. 9º da Lei Complementar nº 101/2000 (LRF) e 23 da LDO (Lei Municipal 1.508/2015).

Observou a Área Técnica que o município de Mantenópolis **não atingiu as metas estabelecidas** na LDO para resultado primário e nominal no exercício financeiro.

Rubrica	Meta LDO	Execução
Receita Primária	37.223.500,00	34.996.094,28
Despesa Primária	36.313.500,00	38.458.890,16
Resultado Primário	910.000,00	-3.462.795,88
Resultado Nominal	-1.500.000,00	685.659,05

Tendo em vista que o município **não possui superávit financeiro** proveniente de exercício anterior e **recebeu pareceres de alerta** deste TCEES **pelo não cumprimento das metas**, propõe a Área Técnica, nos termos do art. 9º da LRF, a **citação** do responsável para justificar-se, trazendo aos autos **os atos que implementaram a limitação de empenho** e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

O defendente informa que o gestor **encerrou** o exercício financeiro de 2016 com um **déficit orçamentário de R\$ 558.263,40**, o qual **foi absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior de R\$ 1.310.586,03**. Acrescenta que por isso, o art. 9º da LRF e o art. 23 da LDO **foram atendidos**, garantindo o equilíbrio entre receitas e despesas no decorrer do exercício.

Destaca a Área Técnica que o município **obteve superávit financeiro** referente ao exercício anterior, no montante de R\$ 6.898.115,87, sendo R\$ 4.911.923,22 composto de recursos vinculados pertencentes ao Instituto de Previdência Municipal, remanescendo dessa forma, ao Executivo, um superávit financeiro de **R\$ 1.986.192,65**.

No entanto, conforme os documentos apresentados, foi verificado também que realmente, **nos últimos três exercícios** o município esteve **dentro dos limites legais pertinentes à dívida consolidada líquida**, conforme demonstrado:

DÍVIDA CONSOLIDADA	2014	2015	2016
DÍVIDA CONSOLIDADA BRUTA	4.137.045,22	3.082.662,48	2.756.117,79
DEDUÇÕES	8.349.513,45	2.395.996,33	1.559.225,51
DÍVIDA CONSOLIDADA LÍQUIDA	0	686.666,15	1.196.892,28

Do quadro acima, verifica-se que, **apesar de não ter descumprido o limite** de dívida consolidada líquida, o índice **apresenta curva ascendente** entre 2014 e 2016.

Além disso, **não foram demonstradas evidências da adoção de procedimentos administrativos** destinados ao cumprimento do mandamento contido no **art. 9º da LRF**, para reestruturação das finanças públicas, bem como ao estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Destaca também, a Área Técnica, que o município **descumpriu o art. 42 da LRF**, conforme concluído no item 2.7 deste relatório, o que confirma, de forma enfática que o equilíbrio financeiro do ente não foi recuperado.

Portanto, diante do exposto, conclui a Área Técnica por **não acolher** as justificativas apresentadas.

Argumentos apresentados em sede de defesa oral:

Nessa fase, o principal **argumento da defesa** foi a **superação** pelo município da **meta de arrecadação e redução do passivo financeiro**, com ocorrência de superávit financeiro da ordem de R\$ 599.232,79, além disso, solicita que sejam deduzidos da despesa, os restos a pagar de exercícios anteriores cancelados em 2017, no montante de R\$ 638.043,06.

Além disso, **a defesa afirma** que não se vislumbrou a necessidade de expedir nenhum decreto normativo promovendo a limitação de empenho, pois a tendência era de que até o término do exercício financeiro de 2016, a meta total de arrecadação poderia ser atingida, além disso, a execução da despesa, autorizada na LOA, foi realizada mediante o devido lastro financeiro auferido com a arrecadação do exercício e o superávit financeiro apurado no exercício anterior (2015), que foi de R\$ 1.986.192,65. Quanto às metas de resultado nominal e primário previstas na LDO, alegou que foram muito otimistas e até mesmo utópicas para a realidade do município.

Assevera a Área Técnica, apesar da afirmação da defesa de que **não vislumbrou a necessidade de expedir ato promovendo a limitação de empenho**, em função da

tendência de atingimento da meta de arrecadação até o término do exercício financeiro de 2016, e ainda de relatar que mesmo sem a formalização de “ato próprio” e sem o envio de documentos de prova, “o gestor determinou limitação de realização de novas despesas, bem como a rescisão amigável e unilateral de contratos possíveis de serem cancelados, tudo isso **visando justamente atingir o equilíbrio financeiro e fiscal** do município ao término do exercício financeiro de 2016, conforme preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.” **A própria defesa reconheceu** que “mesmo tendo o município superado a meta de arrecadação em 1,61% e reduzindo significativamente o passivo financeiro do município ..., representando uma redução de R\$ 1.521.319,92..., ainda assim **tais fatores não foram suficientemente capazes de proporcionar o cumprimento de determinadas metas previstas**”. Infere-se, portanto, que havia sim necessidade de adoção de medidas e procedimentos administrativos destinados ao cumprimento do mandamento contido no art. 9º da LRF, para reestruturação das finanças públicas e consequente atingimento das metas de resultado primário e nominal.

Além disso, conforme já esclarecido na ITC 2371/2018, **apesar de não haver descumprimento ao limite de dívida consolidada líquida observa-se seu crescimento entre 2014 e 2016**, salientando-se ainda, que **o município descumpriu o art. 42 da LRF** do exercício em análise (item 2.5 desta manifestação), **confirmando o comprometimento do equilíbrio financeiro do ente**.

Relativamente à solicitação da defesa de deduzir da despesa de 2016, os restos a pagar de exercícios anteriores cancelados em 2017, no montante de R\$ 638.043,06, ressalta-se que no setor público, o regime orçamentário reconhece a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho¹ em obediência ao art. 35 da Lei nº 4.320/1964 que estabelece: “pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas”.

Sendo assim, sugere a Área Técnica o não acatamento dos argumentos da defesa e **manter o presente indicativo de irregularidade**.

¹ Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional, **Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público (MCASP)**, 6ª Edição, 2014, p. 95. Disponível em: http://www.stn.gov.br/documents/10180/456785/CPU_MCASP+6%C2%AA%20edi%C3%A7%C3%A3o_Republ2/fa1ee713-2fd3-4f51-8182-a542ce123773

Argumentos apresentados em sede de recurso de reconsideração:

O defendente inicia sua defesa alegando que **a previsão de arrecadação** de receita no orçamento, ao final do exercício, **foi confirmada com *superávit***.

Prossegue dizendo que muito embora nos bimestres iniciais **o comportamento da arrecadação era abaixo do estimado, ao final o resultado foi superavitário**, confirmando as expectativas do município. Tendo em vista que a expectativa era essa, **não se vislumbrou necessidade de expedir ato de limitação de despesa**, inclusive porque **havia *superávit* financeiro** advindo do exercício anterior.

Alega também que **a lei não prevê que a limitação se dê por decreto**, mas por ato legal, podendo ser qualquer outro instrumento e, nesse sentido, **determinou limitação de realização de novas despesas**, bem como a rescisão amigável e unilateral de contratos possíveis de serem cancelados.

Requeru ainda que **sejam deduzidos da despesa total apurada, os restos a pagar cancelados de exercícios anteriores** no montante de R\$ 638.043,06; e tratamento igualitário em relação a outras apreciações de prestações de contas, todas de 2015.

A Área Técnica, em face do exposto, reprisa o art. 9º da LRF e o art. 23 da LDO de 2016 (Lei 1508/2015):

[Art. 9º LRF] Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias.

[Art. 23 da LDO] Na execução do orçamento, verificado que o comportamento da receita poderá afetar o cumprimento das metas de resultado primário e nominal, os Poderes Legislativo e Executivo, de forma proporcional as suas dotações e observadas a fonte de recursos, adotarão o mecanismo de limitação de empenhos e movimentação financeira nos montantes necessários, para as dotações abaixo (art. 9º da LRF):

- I - projetos ou atividades vinculadas a recursos oriundos de transferências voluntárias;
- II - obras em geral, desde que ainda não iniciadas;
- III - dotação para combustíveis, obras, serviços públicos e agricultura; e
- IV - dotação para material de consumo e outros serviços de terceiros das

diversas atividades.

Parágrafo Único - Na avaliação do cumprimento das metas bimestrais de arrecadação para implementação ou não do mecanismo da limitação de empenho e movimentação financeira, será considerado ainda o resultado financeiro apurado no Balanço Patrimonial do exercício anterior, em cada fonte de recursos.

Destaca que a partir dos requisitos legais dispostos anteriormente, que **a receita não deve ser vista isoladamente**, ou seja, **não é suficiente que se confirme a meta anual com a arrecadação**, mas também **deve ser acompanhado o comportamento da despesa**, integrando assim os componentes do resultado primário e nominal, estes dois últimos sim são os requisitos a serem observados pelo gestor. Nesse sentido, não prosperam as alegações da defesa, uma vez que **a despesa não se restringiu a acompanhar a receita**, foi além, tendo o exercício encerrado com **déficits primário e orçamentário**. **A meta de resultado nominal também não foi observada**.

Neste cenário, a LDO do município é clara em seu art. 23 quais são **as medidas a serem adotadas pelo gestor**, não havendo comprovação de seu cumprimento.

Quanto **ao cancelamento dos restos a pagar**, observa-se que **não é um componente deste exercício financeiro**, ou seja, não há nos autos decreto de cancelamento e, portanto, **não foi reconhecido nos demonstrativos contábeis em 2016**, inviabilizando o seu aproveitamento, na forma requerida.

Quanto à **solicitação de tratamento igualitário** com os processos indicados, são todos do exercício financeiro de **2015**. Nas presentes contas é analisado o exercício de **2016, último ano de mandato do prefeito**, situação em que a **própria LRF é mais exigente**, portanto, não sendo adequada a comparação entre estes dois exercícios.

Ante o exposto, opina a Área Técnica por manter irregular o presente item.

Pois bem.

Diante dos excertos acima elencados e os trechos por mim destacados, fica evidente que **o controle do endividamento público restou prejudicado, as metas fiscais**

deixaram de ser perseguidas, o que ficou evidente a partir da demonstração da trajetória do endividamento a médio prazo.

Sendo assim, **acompanho** o entendimento da Área Técnica e *Parquet*, decidindo **manter** a presente irregularidade.

2.2) AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO (ITEM 6.1 DO RT 49/2018 e 2.5 da ITC 02371/2018-6)

Base Normativa: artigos 83, 84 e 89 da Lei Federal nº 4.320/1964.

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), verificou a Área Técnica o **déficit financeiro** nas diversas fontes de recursos especificadas a seguir, resultado do confronto entre ativo e passivo financeiros:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
RECURSOS ORDINÁRIOS	-5.668.962,89
FUNDEB (40%)	-857.359,87
FUNDEB (60%)	-5.347.896,50
OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	-1.961.594,78

Registra que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/00, **os recursos legalmente vinculados** à finalidade específica **serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação**, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Informa o jurisdicionado que **o demonstrativo** por fonte de recursos **foi regularizado** no decorrer do exercício de **2017**, conforme documentação em anexo. Acrescenta ainda, que, em função das normas brasileiras de contabilidade aplicadas ao setor público, **não foi possível retificar o demonstrativo de 2016**, estando, contudo, regularizado.

Entende a Área Técnica que o jurisdicionado **não esclareceu** o questionamento realizado no apontamento. **Resumiu-se a informar quanto à regularização do demonstrativo em 2017**, e quanto à **impossibilidade de retificação do demonstrativo de 2016**. Destaca que apenas o demonstrativo de 2017, devidamente encaminhado, **em nada esclarece** o apontamento pertinente ao exercício de 2016.

Destaca também que **as contas analisadas demonstram desequilíbrio orçamentário** ao evidenciar gastos superiores às receitas auferidas, além do que, o município **assumiu despesas sem lastro suficiente para pagá-las** dentro do exercício ou no próximo.

Diante do exposto, uma vez que **não há nos autos** evidências de que o município tenha **tomado medidas efetivas** para contornar o descontrole averiguado no demonstrativo do superávit/déficit financeiro, nem **tampouco informações comprobatórias dos saldos evidenciados**, caso apresentem inconsistências, opina por considerar o item não regularizado.

Argumentos apresentados em sede de defesa oral:

Nessa fase, o argumento da defesa foi que o superávit financeiro apresentado no balanço patrimonial do exercício de 2016 **foi gerado de forma inconsistente** em relação aos demais demonstrativos contábeis e que **não foi possível realizar os ajustes necessários à sua correção**, e ainda que **as distorções apontadas foram devidamente sanadas** pela nova gestão no exercício de **2017**.

Constata a Área Técnica, via ITC 2371/2018, que a defesa **não trouxe fato novo aos autos**.

Quanto à **alegação** de que “as distorções apontadas foram devidamente sanadas pela nova gestão no exercício de **2017**”, ela **não se sustenta** tendo em vista que em consulta à PCA/2017 (TC 3858/2018-1), foi constatado que o item 6.1.1 do RT 596/2018 apontou que **o Resultado Financeiro das Fontes de Recursos** evidenciado no Balanço Patrimonial **é Inconsistente** em Relação aos demais Demonstrativos Contábeis (Relação de Restos a Pagar, Ativo Financeiro, Termo de Verificação de Caixa). Foi observado ainda, que o

apontamento foi afastado na ITC 3079/2019, em função do **posicionamento do TCEES em mitigar** os efeitos deste tipo de irregularidade, e do gestor **ter alegado ter iniciado o acerto** dos demonstrativos no exercício financeiro de **2018**.

No entanto, em consulta ao Balanço Patrimonial (BALPAT) encaminhado junto à PCA 2018 do município de Mantenópolis, constata a Área Técnica que **a situação persiste**, conforme observa-se abaixo:

Fonte de Recursos		Resultado Financeiro (R\$)
101	MDE	-28.894,35
102	FUNDEB - Outras Despesas (40%)	-290.200,06
103	FUNDEB - Pagamento dos Profissionais do Magistério (60%)	-139.819,65
199	Demais Recursos Cujas Aplicações Estejam Vinculadas à Função Educação	-91.693,26
201	Recursos Próprios - Saúde, que Atendam ao Princípio de Acesso Universal.	-70.229,31
604	Royalties do Petróleo	-80.259,06

Assinala por fim, a Área Técnica, que **a ausência de controle das fontes de recursos** durante o exercício financeiro de **2016** além de **contribuir para o desequilíbrio** das finanças públicas do Município de Mantenópolis, **comprometeu a confiabilidade do demonstrativo**, tendo em vista que **seus valores não estão corretos**, e que o resultado financeiro auferido, quando superavitário, é fonte de abertura de créditos adicionais em exercícios posteriores.

Sendo assim, **sugere manter** o presente indicativo de irregularidade.

Argumentos apresentados em sede de recurso de reconsideração:

Em suma, **a defesa reafirma** que **foram realizados os ajustes necessários** em 2017 e **requereu tratamento igualitário** em relação a outros municípios, exercício financeiro de 2016.

Em consulta ao **proc. TC 3858/2018**, exercício de 2017 de Mantenópolis, verifica a Área Técnica, a partir do Relatório Técnico 596/2018-8, apontamento quanto a **inconsistências identificadas** no resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial. Em fase conclusiva, **o item permaneceu irregular, mas no campo da ressalva**, tendo em vista que **não se fez**

acompanhado de deficiência financeira apurada pelo TCEES, no Anexo 5 do RGF daquele exercício financeiro.

Portanto, em relação a 2017, proc. TC 3858/2018, verifica a Área Técnica, de pronto, que **o prefeito que sucedeu o Sr. Mauricio Alves dos Santos herdou uma situação deficitária nas fontes de recursos**, evidenciada no Balanço Patrimonial do exercício de 2016, **aliada a um panorama de inconsistências**. A situação deficitária pode ser confirmada pela apuração realizada pelo TCEES, Anexo 5 da RGF, tabela 22 do RT. Ou seja, **o exercício de 2016 foi encerrado com inconsistências nas fontes de recursos evidenciadas no balanço e com deficiência financeira**, conforme apuração realizada pelo TCEES. **E eventuais reparos das inconsistências em 2017, se devem à atuação do gestor de 2017, não devendo ser aproveitados pelo Sr. Mauricio Alves dos Santos, gestor de 2016, objeto destes autos.**

Por fim, os processos invocados quanto ao princípio da isonomia:

- **Processo TC nº. 2.882/2017-5** (PCA de 2016 da Prefeitura Municipal de **Mucurici**), verificou-se que **a irregularidade em comento não se fez acompanhada de infringência ao art. 42 da LRF**, diferentemente do caso destes autos, **situação mais gravosa**, até porque a apuração do art. 42 da LRF leva em conta a contabilização por fontes de recursos, na forma do § único do art. 8º da LRF.
- **Processo TC nº. 2.533/2017-3** (PCA de 2016 da Prefeitura Municipal de **Ponto Belo**) verificou-se que **não houve déficit financeiro por fontes de recursos ou infringência ao art. 42 da LRF**, diferentemente destes autos;
- **Processo TC nº. 5.685/2017-9** (PCA de 2016 da Prefeitura Municipal de **Domingos Martins**), verificou-se que **não houve déficit financeiro por fontes de recursos ou infringência ao art. 42 da LRF**, diferentemente destes autos.

Ante todo o exposto, opina a Área Técnica por **manter** o item irregular.

Pois bem.

Diante dos excertos acima elencados e os trechos por mim destacados, fica evidente que gestor não conseguiu demonstrar que **o demonstrativo** por fonte de recursos

foi regularizado no decorrer do exercício de 2017, muito menos que os processos invocados quanto ao princípio da isonomia tenham qualquer correspondência com o caso concreto. É dever do gestor zelar pelo controle das disponibilidades, por fontes de recursos, como medida basilar a fim de se garantir que não haja déficits ou utilização indevida dos recursos financeiros em objeto diverso daquele a que se vincula.

Sendo assim, acompanho o entendimento da Área Técnica e Parquet, decidindo manter a presente irregularidade.

2.3) APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (ITEM 6.2 DO RT 49/2018 e 2.6 da ITC 02371/2018-6)

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

Com base no Balanço Patrimonial encaminhado (arquivo digital BALPAT), verificou a Área Técnica, 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:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
RECURSOS ORDINÁRIOS	-5.668.962,89
FUNDEB (40%)	-857.359,87
FUNDEB (60%)	-5.347.896,50
OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	-1.961.594,78

O jurisdicionado solicitou que seja considerada a justificativa apresentada para o item anterior (item 2.2).

Ressalta a Área Técnica que o presente apontamento se distingue do anterior. No anterior citou-se pela ausência de controle das fontes de recursos, enquanto que neste, citou-se pela evidência de déficit financeiro por fonte de recursos nas contas do município. São, portanto, apontamentos diferenciados, merecendo justificativas também diferentes.

Assevera que a nova estrutura do Balanço Patrimonial, ao integrar em seu corpo o detalhamento do superávit ou déficit financeiro passou a permitir a análise de

forma mais precisa da real situação financeira de cada fonte de recurso integrante do ativo financeiro.

Utilizando esse novo formato foi possível analisar de forma mais detalhada quais **as fontes que de fato o município dispunha para lastrear o seu passivo financeiro**. Nesse sentido, foi então **constatado desequilíbrio financeiro** entre as fontes financiadoras e o passivo de curto prazo.

Demonstra que, apesar de o resultado do confronto entre as fontes financiadoras e os passivos financeiros **demonstrarem um superávit financeiro de R\$ 6.019.542,13**, quando se **aprofunda a análise** das contas envolvidas no cálculo, é de fácil percepção que **várias fontes** financiadoras vinculadas **apresentam saldo negativo**.

E por agregarem recursos **exclusivamente vinculados**, com **finalidade de gasto já definida**, as demais fontes vinculadas que apresentam saldo positivo **não podem, por força legal do parágrafo único do art. 8º da LRF, serem utilizadas para compensar os saldos negativos** de outras fontes de recursos.

Art. 8º da LRF:

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

Neste sentido, **resta lançar mão dos saldos positivos das fontes não vinculadas**, ou seja, **de livre utilização**. Ocorre que, conforme evidenciado no demonstrativo constante do Balanço Patrimonial, **o saldo registrado na conta não vinculada é negativo**, não tendo assim, **nenhuma capacidade de absorção do déficit de outras fontes de recursos**, conforme demonstrado pelo quadro abaixo:

Fonte de Recursos	Resultado Financeiro (R\$)
FUNDEB (40%)	-857.359,87
FUNDEB (60%)	-5.347.896,50
OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	-1.961.594,78

Saldo das fontes vinculados negativas	-8.166.851,15
Recursos não vinculados	-5.668.962,89

Demonstra a Área Técnica, portanto, a **completa ausência de recursos ordinários (não vinculados) para compensar o desequilíbrio financeiro** constante nas fontes de recursos não vinculadas.

Registra, por fim, a Área Técnica que, o resultado financeiro positivo é fonte de abertura de créditos adicionais em exercícios posteriores, nos termos da Lei 4320/1964, e que tal utilização deve observar as fontes de recursos, nos termos do parágrafo único do art. 8º da LRF.

Assim, diante do exposto, sugere a Área Técnica a manutenção da irregularidade.

Argumentos apresentados em sede de defesa oral:

A defesa informou que **o demonstrativo do superávit/déficit financeiro** do balanço patrimonial apresentado do exercício de 2016, **foi gerado de forma insubsistente** em relação aos demais demonstrativos contábeis, evidenciando diversas fontes de recursos negativas, que a inconsistência advém do saldo de exercícios anteriores, e que **em 2017 o município efetuou lançamentos de ajustes** das fontes de recursos que se apresentaram inconsistentes no demonstrativo do superávit/déficit financeiro do balanço patrimonial de 2016.

A defesa alegou também que na apuração da disponibilidade de caixa líquida pelo TCEES, **foram considerados todos os passivos existentes** no município ao término do **exercício de 2016**, que a nova gestão efetuou o **cancelamento de R\$ 318.146,80 (DOC-004) de restos a pagar** de "recursos próprios" e R\$ 118.208,69 (DOC-005) de restos a pagar de recursos da "educação", por insubsistência, e **solicitou que tais cancelamentos fossem considerados nos cálculos de 2016**, pois resultaria numa suficiência de caixa de recursos próprios (após exclusão dos restos a pagar cancelados em 2017) na ordem de R\$ 209.136,76, que segundo a defesa seria capaz de cobrir financeiramente a insuficiência de caixa gerada na

fonte de recursos próprios da educação (-R\$ 101.278,15) e Educação - Outros recursos (-R\$ 19.369,73).

Quanto à **primeira afirmação**, alega a Área Técnica **não há nos autos** documentos que comprovem tal informação.

Quanto à segunda informação, alega a Área Técnica que, conforme já esclarecido (item 2.2), **não existe a possibilidade de deduzir da despesa de 2016**, os restos a pagar de exercícios anteriores **cancelados em 2017**, no montante de R\$ 638.043,06, pois no setor público, o regime orçamentário **reconhece a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho** em obediência ao art. 35 da Lei nº 4.320/1964 que estabelece: “pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas”.

Em consulta à PCA/2017 (TC 3858/2018) pode ser observado que o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro, apurado no Balanço Patrimonial (BALPAT) do exercício 2017, **evidencia superávit financeiro da fonte recursos ordinários suficientes** para suprir o déficit financeiro evidenciado nas fontes FUNDEB – outras despesas (40%), recursos de convênios destinados a programas de educação, recursos próprios - saúde que atendam ao princípio de acesso universal, CIDE, COSIP e royalties do petróleo.

Pode ser observado, ainda, que o referido demonstrativo **apresenta um resultado positivo** (superávit) para a maioria das fontes de recurso, indicando que **foram tomadas medidas de controle mais eficientes a partir do exercício de 2017**.

Entretanto, ressalta a Área Técnica que **a situação em 31/12/2016**, evidenciada nos demonstrativos contábeis que compõem a presente prestação de contas, **era de desequilíbrio das fontes de recursos**, ocasionado por **mau gerenciamento** dos saldos passivos do município.

Cabe ressaltar que **não foram apresentados esclarecimentos suficientes** para **justificar e/ou afastar os resultados deficitários apurados** nas fontes de recursos questionados na inicial, tampouco **a existência de recursos ordinários** (não vinculados) **capazes de suportar os déficits apurados**, indicando que, de fato,

houve utilização indevida dos recursos, caracterizando o **desequilíbrio** das contas públicas.

Ressalta, ainda, a Área Técnica que, nos termos do parágrafo único, do art. 8º, da Lei Complementar 101/2000, **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 exposto, sugere a Área Técnica, a **manutenção** do presente indicativo de irregularidade.

Argumentos apresentados em sede de recurso de reconsideração:

A defesa apresentou as seguintes principais alegações e, para melhor visualização e entendimento, apresentamos as alegações da Área Técnica de forma consecutiva:

a) O **Déficit financeiro** evidenciado no balanço patrimonial **está inconsistente** com os demais demonstrativos, **não sendo parâmetro adequado** para análise;

Quanto a este item, rebate a Área Técnica que o mesmo foi identificado e foi objeto de citação pelo TCEES, **já tratado no aponte anterior**, tratando-se apenas de assunção da parte do gestor.

b) As fontes de recursos deficitárias apontadas no Anexo 5 do RGF elaborado pelo TCEES (tabela 22 do RT) **são de recursos próprios**, exatamente porque **foram dispendidos esforços para garantir o cumprimento dos limites constitucionais**, bem como **outras atividades administrativas**;

Da tabela 22 do RT, verifica a Área Técnica o **desequilíbrio de caixa** nas fontes Educação -Recursos próprios (R\$ 219.486,84), Educação -Outros recursos (R\$ 19.360,73) e **na fonte não vinculadas** (R\$ 109.010,04). No total, **R\$ 347.857,61 de insuficiência de caixa**, assumidas pelo gestor. **Não se vislumbra da legislação vigente que para cumprir os limites regulamentares**, notadamente, de pessoal, saúde e educação, bem como para **desempenhar as demais atividades administrativas** citadas pelo defendente, **os gestores estejam liberados de primar pelo equilíbrio das contas públicas**. Portanto, **não é justificativa aproveitável** para este apontamento.

- **Se fossem** considerados os cancelamentos de restos a pagar ocorridos em 2017, o **resultado não seria deficitário**;

Para este item, ressalta a Área Técnica que o gestor **apresentou listagem** de cancelamentos de restos a pagar efetuados em 29/12/2017, pertinentes a 2012, na fonte recursos próprios, no montante de R\$ 121.308,65 e de 2011 no montante de R\$ 196.838,15, totalizando R\$ 318.146,80 (04 - Peça Complementar 14589/2020-8). Apresentou também **lista de cancelamento de restos a pagar** em 29/12/2017, pertinentes a 2011, na fonte Fundeb 60% (R\$ 3.106,49), Fundeb 40% (R\$ 94.553,46) e MDE (R\$ 20.548,74), totalizando R\$ 118.313,69 (04 - Peça Complementar 14589/2020-8). Portanto, de 2011 tem-se um total cancelado de R\$ 315.151,84 e de 2012, R\$ 121.308,65.

Dessa relação, majoritariamente os restos a pagar que foram cancelados eram liquidados, situação em que o valor é devido, uma vez que o serviço/produto foi prestado/entregue pelos fornecedores, **não se admitindo o cancelamento** a não ser que **motivado**, por exemplo, **por erro de contabilização ou prescrição**.

E por prescrição **não poderiam ser cancelados** os restos a pagar de 2012, no exercício de 2016, uma vez que **não decorrido o prazo de 5 anos** (art. 1º do Decreto Nº 20.910/1932). Portanto, se fossem considerados os cancelamentos de 2011, teríamos **o montante de R\$ 315.151,84** cancelados, **porém a inscrição** de restos a pagar sem lastro financeiro em 2016 **foi maior**, de R\$ 347.857,61.

De todo modo, resta configurado que **o cancelamento efetuado não é um componente deste exercício financeiro**, ou seja, **não houve expedição de decreto de cancelamento no exercício e não foi reconhecido nos demonstrativos contábeis em 2016**, inviabilizando o seu aproveitamento, na forma requerida.

- **Requer aplicação do princípio da isonomia**, para que no caso em questão, seja dado tratamento idêntico ao dispensado no **processo TC nº. 2.882/2017—5** (PCA de 2016 da Prefeitura Municipal de **Mucurici**) e **processo TC nº. 4.007/2018—9** (PCA. de 2017 da Prefeitura Municipal de **Ibatiba**), haja vista **a similaridade** dos fatos existentes nos processos citados, com o ocorrido no item em questão;

Processo TC nº. 2.882/2017-5 (PCA de 2016 da Prefeitura Municipal de Mucurici), verificou a Área Técnica que a irregularidade em comento **não se fez acompanhada de infringência ao art. 42 da LRF**, situação mais gravosa.

Processo TC nº. 4.007/2018-9 (PCA de 2017 da Prefeitura Municipal de Ibatiba), restou verificado que a opinião da área técnica foi pela **irregularidade deste item e pela rejeição da PCA**, porém os Conselheiros desta Corte **entenderam de forma diferente e foram pela aprovação com ressalvas**. As contas analisadas nestes autos têm de **diferencial o fato de serem de final de mandato**, circunstância em que **a própria LRF é mais rigorosa** quanto à necessidade de se observar o equilíbrio financeiro.

Ante todo o exposto, opina a Área Técnica por **manter** o item irregular.

Pois bem.

Diante dos excertos acima elencados e os trechos por mim destacados, assim como no item anterior, fica evidente que gestor não conseguiu demonstrar **a suficiência de recursos ordinários (não vinculados) para compensar o desequilíbrio financeiro**, muito menos que os processos invocados quanto ao **princípio da isonomia** tenham qualquer **correspondência com o caso concreto**. É **responsabilidade** do gestor buscar a **ação planejada e transparente**, em que se previnem **riscos e corrigem desvios** capazes de afetar o **equilíbrio das contas públicas** e que os **recursos legalmente vinculados** à finalidade específica, sejam utilizados **exclusivamente** para atender ao **objeto de sua vinculação**, ainda que em **exercício diverso daquele** em que ocorrer o seu ingresso.

Sendo assim, **acompanho** o entendimento da Área Técnica e *Parquet*, decidindo **manter** a presente irregularidade.

2.4) CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO (Item 7.4.2 do RT 49/2018 e 2.7 da ITC 02371/2018-6)

Base Normativa: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

Do detalhamento a seguir observou a Área Técnica 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 31/04	A partir de 01/05		
Educação - Recursos próprios	101.450,38	219.528,80	1.038,60	-118.078,42	-119.117,02
Educação - Outros recursos	2.304,17	21.673,90	0,00	-19.369,73	-19.369,73
Não vinculadas	857.762,74	663.819,35	13.976,69	193.943,39	179.966,70
Total	961.517,29	905.022,05	15.015,29	56.495,24	41.479,95

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

Destinação dos Recursos	Dispon. Líquida antes inscrição RPNP	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida em 30/04	Dispon. Líquida Em 31/12
		Até 31/04	A partir de 01/05		
Educação - Recursos próprios	-119.117,02	0	100.369,82	-119.117,02	-219.486,84
Educação - Outros recursos	-19.360,73	0	0	-19.360,73	-19.360,73
Não vinculadas	179.966,70	10.385,96	278.590,78	169.580,74	-109.010,04
Total	41.488,95	10.385,96	378.960,60	31.102,99	-347.857,61

Segundo o defendente, **as despesas apuradas** no relatório técnico **se encaixam nas exceções** dos pareceres em consulta do TCEES 25/2004, 03/2005 e 12/2017, os quais **permitem que as despesas decorrentes de serviços essenciais, contínuos e/ou de obras previstas no plano plurianual, não serão computadas para fins de apuração do art. 42 da LRF**. Acrescenta que, no caso em questão, as inscrições de restos a pagar no exercício sem disponibilidade das fontes de recursos, são pertinentes a **energia elétrica e obrigações patronais de regime geral e próprio**, se encaixando perfeitamente nas situações dos pareceres em consulta citados.

Ressalta Área Técnica, de início, 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.

Cita o Manual de Demonstrativos Fiscais, que 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.

Ressalta 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**.

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

Adicionalmente, ressalta 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 a Área Técnica que também o art. 42 deve ser interpretado em conjunto com o art. 1º da LRF. Se nas despesas com pessoal a interpretação é feita em conjunto com o art. 66, e no art. 42, apenas isoladamente, **o gestor estará se privilegiando** 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, entende como importante destacar que deriva da utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Nota também 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 a Área Técnica 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 3083/2013, TC 3.096/2013, 2.948/2013 e 3.242/2013 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 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.

Portanto, nesse sentido, assevera a Área Técnica que **não há nos autos** informações que **tragam mudanças na forma como foi calculada** a disponibilidade de recursos do município.

Assim, conclui por **não acolher** as justificativas apresentadas.

Argumentos apresentados em sede de defesa oral:

Em sede de defesa oral, **a defesa argumenta a dedução** da disponibilidade de caixa apurada pelo TCEES dos saldos de restos a pagar cancelados em 2017, sendo R\$ 318.146,80 (DOC-004) referentes a restos a pagar de "recursos próprios" e R\$ 118.208,69 (DOC-005) referentes a restos a pagar de recursos da "educação", **totalizando R\$ 436.355,49.**

Entretanto, entende a Área Técnica que **tal questão já foi tratada** nesta instrução (itens 2.2 e 2.4) com relação **ao setor público reconhecer a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho** em obediência ao art. 35 da Lei nº 4.320/1964 que estabelece: "pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas". Desta forma, **não se faz possível considerar para o exercício 2016 os cancelamentos ocorridos em 2017.**

Diante do exposto, verificando que a inexistência de suficiente disponibilidade de caixa para saldar as parcelas a serem pagas no exercício seguinte (2017), contraria o art. 42 da LRF, sugere a Área Técnica a **manutenção** deste indicativo de irregularidade.

Ressalta, por fim, que o detalhamento das despesas que compuseram a aferição do art. 42 da LRF consta do apêndice G do RT 49/2018.

Argumentos apresentados em sede de recurso de reconsideração:

A exemplo do item anterior, também neste item **o recorrente traz ao lume** a hipótese de **serem considerados os cancelamentos** de restos a pagar ocorridos **em 2017**, circunstância em que o resultado não seria insuficiência de caixa.

Conforme já analisado anteriormente, de forma minuciosa pela Área Técnica, o gestor **apresentou listagem** de cancelamentos de restos a pagar efetuados **em 29/12/2017**, pertinentes a 2012, na fonte recursos próprios, no montante de R\$ 121.308,65 e de 2011 no montante de R\$ 196.838,15, **totalizando R\$ 318.146,80** (04 - Peça Complementar 14589/2020-8). Apresentou também **lista de cancelamento** de restos a pagar **em 29/12/2017**, pertinentes a 2011, na fonte Fundeb 60% (R\$ 3.106,49), Fundeb 40% (R\$ 94.553,46) e MDE (R\$ 20.548,74), totalizando R\$ 118.313,69 (04 - Peça Complementar 14589/2020-8). Portanto, de 2011 tem-se um total cancelado de R\$ 315.151,84 e de 2012, R\$ 121.308,65.

Conforme se observa da relação, majoritariamente, os restos a pagar que foram cancelados eram liquidados, situação em que o valor é devido, uma vez que o serviço/produto foi prestado/entregue pelos fornecedores, **não se admitindo o cancelamento a não ser que motivado**, por exemplo, por erro de contabilização ou prescrição.

E por prescrição **não poderiam ser cancelados** os restos a pagar de 2012, no exercício de 2016, uma vez que não decorrido o prazo de 5 anos (art. 1º do Decreto Nº 20.910/1932). Portanto, se fossem considerados os cancelamentos de 2011, teríamos o montante de R\$ 315.151,84 cancelados, porém **a inscrição de restos a pagar sem lastro financeiro em 2016 foi maior, de R\$ 347.857,61**.

De todo modo, resta configurado que **o cancelamento efetuado não é um componente deste exercício financeiro**, ou seja, não houve expedição de decreto de cancelamento no exercício **e não foi reconhecido** nos demonstrativos contábeis em 2016, **inviabilizando o seu aproveitamento**, na forma requerida.

A defesa requer também que seja proferido, no caso em questão, mesmo entendimento ao exarado no processo TC nº. 2868/2013-2 (PCA de 2012 da Prefeitura Municipal de **Itaguaçu**), em que, de forma análoga, o Parecer Prévio TC nº. 139/2018 reformulou o Parecer Prévio nº. 150/2016, **acatando de forma similar**, as justificativas apresentadas no item em questão, haja vista que se os restos a

pagar inscritos em 2016, que foram cancelados em 2017, não foram efetivamente pagos, não houve transferência de dívida de uma gestão para outra, nem prejuízo ao equilíbrio fiscal da administração que se sucede, uma vez que tais passivos insubsistentes foram oportunamente cancelados

Em consulta ao processo referenciado, verificou a Área Técnica que **na verdade** o que foi decidido pelos Conselheiros **foi a inaplicabilidade do art. 42 da LRF** no exercício de 2012, **o que não é o caso destes autos**.

Ante todo o exposto, opina a Área Técnica por **manter** o item irregular.

Pois bem.

Diante dos excertos acima elencados e os trechos por mim destacados, fica evidente que **os procedimentos de inscrição em Restos a Pagar não foram observados com a devida acuidade**, fato admitido pelo recorrente em suas alegações, bem como **o acompanhamento dos valores que deveriam ser cancelados**.

Sendo assim, **acompanho** o entendimento da Área Técnica e *Parquet*, decidindo **manter** a presente irregularidade.

II. PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Ante todo o exposto, observados todos os trâmites legais, **acompanhando o entendimento** exarado pela Área Técnica e pelo Ministério Público de Contas, **VOTO** no sentido de que o Colegiado aprove a seguinte minuta de Acórdão que submeto à sua consideração.

SERGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-22/2021 – PLENÁRIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **RESOLVEM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão do **Plenário**, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. CONHECER o presente **Recurso de Reconsideração** apresentado, para, no mérito, **DAR-LHE PROVIMENTO PARCIAL, reformando-se** em parte o **Parecer Prévio 00020/2020-3**, no sentido **afastar** a seguinte irregularidade, em face dos argumentos fáticos e jurídicos aduzidos pela Área Técnica:

1.1.1. DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL RELATIVO ÀS DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL (Item 7.1.1 do RT 49/2018 e 2.8 da ITC 02371/2018-6).

1.2. Mantendo-se as irregularidades abaixo descritas:

1.2.1. INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DA LDO QUANTO A LIMITAÇÃO DE EMPENHO” (ITEM 4.2.1 DO RT 0049/2018-1 E ITEM 2.2 DA MTD 0019/2019-7).

1.2.2. AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL” (ITEM 6.1 DO RT 49/2018 E ITEM 2.3 DA MTD 0019/2019).

1.2.3. APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS” (ITEM 6.2 DO RT 0049/2018-1 E ITEM 2.4 DA MTD 0019/2019-7);

1.2.4. CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO” (ITEM 7.4.2 DO RT 0049/2018 E ITEM 2.5 DA MTD 0019/2019-7).

1.3. Assim sendo, passa o julgado a ter a seguinte redação:

1. PARECER PRÉVIO:

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

1.1 AFASTAR os seguintes indicativos de irregularidades:

“DESCUMPRIMENTO DO PRAZO DE ENVIO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL ” (ITEM 2.1 O RT 0049/2018-1 E ITEM 2.1. DA ITC 2371/2018-6).

“ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL SEM AUTORIZAÇÃO LEGAL” (ITEM 4.1.1 O RT 0049/2018-1 E ITEM 2.1 DA MTD 19/2019-7).

“ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL UTILIZANDO FONTE DE RECURSO SEM LASTRO FINANCEIRO ” (ITEM 4.1.2 O RT 0049/2018-1 E ITEM 2.3 DA ITC 2371/2018-6).

“DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL RELATIVO ÀS DESPESAS COM PESSOAL DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL” (ITEM 7.1.1 do RT 49/2018 e ITEM 2.6 DA MTD 0019/2019)

1.2 Emitir PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Mantenópolis recomendando a **REJEIÇÃO** da Prestação de Contas do senhor **Maurício Alves dos Santos**, Prefeito no exercício de 2016, conforme dispõem o inciso III, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso III, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, em razão da manutenção das seguintes irregularidades:

“INOBSERVÂNCIA DOS REQUISITOS DA LRF E DA LDO QUANTO A LIMITAÇÃO DE EMPENHO” (ITEM 4.2.1 DO RT 0049/2018-1 E ITEM 2.2 DA MTD 0019/2019-7).

“AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL” (ITEM 6.1 DO RT 49/2018 E ITEM 2.3 DA MTD 0019/2019).

“APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS” (ITEM 6.2 DO RT 0049/2018-1 E ITEM 2.4 DA MTD 0019/2019-7);

“CONTRAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO” (ITEM 7.4.2 DO RT 0049/2018 E ITEM 2.5 DA MTD 0019/2019-7).

1.3 FORMAR AUTOS APARTADOS, no tocante aos apontamentos descritos nos itens 4.2.1 (Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto a limitação de empenho) e 7.1.1 (Descumprimento do limite legal relativo às despesas com pessoal do Poder Executivo) do RT 0049/2018-1 com a

finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, com espeque no art. 136 da LC n. 621/2012 c/c art. 5º, incisos III e IV, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000 e arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 281 e 390, inciso III, do RITCEES; e

1.4 DETERMINAR ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LC n. 101/00;

1.5 RECOMENDAR ao Poder Executivo na pessoa de seu representante legal:

- que o município passe a providenciar a devida autorização legislativa para realocações dessa natureza de fontes de recursos de dotações orçamentárias (movimentação de crédito) discriminando-as no DEMCAD (ITEM 4.1.1 O RT 0049/2018-1 E ITEM 2.1 DA MTD 19/2019-7).

1.6 DAR CIÊNCIA aos interessados.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 25/03/2021 - 14ª Sessão Ordinária do Plenário

4. Especificação do quórum:

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

4.2. Conselheiro Substituto: Marco Antonio da Silva (em substituição).

CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN

Presidente

CONSELHEIRO SÉRGIO ABOUDIB FERREIRA PINTO

Relator

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

CONSELHEIRO RODRIGO COELHO DO CARMO

CONSELHEIRO LUIZ CARLOS CICILIOTTI DA CUNHA

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Procurador-geral

ODILSON SOUZA BARBOSA JUNIOR

Secretário-geral das Sessões