



Parecer Prévio 00109/2021-8 - 2ª Câmara

Processos: 08703/2019-5, 08793/2019-8

Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito

Exercício: 2018

UG: PMRNS - Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul

Relator: Sérgio Manoel Nader Borges

Responsável: THIAGO FIORIO LONGUI

Procurador: ERNANDES VASSOLER MOZER (OAB: 20425-ES)

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO -
PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO NOVO DO SUL –
EXERCÍCIO DE 2018 – CRÉDITOS ADICIONAIS –
AUTORIZAÇÃO LEGAL – EXCESSO DE
ARRECAÇÃO – SUPERÁVIT FINANCEIRO –
DÉFICT FINANCEIRO – ROYALTIES – APROVAÇÃO
COM RESSALVA – DETERMINAR – ARQUIVAR.**

O RELATOR EXMO. SR. CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES:

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos da prestação de contas anual de responsabilidade do Sr. Thiago Fiorio Longui, Prefeito do Município de Rio Novo do Sul, exercício de 2018, entregue em 11/04/2019, via sistema CidadES, nos termos do art. 123 do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, aprovado pela Resolução TC 261/2013, inobservado, portanto, o prazo limite de 01/04/2019.

Da análise da documentação encaminhada a esta Corte de Contas resultou o Relatório Técnico Contábil RT 0865/2019-9 em que foram identificados indícios de irregularidades.

Após, tendo em vista a aprovação da Decisão Plenária 15/2020-4 disponibilizada no Diário Oficial Eletrônico em 17 de setembro de 2020, considerando-se publicada em 18/09/2020, os autos do Processo TC 8793/2019 foram apensados a estes para, em seguida, serem encaminhados à área técnica para complementação da instrução com a repercussão das questões levantadas no processo referente à ordenação de despesas, considerando a relevância, materialidade e generalidade, e promoção de novo contraditório.

Em seguida, o NCONTAS elaborou a Instrução Técnica Inicial ITI 0247/2020-8, nos termos da qual foi proferida a Decisão (válida) SEGEX 00333/2020-9, por meio da qual, dentre outras coisas, decidiu-se:

2 - NOTIFICAR o Sr. **Thiago Fiorio Longui**, com fulcro no art. 126 do Regimento Interno do TCEES (RITCEES) (aprovado pela Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013), para que se manifestem no prazo improrrogável de **até 30 (trinta) dias**, em razão dos fatos apontados nos seguintes documentos de referência:

- **Relatório Técnico 865/2020;**
- **Instrução Técnica Inicial 247/2020;**

3 - NOTIFICAR o Sr. **Thiago Fiorio Longui**, nos termos da Decisão Plenária 15, de 15 de setembro de 2020, relativamente a repercussão de questões levantadas no processo **TC 8793/2019** – Prestação de Contas Anual, referente à ordenação de despesas, considerando relevância, materialidade e generalidade, e promoção de contraditório para que, no prazo improrrogável de **até 30 (trinta) dias**, se manifeste no prazo improrrogável de até trinta dias, em razão dos achados detectados nos seguintes documentos de referência:

- **Instrução Técnica Conclusiva 4391/2019 (Item 2.7)** - Processo TC 8793/2019

Devidamente citado, o responsável apresentou a defesa (peças eletrônicas 49-107 e 111/112).

Após, foram os autos à unidade técnica responsável que elaborou a Instrução Técnica Conclusiva ITC 01419/2021-1 que, que propôs o que segue:

[...]

5 CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Foi examinada a Prestação de Contas Anual relativa ao município de Rio Novo do Sul, exercício de 2018, formalizada de acordo com a IN TCEES 43/2017 e com o escopo definido na Resolução TC 297/2016 e alterações posteriores, considerando-se ainda a Decisão Plenária nº 15/2020.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Rio Novo do Sul, **REJEIÇÃO** da prestação de contas anual do **Sr. THIAGO FIORIO LONGUI**, conforme dispõem o art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista a manutenção das seguintes irregularidades:

- Insuficiência de recursos para a abertura de crédito adicional proveniente de Excesso de Arrecadação e de Superávit Financeiro do Exercício Anterior (**item 4.1.1.2 do RT 865/2019 e 2.2 desta ITC**) e;
- Apuração de déficit financeiro em diversas fontes de recursos evidenciando desequilíbrio das contas públicas (**item 6.1 do RT 865/2019 e 2.4 desta ITC**).

O **item 2.1** desta instrução, abertura de crédito adicional sem autorização legal (**item 4.1.1.1 do RT 865/2019**), foi mantido irregular, porém passível de ressalva, se desacompanhada de outras irregularidades de natureza grave;

O **item 2.7** da **ITC 04391/2019-5**, ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa (**item 3.7.2 do RT 426/2019**), também foi mantido irregular, porém no campo da ressalva (processo apenso).

Acrescenta-se sugestão de emissão de acordão com fins de aplicação de sanção por multa ao responsável pelo envio, Sr. Thiago Fiorio Longui, com fundamento no art. 135, inciso VIII, e seu § 4º, todos da Lei Complementar nº 135, de 8 de março de 2012, c/c art. 389, inciso VIII, e seu § 1º, todos do Regimento Interno deste Tribunal.

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

O Ministério Público de Contas manifestou-se por meio do Parecer 01848/2021-9, da Lavra do eminente Procurador, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuindo aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Instrução Técnica Conclusiva 01419/2021-1.

Pautados os autos, na 24ª Sessão Virtual da Segunda Câmara, realizada no dia 28 de maio de 2021, o Sr. Ernandes Vassoler Mozer, procurador devidamente constituído pela parte, realizou sustentação oral.

Após a sustentação oral, deferi a juntada dos memoriais e documentos trazidos pelo gestor, em conjunto com as notas taquigráficas, para em seguida encaminhar à área técnica para instrução.

Foram os autos ao foram os autos ao Núcleo de Controle Externo de Contabilidade – NCONTAS que manifestou-se por meio da Manifestação Técnica de Defesa Oral (MTDO) 00077/2021 que concluiu como segue:

CONCLUSÃO E PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

Realizada a análise de mérito, conclui-se pelo provimento parcial da sustentação oral apresentada pela defesa, quanto às irregularidades apontadas nos 4.1.1 e 6.1 do RT 865/2019 e mantidas na Instrução Técnica Conclusiva 1419/2021.

Quanto ao aspecto técnico-contábil e o disposto na legislação pertinente, opina-se no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas emita PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Rio Novo do Sul, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** da prestação de contas anual da **Sr. Thiago Fiorio Longui**, prefeito do município de **Rio Novo do Sul**, no exercício 2018, conforme dispõem o inciso II, do art. 132 da Resolução TCEES 261/2013 e o inciso II, do art. 80, da Lei Complementar 621/2012, tendo em vista os itens 4.1.1.1, 4.1.1.2 e 6.1 do RT 865/2019 destes autos, bem como o item 3.7.2 do RT 426/2019 (processo apenso, em atenção à Decisão Plenária 15/2020).

De acordo com a Manifestação Técnica 3039/2020, elaborada pelo Núcleo de Controle Externo de Fiscalização de Pessoal e Previdência (NPPREV), não foram identificadas irregularidades nas contas do RPPS do município de Rio Novo do Sul, com repercussão nestes autos.

Por fim, deve-se registrar que consta da Instrução Técnica Conclusiva 1419/2021 sugestão de emissão de acordo com fins de aplicação de sanção por multa ao responsável pelo envio, Sr. Thiago Fiorio Longui, com fundamento no art. 135, inciso VIII, e seu § 4º, todos da Lei Complementar nº 135, de 8 de março de 2012, c/c art. 389, inciso VIII, e seu § 1º, todos do Regimento Interno deste Tribunal.

Por meio do Parecer Ministerial 03291/2021-2, o Ministério Público de Contas anuiu à proposta contida Manifestação Técnica de Defesa Oral (MTDO) 0077/2021-1 e requereu a expedição de determinações.

Após vieram os autos conclusos a este Relator.

É o relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

O exame das presentes contas dá-se em cumprimento ao art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, c/c art. 71, inciso I e art. 71 da Constituição Federal, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCEES).

Nos termos do art. 122, § 4º do Regimento Interno do TCEES, as contas do Prefeito Municipal são compostas pelo Balanço Geral do Município e demais documentos e

informações exigidos em ato normativo do Tribunal, que no exercício em apreciação, encontra-se normatizado pela Instrução Normativa 43/2017, consolidando as contas das unidades gestoras: Prefeitura Municipal de Rio Novo do Sul; Câmara Municipal de Rio Novo do Sul; Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Rio Novo do Sul; Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Rio Novo Do Sul - Fundo Financeiro; Instituto de Previdência dos Servidores do Município de Rio Novo do Sul - Fundo Previdenciário; Fundo Municipal de Saúde de Rio Novo do Sul..

Considerando que essas contas individuais são julgadas posteriormente, pode haver erros e irregularidades não detectados no nível consolidado que venham a ser constatados e julgados no futuro, em atendimento ao que dispõe o art. 71, inciso II, da Constituição Federal e art. 71 da Constituição Estadual.

O exame das contas dos Prefeitos é tarefa nobre, complexa e abrangente atribuída constitucionalmente¹ às Cortes de Contas, na medida que, por meio do parecer prévio subsidia a Câmara Municipal com elementos técnicos para que este Poder emita seu julgamento e, assim, exerça o controle externo a ela atribuído pela Constituição² e pela Orgânica Municipal.

Em cumprimento ao seu mandato constitucional e legal, e conforme estabelecem o *caput* e § 1º do art. 124 do Regimento Interno do TCEES, o parecer prévio consiste em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial, financeira e fiscal havida no exercício, devendo demonstrar se o balanço geral representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à Administração Pública, bem como a observância dos princípios constitucionais e legais que regem a Administração Pública.

A Prestação de Contas Anual reflete a atuação do chefe do Poder Executivo Municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades

¹A Constituição da República do Brasil de 1988 e, conseqüentemente, a Constituição do Estado do Espírito Santo de 1989, reservaram ao Tribunal de Contas posição de relevo, dotando-o de amplas atribuições fiscalizadoras. Inserido no Título IV - Da Organização dos Poderes, Capítulo I - Do Poder Legislativo, e na Seção VI - Da Fiscalização Contábil, Financeira, Orçamentária, Operacional e Patrimonial, o artigo 71 da Constituição do Estado do Espírito Santo define as competências do Tribunal de Contas e estabelece que o Controle Externo será exercido com o seu auxílio.

² Art. 31 da Constituição Federal 1988; art. 29 da Constituição Estadual e art. 15, Inciso V c/c art. 117.

estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo municipal, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelos auditores de controle externo que subscrevem os documentos de instrução processual que compõem estes autos, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito pelo Poder Legislativo municipal.

A análise inicial do processo sob apreciação pode ser consultada nos Relatórios Técnicos que instruem a presente Prestação de Contas Anual.

- Relatório Técnico 0865/2019-9 (TC 8703/2019-5) – que, mediante análise das demonstrações contábeis e demais peças e demonstrativos consolidados, avalia a atuação do chefe do Poder Executivo Municipal;

- Relatório Técnico 0426/2019-8 (TC 08793/2019-8) - apensado a estes autos nos termos do art. 1º da Decisão Plenária 15/2020.

2.1. DO MÉRITO

Quanto ao mérito, ratifico, independente de transcrição, o posicionamento da área técnica, acolhido pelo Ministério Público de Contas (Parecer MPC 05270/2019) que, por meio da Instrução Técnica Conclusiva 4391/2019-5, nos autos do processo apenso a este TC 8793/2019-8 e por meio da Instrução Técnica Conclusiva 1419/2021 destes autos, opinou pelo afastamento dos itens de irregularidades a seguir identificados:

- Divergência entre o saldo contábil dos demonstrativos contábeis e o valor dos inventários de bens.(item 3.2.2 do RT 426/2019 e ITC 4391/2019-5)
- Divergência entre o valor retido (inscrito) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS).(item 3.4.1.1 do RT 426/2019 e ITC 4391/2019-5)
- Divergência entre o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RPPS).)..(item 3.4.1.2 do RT 426/2019 e ITC 4391/2019-5)
- Divergência entre o valor retido (inscrito) das obrigações previdenciárias do

servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)..(item 3.4.2.1 do RT 426/2019 e ITC 4391/2019-5)

- Divergência entre o valor baixado (recolhido) das obrigações previdenciárias do servidor e o valor informado no resumo anual da folha de pagamentos (RGPS)...(item 3.4.2.2 do RT 426/2019 e ITC 4391/2019-5)
- Evidências de ausência de pagamento de parcelamento de débito firmado como o Regime Geral de Previdência Social (RGPS). item 3.5.1 do RT 426/2019 e ITC 4391/2019-5)
- Recursos recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural apresentam discrepância na apuração do resultado financeiro da fonte de recursos (item 4.3.2.1 do RT 865/2019 e 2.3 da ITC 01419/2021-1)

Da mesma forma, adoto como fundamentação do meu voto, o posicionamento da área técnica³, pela **manutenção no campo da ressalva** dos itens de irregularidades a seguir, cujas análises conclusivas e após sustentação oral passam a integrar este voto, transcrevo a seguir:

Item analisado na Instrução Técnica Conclusiva 1419/2021

Abertura de crédito adicional sem autorização legal (**item 4.1.1.1 do RT 865/2019**).

[...]

DA ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:

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

De acordo com o RT 865/2019, verificou-se que foram abertos créditos adicionais suplementares da ordem de **R\$ 19.768.228,92**, sendo que destes o montante de **R\$15.461.420,65** foi aberto com base na autorização contida na Lei Orçamentária Anual, sendo que a LOA autorizou, inicialmente, um montante de **R\$ 22.729.355,75** sem nova autorização legislativa. Destes **R\$ 15.461.420,65** um total de **R\$2.286.522,03** eram referentes aos créditos especiais abertos com base na LOA. Quanto às fontes de recursos, houve a utilização de excesso de arrecadação no montante de **R\$ 3.210.678,53** – sendo que o limite inicial era de **R\$ 3.000.000,00** – e, ainda, anulações parciais ou totais de dotações da ordem de **R\$ 11.395.008,28** – sendo que o limite inicial era de **R\$ 9.171.880,96**.

³ Relatado na Instrução Técnica Conclusiva 1419/2021 e na Manifestação Técnica de Defesa Oral 077/2021-1 nestes autos, bem como na Instrução Técnica Conclusiva 4391/2019-5 inserta no processo apenso a este TC 8793/2019-8

Em sua defesa o gestor alegou que os limites fixados para as fontes excesso de arrecadação e anulação de dotações, respectivamente de **R\$ 3.000.000,00** e de **R\$ 9.171.880,96**, foram alterados por leis posteriores, sendo que os novos valores seriam, respectivamente, **R\$ 3.500.000,00** e **R\$ 16.509.385,73**. Quanto às movimentações de suplementação entre fontes de recursos diferentes de uma mesma dotação, as mesmas não foram relacionadas no arquivo DEMCAD, tendo em vista que foram realizadas através de portaria administrativa por pertencerem à mesma dotação orçamentária.

Pois bem.

A irregularidade em questão trata-se do princípio da legalidade aplicado ao orçamento público, ou seja, o gestor, no tocante à matéria orçamentária, só poderá realizar o que estiver previsto na lei autorizadora.

No caso, temos que houve autorização para se suplementar as dotações orçamentárias iniciais com o uso das fontes de recursos excesso de arrecadação e anulação total ou parcial de dotações já existentes, sendo tal autorização da ordem de **R\$ 3.000.000,00** e de **R\$ 9.171.880,96**, respectivamente. Ocorre que com a edição das leis 767/2018 e 786/2018 (documentos eletrônicos "**Peças Complementares 06760, 06761, 06786 e 06787/2021**"), esses valores passaram a valer, respectivamente, **R\$ 3.500.000,00** e **R\$ 16.509.385,73** sanando parte da inconsistência apontada no RT.

Entretanto, o gestor silenciou-se ante o fato de terem sido abertos créditos adicionais especiais com base na LOA, fato este que não é permitido pela legislação orçamentária vigente, permanecendo-se, nesse sentido, esse ponto da inconsistência apontado na peça inicial.

Dito isto e considerando que restou esclarecer somente o ponto relativo aos créditos adicionais especiais abertos com base na LOA; considerando que foi obedecido o limite previsto para a utilização das fontes de recursos excesso de arrecadação e anulação total ou parcial de dotações; considerando o baixo potencial ofensivo do ponto não esclarecido; vimos aceitar parcialmente as alegações de defesa, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 4.1.1.1 do RT 865/2019**, porém, com a indicação de que o mesmo indicativo não é capaz de, por si só, macular as contas do gestor, sugere-se a **ressalva** deste ponto.

Itens analisados na Manifestação Técnica de Defesa Oral 077/2021-1

INSUFICIÊNCIA DE RECURSOS PARA A ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL PROVENIENTE DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO E DE SUPERÁVIT FINANCEIRO DO EXERCÍCIO ANTERIOR. (ITEM 2.2 DA ITC 01419/2021-1 E ITEM 4.1.1.2 DO RT 865/2019-4)

[...]

Sustentação oral apresentada conforme memorial constante da Petição Intercorrente 00554/2021-4 (doc 122):

Segue reprodução da defesa apresentada:

Quanto ao item 2.2, defende-se. Seguindo a análise do auditor, referente a esse item, no caso das fontes de recursos com base no excesso de arrecadação, temos que a Fonte 108 foi devidamente esclarecida, com a atenuante de que se tratava de um valor irrisório. No caso da Fonte 107, restou configurado a ausência de lastro financeiro para que se abrisse o respectivo crédito, uma vez que ficou um valor a descoberto de R\$ 25.115,16. A Fonte de Recurso 107, recursos do FNDE, exceto salário educação, refere-se a recursos recebidos do Governo Federal durante o exercício de 2018. Observamos, na listagem

de créditos adicionais, realizados nessa fonte, por excesso de arrecadação, que o reforço das dotações foi realizado no dia 28/02/2018, 02/07/2018 e 10/07/2018. A abertura de créditos adicionais, por excesso de arrecadação, durante a execução orçamentária, levou em consideração o que estabelece o art. 43, da Lei 4.320/64, em seu § 3º, que esclarece que apurará o excesso de arrecadação considerando, inclusive, a “tendência do exercício”, a saber. Cita-se: “Art. 43, § 3º - Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês, entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício”. Assim, ao término do exercício, observamos que o excesso de arrecadação previsto na referida fonte de recurso, Fonte 107, não se efetivou. Sendo que o total empenhado por excesso de arrecadação foi de R\$ 399.898,50, e o excesso de arrecadação foi de R\$ 374.783,00, restando o valor de R\$ 25.115,16. Esclarecemos que o total empenhado, de R\$ 399.898,50, foi registrado como restos a pagar não processados até o limite da disponibilidade financeira da Fonte 107. E o mesmo não foi anulado dentro do exercício devido a vigência contratual, conforme relatórios anexos. Assim, mesmo ocorrendo erro de abertura de crédito suplementar por excesso de arrecadação acima do valor efetivamente arrecadado, não houve a execução da despesa no referido exercício, o que seria facilmente ajustado o valor do crédito aberto com a anulação do saldo de empenhos no valor de R\$ 25.115,16. O que não ocorreu devido a vigência contratual, já demonstrada, e a necessidade de atendimento à rede municipal de ensino. As despesas citadas referem-se a mobiliários escolares e veículo escolar. Todos necessários para atender à rede escolar do município. Sendo as despesas liquidadas em janeiro e fevereiro de 2019 dentro da vigência contratual. Outro ponto a se considerar é o saldo de dotação, em 31/12/2018, da Fonte 107, no montante de R\$ 64.651,50, suficiente para reforço de dotação por anulação de saldo, em vez de suplementação por excesso de arrecadação. Assim, esses acertos não ocorreram em 2018. E mesmo não sendo aceito pela área técnica, em nossa defesa prévia, após devidamente justificados, solicitamos a essa Corte de Contas a análise das peças complementares e a inclusão do valor de R\$ 25.115,16, aberto através de crédito suplementar por excesso de arrecadação insuficiente, devido a não concretização da tendência do exercício, no campo da ressalva. Considerando que o valor representa 0,1% em relação ao patrimônio líquido, apurado em balanço patrimonial do exercício de 2018. E não houve comprovação de prejuízo ou dano ao erário e distorções no resultado da entidade. Ou seja, são erros de natureza qualitativa da informação contábil. Acerca desse primeiro item, então, chama-se a atenção para o fato de que não se gerou qualquer prejuízo à administração pública. Pois nenhuma despesa ocorreu sem que contasse com o efetivo e eficaz lastro financeiro. O que houve foi uma opção contábil de se superestimar o excesso de arrecadação e superávit financeiro, que depois acabou não se concretizando. Ou seja, um fato de natureza técnica contábil, estranha à vontade do prefeito; já que existem várias outras opções diante de uma necessidade de empenho, por exemplo, como remanejar saldo de dotações. Especialmente pelo fato de que, na Fonte 107, no caso em questão, encerrou-se o exercício de 2018 com saldo positivo superior a R\$ 64.000,00. Assim, se a contabilidade optasse por outra solução de reforço, já que tinha condições para isso, essa inconsistência contábil não teria ocorrido. Mas infelizmente, à época, a contabilidade, levando em consideração a tendência do exercício, optou por superestimar o excesso de arrecadação e superávit financeiro, em detrimento de outra melhor opção. Registra-se, ainda, que item idêntico foi apontado no Processo TC-08678/2019, da Prefeitura Municipal de Iconha, conforme ITC-02286/2020, item 2.1, que contou com emissão de Parecer Prévio TC- 057/2020-6, favorável à aprovação com ressalvas das contas do exercício de 2018.

ANÁLISE TÉCNICA:

Tendo o presente item apontado a abertura de créditos adicionais com base em fontes de recursos insuficientes, após análise das justificativas

apresentadas na fase conclusiva, foi mantida a inconsistência quanto às fontes 107, 203 e 602.

Conforme transcrito, em relação à fonte 107, a defesa reitera argumentação já apreciada no item 2.2 da ITC 1419/2021-1, afirmando que o reforço das dotações se deu com base na tendência do exercício, numa expectativa existente naquele momento, porém, não confirmada, sendo que o montante empenhado sequer fora liquidado/pago no exercício e sua inscrição em restos a pagar se deu por haver disponibilidades financeiras suficientes. Embora reconheça que a despesa deveria ter sido anulada e novamente empenhada em 2019, afirma não ter ocorrido devido a vigência contratual.

Já nessa fase, o defendente afirma que muito embora tenha-se feito opção pela abertura de créditos com base em eventual excesso de arrecadação, a execução orçamentária mostrou que não teria sido essa a única fonte possível para abertura do crédito orçamentário em destaque:

Especialmente pelo fato de que, na Fonte 107, no caso em questão, encerrou-se o exercício de 2018 com saldo positivo superior a R\$ 64.000,00. Assim, se a contabilidade optasse por outra solução de reforço, já que tinha condições para isso, essa inconsistência contábil não teria ocorrido. Mas infelizmente, à época, a contabilidade, levando em consideração a tendência do exercício, optou por superestimar o excesso de arrecadação e superávit financeiro, em detrimento de outra melhor opção

Com efeito, embora tenha sido executada a totalidade do crédito aberto, sendo empenhadas despesas em valor de R\$ 25.115,16 acima do excesso de arrecadação obtido no exercício de 2018, verifica-se que a fonte 107 encerrou o exercício financeiro com saldo a empenhar de R\$ 64.651,50 (R\$ 805.735,38 – R\$ 741.083,88), o que se verifica em consulta ao Balancete da Execução Orçamentária da Despesa (arquivo BALEXOD):

UG	Órgão	Unidade	Função	Subfunção	Programa	Ação	Natureza de Despesa	Fonte	Previsão				Execução		
									Inicial	Adicionada	Subtraída	Atualizada	Empenhado	Liquidado	Pago
060ED700001	06	01	04	123	0008	2.008	3 3 90 93	107	0,00	53.870,76	0,00	53.870,76			
060ED700001	06	01	04	123	0008	2.008	3 3 90 93	107					53.869,81	53.869,81	53.869,81
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.020	3 3 90 39	107	27.000,00		27.000,00	0,00			
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.020	4 4 90 52	107	0,00	399.898,50	0,00	399.898,50			
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.020	4 4 90 52	107					170.986,50	0,00	0,00
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.024	3 3 90 30	107	74.037,12	28.000,00	0,00	102.037,12	228.912,00	0,00	0,00
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.024	3 3 90 30	107					96.347,89	83.897,89	83.897,89
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.025	3 3 90 30	107	81.000,00	0,00	78.000,00	3.000,00			
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.025	3 3 90 39	107	0,00	149.000,00	0,00	149.000,00			
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.025	3 3 90 39	107					1.729,00	1.197,00	1.197,00
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.025	3 3 90 39	107					120.721,48	120.721,48	120.721,48
060ED700001	07	02	12	361	0002	2.025	3 3 90 39	107					3.386,11	3.386,11	3.386,11
060ED700001	07	03	12	365	0002	2.028	3 3 90 39	107	20.000,00	0,00	20.000,00	0,00			
060ED700001	07	03	12	365	0002	2.032	3 3 90 30	107	72.500,00	5.000,00	0,00	77.500,00			
060ED700001	07	03	12	365	0002	2.032	3 3 90 30	107					58.921,12	51.065,75	51.065,75
060ED700001	07	03	12	365	0002	2.033	3 3 90 30	107	10.429,00	0,00	5.000,00	5.429,00			
060ED700001	07	03	12	365	0002	2.033	3 3 90 39	107	0,00	15.000,00	0,00	15.000,00			
060ED700001	07	03	12	365	0002	2.033	3 3 90 39	107					6.209,97	6.209,97	6.209,97
TOTAIS									284.966,12	650.769,26	130.000,00	805.735,38	741.083,88	320.348,01	320.348,01

Note-se que, conforme itens 3 e 4.1 do RT 865/2019-9, a Lei Orçamentária Anual do município, Lei 742/2017, em seu art. 5º, III, autorizou a abertura de créditos adicionais suplementares até o limite de R\$ 22.729.355,75, sendo que o total efetivamente aberto no exercício analisado foi de R\$ 19.798.228,92, comprovando que havia uma margem de R\$ 2.931.126,83.

Cabe frisar que não foi feita qualquer menção aos créditos abertos com base em superávit financeiro do exercício anterior nas fontes 203 e 602.

Apesar disso, considerando tratar-se de caso análogo, o defendente menciona o Processo TC-08678/2019, da Prefeitura Municipal de Iconha, em que o item 2.1 da ITC-02286/2020 manteve, no campo das ressalvas, o indicativo de irregularidade relativo a abertura de créditos adicionais suplementares com indicação de fonte insuficiente, como segue:

Quanto aos créditos adicionais abertos por “superávit financeiro do exercício anterior”, em resumo, o gestor argumenta que o montante do superávit registrado no demonstrativo (anexo ao balanço patrimonial), no valor de R\$ 29.841.214,31, encontra-se correto. Entretanto, o gestor admite que os valores por fonte não foram evidenciados corretamente.

A Lei 4.320/1964 em seu artigo 43, § 1º e inciso I apresenta o seguinte teor:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o **superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior**;

O dispositivo legal é claro quanto à origem de recursos para abertura de crédito por superávit financeiro, qual seja, o resultado apurado em balanço patrimonial do exercício anterior. No caso em questão, verifica-se que o balanço patrimonial do exercício anterior (2017) não apresentava, nas fontes de recursos 000 e 203, superávit financeiro suficiente para abertura dos créditos suplementares, conforme apontado no RT 850/2019.

Não obstante à ausência de comprovação de que havia superávit em exercício anterior para suportar a abertura dos créditos adicionais, verificou-se que o exercício de 2018 foi encerrado sem que houvesse insuficiência de disponibilidades financeiras por fontes de recursos, conforme apurado pelo TCEES, tabela 27 do RT 850/2019, o que em nossa opinião atenua as consequências do ato, motivo pelo qual opinamos por **manter** a irregularidade do item 4.1.1 do RT 850/2019, porém **passível de ressalva**.

Sob essa ótica, consultando a Tabela 27 do RT 865/2019-9, tomando-se especificamente os recursos vinculados a ações de saúde, tem-se o seguinte cenário:

Tabela 27-A) Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar **R\$ 1,00**

Identificação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa Bruta (a)	Obrigações Financeiras				Insuficiência Financeira verificada no Consórcio Público (f)	Dispon. Caixa Líquida (antes da inscrição em RP não processado do Exerc.). (g) = (a - (b + c + d + e) - f)	Restos a pagar empenhados e não Liquidados do Exercício (h)	Empenhos não Liquidados Cancelados (não inscritos por insuficiência Financeira)	Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Processados do Exercício) (i) = (g - h)
		Restos a Pagar Liquidados e Não Pagos		Pagor Empenhados e Não Liquidados de Exercícios Anteriores (d)	Demais Obrig. Financ. (e)					
		De Exercícios Anteriores (b)	Do Exercício (c)							
Saúde - Recursos próprios	112.305,22	122.026,79	40.039,78	12.934,26	0,00	0,00	-62.695,61	23.663,07	0,00	-86.358,68
Saúde - Recursos SUS	2.195.898,09	12.587,00	319.312,68	12.089,76	108.640,75	0,00	1.743.267,90	305.763,29	0,00	1.437.504,61
Saúde - Outros recursos	121.286,99	4.327,95	0,00	19.752,91	0,00	0,00	97.206,13	10,28	0,00	97.195,85
Total	2.429.490,30	138.941,74	359.352,46	44.776,93	108.640,75	0,00	1.777.778,42	329.436,64	0,00	1.448.341,78

Fonte: Processo TC 08703/2019-5 - Prestação de Contas Anual/2018 – TVDISP, DEMRAP

Em que pese as justificativas expostas, o presente item caracteriza uma irregularidade insanável, pois não pode ser corrigida nos exercícios seguintes.

Ainda assim, uma vez que o exercício de 2018 foi encerrado sem que houvesse insuficiência de disponibilidades financeiras ou de superávit financeiro, no conjunto das fontes de recursos vinculadas à saúde, tem-se como atenuadas as consequências do ato, motivo pelo qual **sugere-se que o presente indicativo de irregularidade seja considerado mantido, porém passível de ressalva**.

APURAÇÃO DE DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS. (ITEM 2.4 DA ITC 01419/2021-1 E ITEM 6.1 do RT 865/2019-4)

[...]

Sustentação oral apresentada conforme memorial constante da Petição Intercorrente 00554/2021-4 (doc 122):

Segue reprodução da defesa apresentada:

Quanto ao item 2.4, defende-se. Inicialmente esclarece que este item se refere à análise do balanço patrimonial disponibilidade financeira - Balpat disponibilidade e do balanço patrimonial - Balpat. O Balpat -disponibilidade, apresentado ao Tribunal, na PCA de 2018, possui várias fontes de recursos com valores positivos e valores negativos. Sendo o total apurado entre saldos de fontes positivas e saldo de fontes negativas, o total geral positivo de R\$ 5.293.887,00, conforme peça anexa. O balanço patrimonial - Balpat,

apresenta o valor de ativo financeiro de R\$ 11.307.448,87, e passivo financeiro de R\$ 6.013.561,82. A diferença entre ativo financeiro e passivo financeiro corresponde à disponibilidade do município, que foi de R\$ 5.293.887,05. Essa disponibilidade financeira de R\$ 5.293.887,05 é o mesmo valor apurado no Balpat - disponibilidade. Entretanto, a diferença entre o Balpat e o Balpat - disponibilidade, é que, este último, demonstra o total de disponibilidade segregada por fonte de recursos. O qual possui fontes negativas e fontes positivas devido à falta de controle por fonte, que passamos a esclarecer. No envio das prestações de contas mensais ao Tribunal, até o mês de novembro de 2018, tanto o sistema CidadES, quanto o sistema contábil da Prefeitura de Rio Novo do Sul, não tratava como impeditivo o saldo negativo por fonte de recursos no Balpat - disponibilidade. Não havendo o controle por fonte na geração do referido demonstrativo. Importante frisar, portanto, que já no exercício de 2019, e atualmente, esse demonstrativo já é gerado com o saldo correto do superávit por fonte de recursos Balpat - disponibilidade. Objetivando melhor controle e transparência da evidenciação dos saldos das respectivas fontes de recursos. Acrescenta-se que, quando não estava sendo gerado no exercício de 2018, esse detalhamento por fontes, não ocorreram prejuízos aos demonstrativos contábeis, balanço orçamentário, balanço patrimonial, balanço financeiro, variações patrimoniais, dívida fluante, entre outros. Pois, no montante geral o valor está correto. Também não foram prejudicados os limites constitucionais devidamente cumpridos pelo município. Assim, a única divergência entre o Balpat e o Balpat - disponibilidade, do exercício de 2018, é a forma de sua apresentação. Sendo o total apurado nos dois demonstrativos correspondente ao mesmo valor de R\$ 5.293.887,05. Encaminham-se anexos os demonstrativos contábeis; solicita-se a juntada ao referido processo. Dessa forma, se deve rejeitar a inferição de que déficit, em algumas fontes de recurso, evidencia desequilíbrio das contas públicas, fechadas com expressivo saldo positivo. Saindo da análise cartesiana, e analisando os aspectos gerais da prestação de contas, vemos que estamos diante de um balanço extremamente saudável, equilibrado, administrativamente bem gerido, especialmente pela saúde orçamentária e financeira que se evidencia de toda a prestação de contas, com índice de pessoal legal respeitado nos termos da LRF. Sendo 44,32% do poder executivo e 47,22% o consolidado. Excelentes índices! Levando-se em consideração outros municípios de nosso estado, dívida equilibrada; limites constitucionais mínimos de investimento em educação e saúde plenamente atendidos, com 26,36% para educação e 21,45% para saúde. Além do processo de ordenador de despesa estar encaminhando pela aprovação com ressalva das contas de 2018. Por todo o exposto, requer-se a aceitação de todas as justificativas apresentadas em sede deste processo, encaminhando as presentes contas para aprovação com ressalva. Requer-se, ainda, por fim, o afastamento de aplicação de multa ao gestor. Pois, o atraso no envio das contas consolidadas se deu pelo fato de o Instituto de Previdência ter recebido com atraso os cálculos atuariais, que conseqüentemente provocou o atraso de sua remessa e consolidação para apresentação do município. Ou seja, fato externo à vontade do prefeito. Que alcançaria a qualquer gestor que se encontrasse na mesma situação, independentemente de seu grau de conhecimento, instrução ou adestramento administrativo.

ANÁLISE TÉCNICA:

Conforme transcrito, a defesa inicia sua argumentação afirmando que o total exibido pelo Demonstrativo Do Superávit/Déficit Financeiro Apurado No Balanço Patrimonial, anexo ao Balanço Patrimonial, representa a exata diferença entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, nele exibidos.

No intuito de embasar tal afirmação, o defendente apresenta valores e cópias relativas ao Balanço Patrimonial de gestão. A despeito disso, o fato pode ser comprovado pela análise do Balanço Patrimonial Consolidado (004 - Prestação de Contas Anual 07167/2019-1), visto que evidencia um resultado financeiro de R\$ 21.967.114,03, correspondente à diferença entre o Ativo Financeiro de R\$ 28.923.697,91 e o Passivo Financeiro de R\$ 6.956.583,88.

A esse respeito, já na fase conclusiva, a defesa afirmou que o resultado financeiro total do exercício de 2018 não apresentaria divergências, havendo, porém, equívocos na apuração desse anexo pelo software da empresa E &

Produções de Softwares Ltda, que não evidenciava de forma correta os valores por fonte, uma vez que até o mês de novembro/2018 não tratava o saldo negativo por fonte de recursos como impeditiva.

Naquela ocasião, fora apresentada planilha com valores considerados corretos pela defesa, estando desacompanhada de qualquer lançamento de ajuste ou de nova versão, ainda que não estruturada, do Balanço Patrimonial ou de seu anexo. Diante da ausência documental, permanecem os valores evidenciados no Balanço Patrimonial Consolidado Estruturado (004 - Prestação de Contas Anual 07167/2019-1).

Contudo, se considerada essa conjuntura exposta, pode-se inferir que tal descontrole se tenha limitado ao registro da movimentação de recursos dentro da sua vinculação específica, do contrário outras distorções ocorreriam, como o descumprimento dos limites constitucionais, o que não se verifica segundo o item 8 do RT 865/2019-9. Por conseguinte, os recursos ainda estariam contabilizados dentro da sua vinculação.

Diante disso, segue comparativo com os valores do superávit/déficit financeiro por objeto de vinculação:

Código	Identificação dos recursos	Resultado Financeiro (A)
		Balanço Patrimonial
101	MDE	2.130,70
102	FUNDEB (40%)	-86.024,96
103	FUNDEB (60%)	-48.733,78
107	Recursos do FNDE - Exceto Salário Educação	65.220,10
108	Recursos de Convênios Destinados a Programas de Educação	145.421,94
119	Recursos do FNDE (Salário-Educação)	344.215,98
199	Demais Recursos cuja Aplicação Esteja Vinculada a Função Educação	470.360,89
SUBTOTAL - Fontes Vinculadas à Educação		892.590,87
201	Recursos Próprios - Saúde, Acesso Universal.	-106.427,60
203	Recursos do SUS	1.503.738,22
299	Demais Recursos Vinculados ao SUS	97.200,99
SUBTOTAL - Fontes Vinculadas à Saúde		1.494.511,61
301	Recursos do FNAS	-63.452,39
399	Demais Recursos Destinados a Assistência Social	966.602,85
SUBTOTAL - Fontes Vinculadas à Assistência Social		903.150,46
501	Convênios do Estado	910.878,25
502	Convênios da União	-467.938,15
601	CIDE	15.174,41
602	COSIP	-150.698,76
SUBTOTAL - Demais Fontes Vinculadas		307.415,75
000	Recursos Ordinários	211.160,94
SUBTOTAL - Fontes Não Vinculadas		211.160,94

Diante de todo o exposto, permanecem sem comprovação de regularização os déficits financeiros exibidos de forma individualizada pelas fontes de recursos 102, 103, 201, 301, 502 e 602.

Por outro lado, uma vez que os resultados financeiros acumulados em 31/12/2018 apresentam superávit financeiro, de onde depreende-se não ter havido maiores prejuízos à análise da presente PCA/2018, sugere-se que o presente indicativo de irregularidade seja considerado mantido, **porém passível de ressalva**.

Item analisado na Instrução Técnica Conclusiva 4391/2019-5

Ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa (item 3.7.2 do RT 426/2019).

[...]

ANÁLISE DAS JUSTIFICATIVAS:

Compulsando as justificativas apresentadas pelo gestor entendemos que o mesmo logrou êxito, **parcialmente**, em seu intento. Explica-se.

Verificou-se, com base no RT 426/2019, ausência de cobrança administrativa e/ou judicial da dívida ativa.

Em sua defesa, o gestor alegou que o município vem adotando medidas para melhorar o desempenho na arrecadação municipal. Informou que houve troca de software sem que se interrompesse a emissão de CDA (Certidões de Dívida Ativa). Alegou também que foi editada lei de parcelamento de débitos tributários visando melhorar a arrecadação da dívida ativa.

Pois bem.

Conforme apontado no RT, identificou-se que o município de Rio Novo do Sul não estaria cobrando judicial/administrativamente a dívida ativa do município. O gestor ponderou que o município estava se reestruturando em termos de administração tributária e, conseqüentemente, a arrecadação municipal seria melhorada.

Dos documentos apresentados pelo gestor nessa fase processual, temos que não identificamos nenhuma menção ao ajuizamento de cobrança da dívida ativa.

Ou seja, ainda que existam outras ações no âmbito da administração tributária municipal, a situação descrita na inicial não se modifica em face da defesa apresentada.

Assim sendo, temos que o gestor não comprovou quais cobranças – judiciais ou administrativas – estavam em curso no exercício analisado, fato este preponderante para a **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 3.7.2 do RT 426/2019**.

Contudo, cabe registrar que tramita neste TCEES o processo 7.868/2018, que trata da auditoria de receita no município de Rio Novo do Sul, de onde se verifica que o atual gestor elaborou um plano de ação em face dos achados de auditoria constantes do referido processo.

Após a análise da área técnica sobre o referido plano de ação, foi emitida manifestação pela aprovação com ressalvas do mesmo.

Assim e, considerando que a matéria tratada nesses autos é idêntica à tratada naquele processo (7.868/2018), vimos sugerir que seja mitigado presente indicativo de irregularidade, sendo que, nesse caso, as contas do gestor deverão ser **aprovadas com ressalva**.

Pois bem.

O ministério público pugna em seu parecer 3291/2021-2 requer a expedição de DETERMINAÇÕES correspondentes às irregularidades dos itens 4.1.1.1, 4.1.1.2 e 6.1 do RT 865/2019 destes autos, bem como do item 3.7.2 do RT426/2019 (processo apenso, em atenção à Decisão Plenária 15/2020), haja vista que estão relacionadas a normas de cumprimento obrigatório por parte dos gestores públicos.

Deixo de acolher o requerimento feito pelo parquet tendo em vista que a unidade técnica responsável não identificou nestes autos nenhum ponto específico que mereça a expedição de determinação. Ademais, é dever do gestor o exato cumprimento da lei, não carecendo para isto de determinação deste Tribunal de Contas.

Ante todo o exposto, acompanhando integralmente o posicionamento externado pela área técnica e divergindo parcialmente do Ministério Público de Contas, apenas

quanto a expedição de determinação, VOTO no sentido de que este Colegiado aprove a seguinte proposta de deliberação que submeto à consideração.

SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Conselheiro Relator

1. PARECER PRÉVIO TC-109/2021:

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

1.1. Emitir PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Rio Novo do Sul recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas do senhor **THIAGO FIORIO LONGUI**, Prefeito no exercício de 2018, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n. ° 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno.

1.2. Determinar ao Poder Executivo na pessoa de seu representante legal, 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:

1.3. Dar ciência aos interessados;

1.4. Após o trânsito em julgado, **arquite-se**.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 26/11/2021 - 54ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

4.1. Conselheiros: Sérgio Manoel Nader Borges (presidente/relator) e Domingos Augusto Taufner.

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

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

CONSELHEIRO SUBSTITUTO MARCO ANTONIO DA SILVA

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR DE CONTAS HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA

Em substituição ao procurador-geral

LUCIRLENE SANTOS RIBAS

Subsecretária das Sessões