

PARECER PRÉVIO TC-129/2017 – SEGUNDA CÂMARA

PROCESSO: TC 3088/2013
CLASSIFICAÇÃO: Prestação de Contas Anual - Prefeito
UNIDADE GESTORA: Prefeitura Municipal de João Neiva
EXERCÍCIO: 2012
RESPONSÁVEL: Luiz Carlos Peruchi

**PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL –
PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA
EXERCÍCIO DE 2012 – PARECER PRÉVIO – 1)
APROVAÇÃO COM RESSALVA – 2)
DETERMINAÇÕES – 3) ARQUIVAR.**

O EXMO. SR. CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER:

RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de **Prestação de Contas Anual**, referente ao exercício de 2012, da **Prefeitura Municipal de João Neiva**, de responsabilidade do Sr. **Luiz Carlos Peruchi**.

No tocante ao prazo, a Prestação de Contas Anual foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício nº 73/2015, em 01/04/2013, estando tempestivo, consoante art. 105 da Resolução TC nº 182/02, vigente à época.

Depois de feita a autuação, foi juntado o OF.GP/PMJN Nº 050/2013 (fl. 184), encaminhando “Relatório da Situação do Município de João Neiva” (fls. 185/317). Os autos, foram, posteriormente encaminhados à 5ª Secretaria de Controle Externo, que elaborou a Manifestação Técnica (fls. 319/327), sugerindo, o não conhecimento do pedido de auditoria requerido pelo Prefeito no “Relatório da Situação do Município de João Neiva” e a expedição de recomendação para que este instaurasse Tomada de Contas Especial em relação aos pontos levantados.

Após, o Prefeito a época, Senhor Romero Gobbo Figueredo, protocolou nova documentação (fls. 333/672).

Em sequência, a 5ª SCE manifestou-se através da **Instrução Técnica Inicial - ITI Nº 44/2014** (fl. 728), sugerindo a citação do responsável, Senhor Luiz Carlos Peruchi, para apresentar justificativas quanto às irregularidades apontadas no **Relatório Técnico Contábil RTC nº 9/2014** (fls.674-688).

Item	Indicativos de Irregularidades
3.1 do RTC	Abertura de créditos adicionais sem autorização legal. Base Legal: art. 167, V, da CF/88 c/c art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64; art. 5º da Lei 2.338/11.
4.1 da RTC	Déficit Financeiro. Base Legal: art. 1º, §§ 1º e 4º da Lei Complementar 101/2000 e art. 48, "b" da Lei Federal 4.320/64, art. 1º, inc. III da Lei Federal 9.717/98.
5.1.A da RTC	Não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais devidas ao INSS e ao Regime Próprio. Base normativa: Art. 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; art. 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991; e art. 15, caput, da Lei Federal nº 8.036/1990; art. 8º da Lei municipal 976/99.
6.5.1 do RTC	Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento. Base normativa: Art. 42 da Lei Complementar 101/00.

Acolhendo a proposição técnica, foi proferida a **Decisão Monocrática Preliminar DECM nº 101/2014** (fls. 730/732), na qual se determinou a citação do responsável para apresentar alegações no prazo improrrogável de trinta dias, nos termos da **Instrução Técnica Inicial - ITI nº 44/2014** e do **Relatório Técnico contábil RTC nº 9/2014**.

Devidamente citado, o gestor apresentou as justificativas às fls. 736-751, com os anexos às fls. 752-821. Também foi juntada aos autos a documentação constante às fls. 885-900, para subsidiar a análise da presente prestação de contas.

Devolvidos os autos à 5ª SCE, foi elaborado o **Relatório Técnico Contábil RTC 92/2014 (fls. 824/828)**, sugerindo a citação do responsável para apresentar defesa quanto aos seguintes indícios de irregularidade:

Itens	Indicativos de Irregularidade
II.I	Evidências de inconstitucionalidade dos incisos I ao V do artigo 6º da Lei Orçamentária 2.338/2011. Base Normativa: Art. 167, incisos V e VII da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal, e artigos 7º e 42 da Lei 4.320/1964.
II.II	Inobservância constitucional na abertura de créditos adicionais. Base Normativa: Art. 167, inc. V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal, arts 7º e 42 da Lei 4.320/1964, art. 5º da Lei 2.338/11 (LOA).

Proferi nova **Decisão Monocrática Preliminar DECM nº 371/2014** (fls. 831-833), na qual foi determinada a citação do responsável para apresentar alegações no prazo

improrrogável de trinta dias, nos termos da **Instrução Técnica Inicial - ITI nº 232/2014** e do **Relatório Técnico contábil RTC nº 92/2014**.

Novamente citado, o gestor apresentou suas justificativas às fls. 837-849, com documentos anexos às fls. 850-880. Também foi juntada aos autos a documentação da Previdência Social - fls. 892-900 – para subsidiar a análise da prestação de contas.

A 5ª SCE elaborou a **Instrução Contábil Conclusiva - ICC nº 138/2014** (fls. 903/931), na qual foram mantidas as irregularidades, constante dos itens 3.1; 4.1; 5.1-A e 6.5.1 do **RTC 09/2014** e sugeriu a rejeição das contas.

Instada a se manifestar, o Núcleo de Estudos Técnicos e Análises Conclusivas – NEC, nos termos da **Instrução Técnica Conclusiva ITC 9575/2014**, às fls. 933/937, sugeriu por manter as irregularidades constantes dos itens 3.1; 4.1; 5.1-A e 6.5.1 do **RTC 09/2014**, e que seja **emitido Parecer Prévio** recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO das Contas do Sr. Luiz Carlos Peruchi**.

Sugeriu, ainda, a instauração de incidente de inconstitucionalidade, nos termos do art. 176 da Lei Complementar 621/12 e art. 332 da Resolução TC 261/2013, para que o Plenário desta Corte de Contas **reconheça a inconstitucionalidade dos incisos I a V do artigo 6º da Lei Orçamentária Anual de João Neiva nº 2.338/2011**, observada na RTC 92/2014, negando a sua executoriedade.

O Ministério Público, em parecer, às fls. 940/941, da lavra do Douto Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, acompanhou o entendimento da área técnica.

Ato sequente, submeti ao colegiado a realização de diligência (voto 3316/2017), que foi determinada pela Decisão 2230/2017, de modo a aferir se houve o cometimento da infração contida no artigo 42 da LRF, descrita no **item 6.5.1 do RTC 09/2014**, considerando a decisão do Pleno deste Tribunal, que entendeu que o momento em que se “contrai obrigação de despesa” – expressão inserta no artigo 42 da LRF – é aquele em que se formaliza o contrato administrativo ou instrumento congênere e não automaticamente o empenho.

A Secretaria de Controle Externo de Contas apresentou a análise da diligência nos termos da **Manifestação Técnica TC 01039/2017**. Após foram os autos remetidos ao Ministério Público que devolveu com parecer da lavra do Procurador de Contas, Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira, anuindo aos argumentos fáticos e jurídicos delineados na Manifestação Técnica, bem como reservou-se ao direito de se manifestar em sessão.

É o relatório. Passo a fundamentar.

FUNDAMENTAÇÃO

Os presentes autos cuidam de **PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL da PREFEITURA MUNICIPAL DE JOÃO NEIVA**, referente ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Peruchi.

Verifico que o feito se encontra devidamente instruído. Observado todos os trâmites legais e regimentais, havendo, assim, aptidão ao julgamento de mérito em atendimento aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório.

A Área Técnica, por meio da Instrução Contábil Conclusiva – ICC nº 138/2014 e da Instrução Técnica Conclusiva ITC nº 9575/2015, sugere seja rejeitada as contas do Chefe do Poder Executivo Municipal em face das irregularidades descritas nos itens 3.1; 4.1; 5.1-A e 6.5.1 do **RTC 09/2014**, corroborado pelo Ministério Público de Contas, em parecer do Procurador Dr. Heron Carlos Gomes de Oliveira.

DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES

1. **Abertura de créditos adicionais sem autorização legal. Base Legal: art. 167, V, da CF/88 c/c art. 43 da Lei Federal nº 4.320/64; art. 5º da Lei 2.338/11 (item 3.1 do RTC).**

Evidências de inconstitucionalidade dos incisos I ao V do art. 6º da LOA 2338/2011 (item II.I) e a Inobservância constitucional na abertura de créditos adicionais (item II. II)

A Lei Orçamentária – LOA para o exercício 2012 (Lei 2338/11) estimou a Receita e fixou a despesa do Município de João Neiva, em R\$ 39.978.111,89, com previsão para a abertura de créditos adicionais suplementares limitados a 30% do valor total do orçamento.

A Equipe Técnica deste Tribunal apontou a irregularidade uma vez que foram abertos, com base na LOA, o equivalente a R\$ 15.744.334,51 de créditos adicionais, quando, entendendo que a limitação legal imposta pelo art. 5º foi de R\$ 11.993.433,57, portanto, acima do valor autorizado pela Lei.

O gestor em suas justificativas às fls. 837-849, argumenta que os créditos adicionais foram realizados mediante a autorização do legislativo, nos termos do art. 6º da Lei 2.338/2011, que assim estabelece:

Art. 6º. Não oneram o limite de abertura de crédito, adicional suplementar autorizado, os seguintes casos:

- I – as suplementações para atenderem à insuficiência de saldo de dotação para pessoal e encargos sociais;
- II – as suplementações e ou remanejamento de dotações efetuadas dentro de uma mesma categoria econômica da despesa, independente da fonte de recurso prevista para a despesa;
- III – as suplementações com recursos vinculados, quando referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte o excesso de arrecadação e o saldo financeiro desses recursos;
- IV – as suplementações com recursos diretamente arrecadados, quando se referirem a remanejamento ou utilizarem como fonte de recursos o excesso de arrecadação e o superávit financeiro desses recursos.

Sustenta, ainda, o Gestor a sua argumentação, juntando aos autos a listagem (fls. 850-880), dos créditos adicionais relacionados ao referido artigo conforme cada inciso previsto, de modo que identifica a limitação da abertura dos referidos créditos suplementares à totalidade dos recursos existentes em cada fonte.

Analisando a questão, verifico a não ocorrência de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e ou sem indicação dos recursos

correspondentes, porquanto, a Lei Orçamentária Anual do Município – Lei 2.338/2011 – autoriza o executivo a abertura de créditos, de modo que não houve desrespeito à Lei, por essa razão, **divirjo da Área Técnica e do Ministério Público e a afasto a irregularidade.**

No entanto, ainda que suplementação de crédito tenha autorização legislativa, constato a inobservância constitucional na Lei Orçamentária Anual - Lei 2.338/11, uma vez que traz de forma ilimitada às autorizações dos créditos adicionais, o que afronta os dispositivos expresso no art. 167, VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal.

Nesse sentido, assiste razão à equipe técnica deste Tribunal, e, portanto, acolho a sugestão quanto a determinação para que o atual Prefeito do Município se abstenha de incluir em projetos de lei orçamentária, dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação contida na Constituição da República.

2. Déficit Financeiro. Base Legal: art. 1º, §§ 1º e 4º da Lei Complementar 101/2000 e art. 48, "b" da Lei Federal 4.320/64, art. 1º, inc. III da Lei Federal 9.717/98. (Item 4.1 do RTC 09/2014)

A Área Técnica aponta que no confronto entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro, apura-se déficit financeiro.

No consolidado, temos resultado de déficit de R\$ 105.254,60, excluindo o IPAS::

Ativo Financeiro consolidado	R\$ 14.463.706,95
(-) Passivo Financeiro consolidado	R\$ 3.274.078,81
(=) Superávit Financeiro Consolidado	R\$ 11.189.628,14
(-) IPAS (Superávit)	R\$ 11.294.882,74
(=) Déficit Financeiro Consolidado exceto IPAS	(R\$ 105.254,60)

Enquanto que quando apresentados por unidades gestoras, somente a UG Prefeitura Municipal apresentou déficit financeiro ao final do exercício de 2012, no montante de R\$ 587.378,06, conforme resultado abaixo:

UG	Ativo Financeiro	Passivo Financeiro	Resultado
Prefeitura	R\$ 1.752.400,41	R\$ 2.339.778,47	-R\$ 587.378,06
Câmara	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
SAAE	R\$ 235.563,10	R\$ 63.779,03	R\$ 171.784,07

FM A. Social	R\$ 209.810,50	R\$ 146.173,50	R\$ 63.637,00
FM Saúde	R\$ 888.128,75	R\$ 641.426,36	R\$ 246.702,39
IPAS	R\$ 11.377.804,19	R\$ 82.921,45	R\$ 11.294.882,74
Total	R\$ 14.463.706,95	R\$ 3.274.078,81	R\$ 11.189.628,14

Em sua justificativa, o gestor argumenta que apesar da Prefeitura ter apresentado déficit, deve-se ressaltar que o Poder Executivo contempla também as demais Unidades Gestoras, quais sejam: o Fundo Municipal de Assistência Social (FMAS) e Fundo Municipal de Saúde (FMS), pois em ambos os casos as Unidades Gestoras em questão recebem recursos próprios da Prefeitura para realização de despesas, e se não tivessem sido transformadas em Unidade Gestora específica, o superávit ou déficit do exercício seria apurado de forma consolidada (Prefeitura, FMS e FMAS).

No entanto, ressalta o próprio defendente, que mesmo aplicando de forma consolidada (Prefeitura, FMS e FMAS), ainda assim, o resultado encontrado se mostra deficitário, entretanto, argumenta que no decorrer do exercício financeiro de 2012, o município encerrou a sua execução orçamentária em situação superavitária, gerando um superávit orçamentário de R\$ 548.163,48, conforme tabela elaborada pela equipe técnica item 3.2 — Resultado Orçamentário (da RTC 09/2014 – fl. 678):

Descrição	Valor
Receita Arrecadada	42.381.177,48
(-) Despesa Orçamentária Executada	41.833.014,00
Total	548.163,48

Sustenta, ainda, que na apuração do superávit financeiro das Unidades Gestoras foram considerados passivos cuja obrigação de pagamento por parte do município não é líquida e certa, no equivalente a importância de R\$ 521.841,13 referente a Restos a Pagar Não Processados Diversos e, R\$ 191,06 de Restos a Pagar Não Processados de Pessoal, totalizando R\$ 522.032,19 (quinhentos e vinte e dois mil, trinta e dois reais e dezenove centavos).

A Área Técnica ressalta que o total de restos a pagar não processados relativos à Unidade Gestora Prefeitura Municipal é de R\$ 521.772,11, e ainda que se for considerado tal valor, para efeito de redução do déficit financeiro, este é inferior ao

déficit financeiro apurado de R\$ 587.378,06. De maneira que o déficit existiria mesmo se deduzidas as despesas não liquidadas.

Adverte, ainda, a Área Técnica, que foram reconhecidas em 2013, na rubrica despesas de exercícios anteriores da UG Prefeitura, aproximadamente 452 mil reais pertinentes ao exercício de 2012 (fls. 700), razões que não vislumbra saneada e sugere manter a irregularidade.

Pois bem, quanto aos argumentos trazido pelo gestor referente aos recursos recebidos pelas Unidades Gestoras FMS e FMAS deverem computados de forma consolidada, assevero que não lhe assiste razão tal argumento, visto que, tais recursos são vinculados, não se prestando a socorrer financeiro de fonte diversa.

O déficit financeiro é um indicativo de má gestão orçamentária e financeira, o que deve ser combatido pelo governo. Tal irregularidade está disposta na Lei 4.320/64 em seu artigo 48, "b", e pela Lei Complementar nº. 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 1º, § 1º.

Observo que o déficit financeiro apurado no município corresponde a 1,29% (um virgula vinte e nove por cento) do valor da receita arrecadada, ou em valores nominais a R\$116.112,81 do montante da arrecadação do exercício, ou seja, ao equivalente a 4,7 (quatro virgula sete) dias da arrecadação do Município no ano.

Exponho tal linha de raciocínio, acompanhando entendimento apresentado em recente decisão desta 2ª Câmara, no voto nº 2577/2017-1, da relatoria do Conselheiro Sérgio Borges, nos autos do Processo TC nº 5501/2015, que nesse sentido, adotou o princípio da razoabilidade por considerar que tal quantia é incapaz de comprometer a execução orçamentária do exercício seguinte.

Esse também é o entendimento do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - TCE-PR, que consolidou entendimento de que o déficit financeiro menor que 5% da receita realizada pela unidade no exercício é tolerado, devendo, entretanto, determinar que o responsável adote providências no sentido de restabelecer e manter o equilíbrio de caixa, sob pena de aplicação de multa.

O Pleno do TCE-PR, no julgamento do recurso de revista que contestou o parecer prévio emitido no Acórdão 377/14, pela Primeira Câmara de Julgamentos, acatou o voto do relator do processo, conselheiro Durval Amaral, que entendeu que, após novo cálculo de empenhos apresentados pelo ex-prefeito, reduzindo o déficit para o percentual de 4,02%, levou-o ao limite aceito para a conversão da irregularidade em ressalva, que é de 5%, conforme reiterada jurisprudência daquela corte.

Verifico, outrossim, que mesmo apresentando o déficit financeiro, o município finalizou a sua execução orçamentária no exercício em questão, com um superávit no montante de R\$ 548.163,48 (quinhentos e quarenta e oito mil e cento e sessenta e três reais e quarenta e oito centavos), mantendo um equilíbrio entre receitas arrecadas e despesas realizadas.

Não obstante a falta constatada, concluo que, ainda que haja a irregularidade, ela, permanece no campo da ressalva, **razão que dirirjo da Área Técnica e do Ministério Público de Contas e não recomendo a rejeição das contas do gestor.**

3. Não recolhimento das contribuições previdenciárias patronais devidas ao INSS e ao Regime Próprio. Base normativa: Art. 195, inciso I, da Constituição Federal/1988; art. 1º, inciso II, da Lei Federal 9.717/1998; art. 30, inciso I, alínea b, da Lei Federal nº 8.212/1991; e art. 15, caput, da Lei Federal nº 8.036/1990; art. 8º da Lei Municipal 976/99. (Item 5.1.A do RTC 09/2014)

A Área Técnica apurou no balancete da despesa orçamentária do município (mídia anexa aos autos do processo) constar como restos a pagar ao INSS patronal o valor de R\$ 111.761,98 e que, segundo consulta ao sistema SISAUD, o valor empenhado e não pago relativo a dezembro de 2012 é de R\$ 52.168,39.

Mesma situação, verifica-se ao caso do RPPS, porquanto, consta como restos a pagar um valor de R\$ 399.848,53, enquanto que em consulta ao sistema SISAUD (anexo), o valor empenhado e não pago relativo a dezembro de 2012 é de R\$ 96.746,94, fornecendo indícios que as obrigações provenientes de meses anteriores não foram pagas tempestivamente.

Assim, conclui que, admitindo-se que apenas o último mês é passível de estar pendente de pagamento, dado o prazo de vencimento de recolhimento que é dado pelas autarquias, constata-se que o município não cumpriu com os prazos legais de recolhimento das contribuições previdenciárias.

Em sede de defesa (fls. 747), o gestor argumenta que em relação aos valores contabilizados como obrigações patronais do exercício de 2012, relativo ao INSS e RPPS, do mês de dezembro de 2012 não foram pagos no próprio exercício pelo fato da guia de recolhimento ter como mês de vencimento, janeiro de 2013.

Esclarece ainda que apesar de tais valores não terem sido pagos efetivamente dentro do próprio exercício financeiro de 2012, os recursos financeiros necessários à quitação das despesas liquidadas e não paga de INSS e RGPS encontram-se disponíveis no demonstrativo das disponibilidades financeiras da Prefeitura Municipal de João Neiva, evidenciada através de suas diversas contas de recursos próprios e de programas específicos que permitem o pagamento das despesas em questão.

Contrapondo as alegações de defesa, a Área Técnica, rebate que o exercício de 2012 foi encerrado com déficit financeiro para a UG Prefeitura, sendo que também não foram reconhecidas as totalidades das despesas. E ainda:

Quanto à previdência, corrobora o apontamento efetuado por esta Corte de Contas o resultado de auditoria realizado pela Previdência Social no RPPS do município, que identificou débitos relacionados à contribuição previdenciária patronal entre maio e dezembro/2012, bem como de parcelamentos de débitos (fls. 892-900). O responsável admitiu que especialmente em referência ao mês de nov/12 o recolhimento das obrigações patronais não ocorreu no prazo regulamentar. Tampouco foram acostados aos autos comprovação de que de fato tenham sido recolhidas. Portanto, **não saneado o item.**

Analisando a questão verifico duas situações.

Quanto ao passivo referente ao RPPS (período de maio a dezembro de 2012), verifico que foi alvo de auditoria do Ministério da Previdência Social, resultando ao final no reconhecimento do saneamento dos débitos atinentes ao não repasse das

contribuições patronais do período mencionado, através do aceite de parcelamento nº 2077/2014 (doc.893-900), **portanto irregularidade saneada.**

Já quanto ao passivo devido ao INSS no valor de R\$ 111.761,98, temos que o obrigatório não recolhido no exercício, soma-se ao montante de R\$ 40.406,41, vez que a quantia referente a dezembro (R\$ 52.168,39) é passível de ser recolhida no mês subsequente.

Assim, **entendo que em relação passivo devido ao INSS, no montante de R\$ 40.406,41, a irregularidade permanece e acompanho a Área Técnica e o Parquet de Contas.**

Entretanto, considerando que na Prestação de Contas Anual do exercício subsequente (2013) – processo TC 2669/2014 não registra irregularidade quanto a essa questão, razão que não recomendo a reprovação das contas, mas sim, pela Aprovação com Ressalva.

4. Obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento. Base normativa: Art. 42 da Lei Complementar 101/00 - item 6.5.1 do RTC 09/2014

Trata de irregularidade de obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento, constituindo afronta ao art. 42 da LC 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

A Área Técnica evidenciou no item 6.5.1 do RTC 09/2014, por meio de empenhos emitidos, a insuficiência de disponibilidade de caixa nas fontes de recursos próprios destinados à saúde (R\$ -503.959,72), recursos próprios da educação (R\$ -322.170,35), recursos dos programas federais da educação (R\$ -558.851,16) e nos recursos não vinculados (R\$ -886.828,60), totalizando o valor de R\$2.271.809,83 (dois milhões e duzentos e setenta e um mil e oitocentos e nove reais e oitenta e três centavos).

O Pleno deste Tribunal de Contas, em recente Decisão 2230/2017, nos termos do voto do relator nº 02661/2017 – processo TC 4003/2013, consolidou, por maioria, que “contrair obrigação de despesa”, expressão inserta no artigo 42 da LRF refere-se ao momento da celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere e não automaticamente pelo empenho.

Assim, nestes termos, proferi voto TC 03316/2017 nestes autos, determinando diligência, de modo a conferir se os empenhos levantados pela Área Técnica foram oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012; e ainda, considerando os pareceres consultas desta Corte de Contas, sobre esse tema – TC 25/04 e 03/05 e TC 012/2007, se as despesas foram decorrentes de serviços essenciais; de serviços contínuos; ou de obras previstas no plano plurianual, a fim de verificar se houve o cometimento da infração contida no artigo 42 da LRF.

Registro, por oportuno, que nas consultas, em vigor, TC 25/04 e 03/05 e TC 012/2007, já estão externadas por esta Corte de Contas, que despesas destinadas à essencialidade da administração pública; a emergência e ao princípio da continuidade do serviço público não deve ser inserida na interpretação literal do art. 42, ou seja, **poderão ser computadas apenas as que forem realizadas no exercício financeiro (as processadas)**, e não todo o valor do contrato.

Vejamos:

1. No parecer consulta TC 25/04, o Procurador-Geral de Justiça formulou o seguinte questionamento:

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

Resposta deste Tribunal de Contas à consulta formulada:

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

2. Já no Parecer Consulta TC 03/05, temos o seguinte:

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

Entretanto, deve-se lembrar, já haver sido ressaltado no Parecer em Consulta n.º 025/2004 que nos casos em que vislumbrada a essencialidade, a emergência e a necessidade de continuidade do serviço público não é razoável a interpretação literal do art. 42. (...) **CONCLUSÃO.** Deste modo, considerando o ordenamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, opinamos para, no mérito, responder que a vedação contida no art. 42 da LRF possui amplo alcance, de forma que, em vista da terminologia empregada naquela prescrição

– “contrair obrigação de despesa” –, deve ser considerado o montante total a ser despendido com a obra ou serviço durante os vários exercícios, independentemente do eventual parcelamento dos empenhos. Não obstante, cumpre atentar para as conclusões contidas no Parecer em Consulta n.º 25/2004, segundo o qual os contratos de caráter essencial, emergencial e que dizem respeito a serviços de caráter contínuo, **não se incluem na literalidade da vedação daquele dispositivo da LRF, desde que preenchidos determinados requisitos especificados naquele mesmo precedente**. Esse é o nosso entendimento.

3. O Parecer Consulta TC 12/07, traz as situações de contratação de despesas amparadas no processo integrado de planejamento e orçamentos (PPA, LDO e LOA):

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

Com essas premissas, a diligência que determinei continha o propósito, ante a ausência de elementos suficientes nos autos, averiguar se as insuficiências de caixa sobrevieram de novos contratos administrativos ou instrumentos congêneres nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato, excetuados os casos flexibilizados nas consultas acima expostas.

Para tanto, os critérios da diligência estabelecidos no voto trouxeram a forma de se apurar a disponibilidade de caixa, que abrange os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Nesse sentido, especifiquei que todos os empenhos liquidados, ou seja, os processados, uma vez que se compreende de despesas que foram efetivamente realizadas e executadas no exercício, devem ser consideradas para o cálculo da disponibilidade de caixa no final do exercício.

Também devem ser incluídos no cálculo da disponibilidade de caixa os restos a pagar processados de exercícios anteriores ainda não quitados do exercício orçamentário/financeiro em vigor.

Em resumo, para se apurar a disponibilidade de caixa, temos que deduzir do saldo financeiro ao final do exercício (por fonte de recurso) todos os empenhos processados, ou seja, todos os processados entram no cálculo, excluindo-se os não processados, pois, os empenhos processados atendem a finalidade de apurar a disponibilidade de caixa ao final do mandato e assim permitir a análise do cumprimento do artigo 42 da LRF.

Tal procedimento visa verificar ao final do exercício o saldo de caixa.

Se o saldo final do exercício for positivo, sinaliza o cumprimento do artigo 42 da LRF, no entanto, deverá ser verificado se houve contratação nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato sem lastro financeiro, ou seja, se fora firmado contrato ou instrumentos congêneres no período disposto no art. 42, ainda que não tenha empenho processado, pois uma vez contraída a obrigação nos dois últimos quadrimestres, fora das exceções já exposta neste voto, é vedado deixar despesas sem o devido recurso financeiro em caixa.

Se o saldo ao final do exercício for negativo – presume-se infração ao artigo 42 LRF. Entretanto, para constatar a referida violação, deverá ser observado se o saldo negativo se derivou de serviços essenciais, de continuidade do serviço público, emergências e se, previsto em obras plurianual, de modo que só terá cometido a

irregularidade do artigo 42 se decorrer de contratações nos 2 últimos quadrimestres de obrigações fora dessas situações.

A diligência realizada pela Área Técnica, juntou tabelas – anexos 1, 2, 3 e 4, que relaciona todos os valores inscritos em restos a pagar processados e não processados nas fontes de recursos apontados com insuficiência financeira, indicando aqueles que possuem contratos assinados. Os empenhos relacionados datam também de datas e períodos anteriores aos dois últimos quadrimestres do mandato e a seguinte proposta de encaminhamento:

A presente análise pautou-se nos termos propostos pelo relator, conforme Voto 3316/2017, parte integrante da Decisão 2230/2017, da 2ª Câmara.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-03088/2013-1, **DECIDE** a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sua 19ª sessão ordinária, realizada no dia quatorze de junho de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner, determinar a realização de diligência, **no prazo improrrogável de 30 (trinta) dias**, nos termos do artigo 75, § 1º c/c artigo 224, parágrafo único, ambos do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, para verificação da irregularidade descrita no **item 6.5.1 do RTC 09/2014**, de modo a conferir se os empenhos levantados pela área técnica no descumprimento do artigo 42 da LRF são oriundos ou não de contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2012, que não sejam de serviços essenciais ou de serviços contínuos não majorados e de obras previstas no plano plurianual na forma fundamentada neste voto.

Nesse sentido, foram confrontados todos os empenhos realizados nos dois últimos quadrimestres de 2012, considerados pela área técnica, cujas fontes de recursos apresentaram insuficiência de disponibilidade financeira para pagamento (artigo 42 da Lei Complementar 101/2000), com os demonstrativos de contratação de obrigações.

Dessa forma, sugere-se o encaminhamento ao relator, para prosseguimento do feito, mantendo-se a propositura pela irregularidade do item “obrigação de despesas contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento” (6.5.1 do RTC 09/2014).

Entretanto, a Manifestação Técnica não apresentou de forma conclusiva e nos moldes da diligência exigida, pois deixou de excluir do cômputo dos cálculos da disponibilidade de caixa, as despesas pertinentes à essencialidade ou continuidade dos serviços, emergências ou se de obras do plano plurianual, conforme os pareceres consultas TC 25/04 e 03/05 e TC 012/2007, desta Corte de Contas – acima mencionados e reproduzido no voto diligência.

Tal omissão da Área Técnica fora respaldada à alegação de inexistir norma elaborada por esta Corte de Contas estabelecendo os critérios para a referida análise. Portanto, não se mostra elucidativo o levantamento elaborado (tabelas – anexos 1, 2, 3 e 4).

Sabemos que o Parecer Consulta possui conteúdo normativo e eficácia *erga omnes*, portanto, devendo ser considerada até sua efetiva revogação.

No entanto, analisando as tabelas (anexos 1, 2, 3 e 4) apresentadas pela Área Técnica, observo que das despesas levantadas, em sua maioria, são referentes a gastos com telefonia fixa, água e esgoto, prestação de serviço de coleta de resíduos sólidos, contribuição patronal. Despesas estas que não geram dúvidas quanto à sua natureza de essencialidade ao serviço público e, **principalmente não se identifica, nas tabelas anexas, novas obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato de forma a impactar o resultado da insuficiência de caixa, com consequente transgressão ao artigo 42 da LRF.**

Nesse sentido, não recai ao gestor a infração do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **razão que, divirjo da Área Técnica e do Ministério Público de Contas e afasto a irregularidade apontada neste item.**

Ante todo o exposto, divergindo do entendimento da Área Técnica e Ministério Público de Contas, VOTO para que seja adotada a deliberação que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER
Relator

1. PARECER PRÉVIO:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC 3088/2013, RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão na 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da **Prefeitura Municipal de João Neiva**, relativas ao exercício de **2012**, sob a responsabilidade do **Sr. Luiz Carlos Peruchi**, com fundamento no art. 80, II, da LC 621/2012.

1.2. Determinar ao Poder Executivo Municipal:

1.2.1. que o atual Prefeito do Município se abstenha de incluir, em projetos de lei orçamentária, dispositivos que permitam a abertura de créditos ilimitados, ante a vedação contida no art. 167, inc. V e VII, da Constituição da República; art. 5º, § 4º Lei Responsabilidade Fiscal, arts 7º e 42 da Lei 4.320/1964;

1.2.2. que o atual gestor em consonância com o art. 48 da Lei 4.320/64, promova ações que permitam manter, durante o exercício, na medida do possível, o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, de modo a reduzir ao mínimo eventuais insuficiências de tesouraria e corrigir o déficit financeiro constatado nestes autos;

1.2.3. 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 LRF12;

1.3. Com base no artigo 1º, XXXVI, da Lei Complementar 621/2012 e no artigo 329, §7º, do Regimento Interno do TCEES, **sugerir** à Presidência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, que constitua uma comissão de técnicos para estudar e traçar o regramento e a metodologia de apuração do artigo 42 da LRF, de modo a estabelecer uma resolução normativa deste Tribunal sobre essa temática, devendo posteriormente ser submetida ao Plenário desta Corte para a sua aprovação;

1.4. Dar ciência aos interessados;

1.5. Após o trânsito em julgado, **arquivem-se** os autos.

2. Por maioria, nos termos do voto do Relator. Vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti que votou pela emissão de parecer prévio pela rejeição.

3. Data da Sessão: 01/11/2017 - 37ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

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

4.2. Conselheiro-substituto presente: João Luiz Cotta Lovatti (em substituição).

CONSELHEIRO SÉRGIO MANOEL NADER BORGES

Presidente

CONSELHEIRO DOMINGOS AUGUSTO TAUFNER

Relator

CONSELHEIRO JOÃO LUIZ COTTA LOVATTI

Em substituição

Fui presente:

PROCURADOR ESPECIAL DE CONTAS LUIS HENRIQUE ANASTÁCIO DA SILVA

Em substituição ao procurador-geral

Lido na sessão do dia: 31/01/2018

EDUARDO GIVAGO COELHO MACHADO

Secretário-adjunto das sessões