

**ILUSTRÍSSIMA SENHORA VEREADORA PRESIDENTE DA COMISSÃO DE FINANÇAS,
ORÇAMENTO, ECONOMIA E PLANEJAMENTO ANA INÊS AFFONSO**

REF: JULGAMENTO CONTAS PROCESSO 02393-02.00/16-0

Anibal Moacir da Silva, ex-prefeito de São Leopoldo vem apresentar sua "contrarrrazões" ao parecer do TCE/RS, na forma ditada por esta Casa das Leis, à mingua de previsão, orgânica, legal ou regimental do ato ou rito a ser seguido.

Trata-se de defesa acerca das falhas apontadas no Relatório de Auditoria – Da Gestão Fiscal – Instrução Técnica Final/Encerramento do exercício financeiro de 2016 (peça 798655); - Da Análise da Efetividade do Atendimento da Educação Infantil, consoante EC nº 59/2009 e Plano Nacional de Educação (peça 810757) e; - Do Relatório Geral de Consolidação das Contas, quanto ao item 3.1 – Dos Documentos, referentes ao exercício de 2016 – Contas de Governo.

O exame do relatório apresentado acerca da gestão administrativa no exercício de 2016 demonstra que em nenhum momento, na administração municipal, no exercício em análise, foram abandonados os princípios constitucionais que devem nortear as ações administrativas. A preservação dos princípios norteadores da administração pública, bem com as normas aplicáveis, sejam de âmbito federal, estadual ou municipal, pautaram a ação dos gestores municipais, visando sempre o bem da comunidade, a quem se dirige a ação administrativa. Assim, eventuais irregularidades ou vícios formais apontados não caracterizam o descumprimento à Lei ou Norma, e em especial, aos princípios constitucionais.

No mais, não se verificam atos que possam indicar malversação, dilapidação ou desvio de verbas públicas. Ao contrário, a ação dos administradores é no sentido de aprimoramento dos serviços, transparência e eficiência na gestão da coisa pública, estando em consonância com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, de probidade administrativa e de eficiência.

Neste contexto é que se impõe sejam analisados os apontamentos relativos ao exercício em questão, sem olvidar que eventuais inconformidades meramente formais não alcançam à essência das ações administrativas, merecendo serem relevados na análise das contas.

PRELIMINARMENTE:

**DA DECISÃO TERMINATIVA DO JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E AS
DECISÕES DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS ESTADOS FRENTE AOS PARADIGMAS
JUDICIAIS COM REPERCUSSÃO GERAL ENTABULADOS NOS Recursos
Extraordinários (REs) 848826 e 729744**

Em que pese o deslinde regimental que se submete o julgamento das contas de governo, com escora legal na Resolução 1.028/15, esta nobre Corte de Contas não pode, e não deve descurar do primado legal insculpido pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento conjunto dos Recursos Extraordinários (REs) 848826 e 729744, ambos com repercussão geral reconhecida, que discutiam qual o órgão competente – se a Câmara de Vereadores ou o Tribunal de Contas – para julgar as contas de prefeitos, e se a desaprovação das contas pelo Tribunal de Contas gera inelegibilidade do prefeito (nos termos da Lei da Ficha Limpa), em caso de omissão do Poder Legislativo municipal.

Por maioria de votos, o Plenário decidiu, no RE 848826, **que é exclusivamente da Câmara Municipal a competência para julgar as contas de governo e as contas de gestão dos prefeitos**, cabendo ao Tribunal de Contas auxiliar o Poder Legislativo municipal, emitindo parecer prévio e opinativo, que somente poderá ser derrubado por decisão de 2/3 dos vereadores.

No RE 848826, prevaleceu a divergência aberta pelo presidente do STF, ministro Ricardo Lewandowski, que é o responsável pelo acórdão. Segundo ele, por força da Constituição, são os vereadores quem detêm o direito de julgar as contas do chefe do Executivo municipal, na medida em que representam os cidadãos. A divergência foi seguida pelos ministros Gilmar Mendes, Edson Fachin, Cármen Lúcia, Marco Aurélio e Celso de Mello. Ficaram vencidos o relator, ministro Luís Roberto Barroso, e mais quatro ministros que o acompanhavam: Teori Zavascki, Rosa Weber, Luiz Fux e Dias Toffoli.

No julgamento do RE 729744, de relatoria do ministro Gilmar Mendes, o Plenário decidiu, também por maioria de votos, vencidos os ministros Luiz Fux e Dias Toffoli, que, em caso de omissão da Câmara Municipal, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas não gera a inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64/1990. Este dispositivo, que teve sua redação dada pela Lei da Ficha Limpa, aponta como inelegíveis aqueles que "tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, para as eleições que se realizarem nos oito anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do artigo 71 da Constituição Federal". De acordo com o relator do recurso, ministro Gilmar Mendes, quando se trata de contas do chefe do Poder Executivo, a Constituição confere à Casa Legislativa, além do desempenho de suas funções institucionais legislativas, a função de controle e fiscalização de suas contas, em razão de sua condição de órgão de Poder, a qual se desenvolve por meio de um processo político-administrativo, cuja instrução se inicia na apreciação técnica do Tribunal de Contas. No âmbito municipal, o controle

externo das contas do prefeito também constitui uma das prerrogativas institucionais da Câmara de Vereadores, que o exercerá com o auxílio dos Tribunais de Contas do estado ou do município, onde houver. "Entendo, portanto, que a competência para o julgamento das contas anuais dos prefeitos eleitos pelo povo é do Poder Legislativo (nos termos do artigo 71, inciso I, da Constituição Federal), que é órgão constituído por representantes democraticamente eleitos para averiguar, além da sua adequação orçamentária, sua destinação em prol dos interesses da população ali representada. Seu parecer, nesse caso, é opinativo, não sendo apto a produzir consequências como a inelegibilidade prevista no artigo 1º, I, g, da Lei complementar 64/1990", afirmou o relator, ressaltando que este entendimento é adotado pelo Tribunal Superior Eleitoral (TSE).

Sem descuidar da independência das instâncias e da autonomia institucional e constitucional desta E. Corte de Contas, a matéria teve, como é de lei nas situações de repercussão geral, sua eficácia erga omnes impingida a todas as situações de mesmo calibre, sendo matéria hoje tombada sobre tema de repercussão geral, de número 835¹, bem como de tese que, antes de mais nada, configura um direito do gestor em ter a apreciação de suas contas sob o manto do crivo constitucional previsto no art. 31 §2º, da Carta Constitucional, procedendo-se tal qual as anteriores prestações de contas, que estavam sob o advento da Resolução n. 544, de

¹ RE 848826 RG / DF - DISTRITO FEDERAL

REPERCUSSÃO GERAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO

Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO

Julgamento: 27/08/2015 Órgão Julgador: Tribunal Pleno - meio eletrônico

Publicação

ACÓRDÃO ELETRÔNICO

DJe-173 DIVULG 02-09-2015 PUBLIC 03-09-2015

Parte(s)

RECTE.(S) : JOSÉ ROCHA NETO

ADV.(A/S) : ANDRÉ LUIZ DE SOUZA COSTA E OUTRO(A/S)

RECDO.(A/S) : MINISTÉRIO PÚBLICO ELEITORAL

PROC.(A/S)(ES) : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

Ementa Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E ELEITORAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO. JULGAMENTO DAS CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO COMO ORDENADOR DE DESPESAS. COMPETÊNCIA: PODER LEGISLATIVO OU TRIBUNAL DE CONTAS. REPERCUSSÃO GERAL. 1. Inadmissão do recurso no que diz respeito às alegações de violação ao direito de petição, inafastabilidade do controle judicial, devido processo legal, contraditório, ampla defesa e fundamentação das decisões judiciais (arts. 5º, XXXIV, a, XXXV, LIV e LV, e 93, IX, da CF/1988). Precedentes: AI 791.292 QO-RG e ARE 748.371 RG, Rel. Min. Gilmar Mendes. 2. Constitui questão constitucional com repercussão geral a definição do órgão competente – Poder Legislativo ou Tribunal de Contas – para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas, à luz dos arts. 31, § 2º; 71, I, e 75, todos da Constituição. 3. Repercussão geral reconhecida.

Decisão

Decisão: O Tribunal, por unanimidade, reputou constitucional a questão. O Tribunal, por unanimidade, reconheceu a existência de repercussão geral da questão constitucional suscitada. Ministro ROBERTO BARROSO

Relator

Tema

835 - Definição do órgão competente, se o Poder Legislativo ou o Tribunal de Contas, para julgar as contas de Chefe do Poder Executivo que age na qualidade de ordenador de despesas.

200, revogada pelo atual RI desta Casa de Contas, mas que passavam, lato senso, pela deliberação do parlamento municipal.

1- DA ENTREGA

Item 1.1 - Da entrega do RGF – arts. 54 e 55 da LC Federal nº 101/2000, inciso I do art. 5º da LF nº 10.028/2000 e art. 8º, inciso I da Resolução nº 1052/2015 sendo aplicável multa ao Administrador pela entrega fora de prazo.

Nesse ponto o atraso entabulado foi DE APENAS 5 DIAS.

Vejamos o quadro advindo dos auditores que se sublevam contra o atraso realizado:

Período	Prazo até	Data da Entrega	Folha/Peça	Dias de Atraso
6ºB/2014	30-01-15	27-01-15	Folha 426*	0
1ºB/2015	10-04-15	22-04-15	Peça 148823	12
2ºB/2015	10-06-15	20-05-15	Peça 171225	0
3ºB/2015	31-07-15	20-07-15	Peça 191742	0
4ºB/2015	30-09-15	30-09-15	Peça 219119	0
5ºB/2015	30-11-15	23-11-15	Peça 239544	0

(*) Processo de Contas nº 2897-0200/14-5, do exercício de 2014

De pronto, é de se salientar que este atraso não partiu do Executivo Municipal, administração direta, mas de sua Fundação de direito público interno, que a despeito de ser mantido pelo regime tripartite de recursos públicos, é comandada por Presidente próprio.

Na forma da Lei Municipal número 7.809, de 2013, foi disciplinado que a gestão, administração (responsabilidade) e ordenação de despesa da fundação², na acepção técnica trazida por Hélio Saul Mileski é do Presidente do ente fundacional. Observe-se:

² “Reestruturada” pela LEI MUNICIPAL Nº 8407 "A", DE 26 DE FEVEREIRO DE 2016.

REESTRUTURA A FUNDAÇÃO HOSPITAL CENTENÁRIO E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

IARA CARDOSO, Presidente da Câmara Municipal de São Leopoldo. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º A Fundação Hospital Centenário, é uma fundação pública de direito público, com patrimônio próprio e autonomia administrativa e orçamentária, constituída para a execução dos seguintes objetivos:

- I - administrar e executar serviços de assistência à saúde;
- II - administrar e executar serviços de assistência médico-hospitalar e ambulatorial;
- III - prestar serviços a terceiros, pessoas físicas ou jurídicas na sua área de atuação;

DISPÕE SOBRE A ESTRUTURA ADMINISTRATIVA DA FUNDAÇÃO HOSPITAL CENTENÁRIO, E REGULAMENTA AS ATRIBUIÇÕES E REQUISITOS PARA PROVIMENTO DOS CARGOS EM COMISSÃO E FUNÇÕES GRATIFICADAS.

ANÍBAL MOACIR DA SILVA, Prefeito Municipal de São Leopoldo. Faço saber que a Câmara Municipal aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei:

Art. 1º Esta lei dispõe sobre a estrutura administrativa da Fundação Hospital Centenário, especialmente sobre o quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas.

Art. 2º O Quadro de Cargos em Comissão e Funções Gratificadas da Fundação Hospital Centenário é o seguinte:

I - PRESIDENTE

a) São atribuições do PRESIDENTE:

- **Administrar e gerir a Fundação Hospital Centenário;**

- **Prestar contas ao Conselho de Administração para aprovação;**

- **Ser ordenador e responsável pelas contas e despesas da instituição perante todos os tribunais e órgãos de controle interno e externo;**

- Representar a Fundação em juízo ou fora dele, ativa e passivamente, podendo constituir mandatários ou delegar competências;

- Através de Portaria, delegar as funções do artigo 2º, I, alínea "a", número "03" do art. 2º da Lei nº 7.908/2013, ao vice-presidente administrativo;

- Presidir o Conselho Consultivo;

IV - sediar, promover, fomentar, realizar pesquisas científicas, tecnológicas, e de ensino, em saúde e em áreas afetas;

V - servir como local de práticas de ensino na área da saúde;

VI - assegurar e promover, preferencialmente, o atendimento médico-hospitalar aos usuários do SUS.

Parágrafo único. A Fundação Hospital Centenário poderá executar outras atividades, auferindo renda da exploração de seu patrimônio, desde que os recursos sejam revertidos para suas despesas de custeio, manutenção e investimento em bens permanentes, e do uso essencial das suas atividades afins.

- Coordenar a execução de outras atividades afins.
(Redação dada pela Lei nº 8503/2016)

b) Requisitos para provimento do cargo: idade superior a 18 anos e ensino superior Completo.

c) Padrão de vencimento: Subsídio

A Resolução 766/2007 e a Instrução Normativa 25/2007, em especial o art. 1º da primeira norma citada conclama:

Art. 1º Os responsáveis pelos órgãos ou entidades da administração pública direta e indireta municipais, inclusive os consórcios públicos, deverão entregar, enviar e manter à disposição deste Tribunal, por meio informatizado, os dados e informações necessários ao exercício da competência estabelecida nos incisos I, II, III e IV do art. 71 da Constituição Federal, adaptados ao Estado por força do art. 71 da Constituição Estadual.

§ 1º Os responsáveis pelos órgãos/entidades da administração pública direta e indireta municipais, inclusive consórcios públicos, que vierem a ser criados, ficarão obrigados a entregar, enviar e manter à disposição deste Tribunal, dados e informações de que trata o caput deste artigo, a contar do exercício em que se der a instalação dos mesmos.

§ 2º Os responsáveis pelos órgãos/entidades mencionados no caput deste artigo, deverão manter à disposição deste Tribunal, os dados e informações estabelecidos nesta Resolução, bem como da documentação técnica completa e atualizada dos sistemas de processamento eletrônico de dados utilizados para registrar, escriturar ou elaborar documentos referentes à execução de suas atividades, pelo prazo mínimo de 05 (cinco) anos, contados do trânsito em julgado da decisão dos processos de análise de contas.

Com arrimo em ensinamentos do Conselheiro do Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul, Prof. Hélio Saul Mileski, consignou-se o seguinte e presente entendimento:

A par de estruturar os procedimentos do processo de tomada de contas (arts. 81 a 93), o Dec.-lei 200/67 também conceituou quem detém a condição de ordenador de despesa, posicionando-se este como o interessado no processo de julgamento das contas a ser

realizado pelo Tribunal de Contas, nos termos do disposto no seu art. 80:

'Art. 80. Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador da despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regulares suas contas pelo Tribunal de Contas.

§ 1º Ordenador de despesas é toda e qualquer autoridade de cujos atos resultarem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos da União ou pela qual esta responda.

§ 2º O ordenador de despesa, salvo conivência, não é responsável por prejuízos causados à Fazenda Nacional decorrentes de atos praticados por agente subordinado que exorbitar das ordens recebidas.

§ 3º As despesas feitas por meio de suprimentos, desde que não impugnadas pelo ordenador, serão escrituradas e incluídas na sua tomada de contas, na forma prescrita; quando impugnadas, deverá o ordenador determinar imediatas providências administrativas para a apuração das responsabilidades e imposição das penalidades cabíveis, sem prejuízo do julgamento da regularidade das contas pelo Tribunal de Contas'.

Conforme a conceituação legal supratranscrita - §1º -, ordenador de despesa é necessariamente uma autoridade administrativa, de cujos atos resultem emissão de empenho, autorização de pagamento, suprimento ou dispêndio de recursos financeiros. Assim, a função de ordenador de despesa está intimamente ligada à atividade administrativa de execução orçamentária da despesa, envolvendo responsabilidade gerencial de recursos públicos.

Nessa circunstância, para identificação do ordenador de despesa é importante que este só possa assim ser considerado quando investido de autoridade administrativa, via de conseqüência, não podendo ser reconhecido na pessoa do agente subordinado. Por isso, o simples assinador do empenho, o servidor que realiza a liquidação da despesa ou o seu pagamento, em princípio, não pode ser identificado como o ordenador de despesa. Ordenador de despesa é a autoridade administrativa, o responsável mor, com poderes e competência para determinar ou não a realização da despesa, de cujo ato

gerencial surge a obrigação de justificar o bom e regular uso dos dinheiros públicos.

Dessa forma ordenador de despesa é o agente público com autoridade administrativa para gerir os dinheiros e os bens públicos, de cujos atos resulta o dever de prestar contas, submetendo-se, por isso, ao processo de tomada de contas, para fins de julgamento perante o Tribunal de Contas. (...)

Nesse sentido, conforme a abrangência determinada em 1988, independentemente da condição ostentada - ordenador de despesa, administrador ou responsável -, no âmbito da sua atribuição legal, exercer atividades de arrecadação da receita, realização da despesa ou administração de dinheiros, bens e valores públicos, estará sujeito ao processo de tomada de contas e julgamento perante o Tribunal de Contas. (...)

Partindo da conceituação legal de ordenador de despesa, consoante os aspectos referidos no item anterior, em que se inclui a especial circunstância do agente subordinado que exorbita das ordens recebidas, pode-se dizer que existem duas categorias de ordenador de despesa: o originário e o derivado.

Ordenador de despesa originário ou principal é a autoridade administrativa que possui poderes e competência, com origem na lei ou regulamentos, para ordenar as despesas orçamentárias alocadas para o Poder, órgão ou entidade que dirige. Como se trata da autoridade principal, cujas competências e atribuições se originam da lei, o seu poder ordenatório é originário, cujo exercício cabe tão somente a ele.

Ostentam a condição de Ordenadores de Despesa originários os Presidentes dos Poderes legislativo e Judiciário; os Ministros e Secretários de Estado, assim como os dirigentes de autarquias, fundações, sociedades de economia mista e empresas públicas, por possuírem competências e atribuições fixadas em lei, regulamentos ou estatutos societários, para administrarem estas organizações estatais, aplicando os recursos financeiros postos a sua disposição.

Ordenador de despesa derivado ou secundário é aquele com competências e atribuições derivadas do Ordenador originário, por isso, podendo ser chamado também de secundário. Ordenador de despesa derivado assume esta

circunstância mediante o exercício de função delegada ou por ter exorbitado das ordens recebidas.

De acordo com o § 1º, do art. 80 do Dec-lei 200/67, o agente subordinado que deixar de prestar contas, praticar desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade causadora de prejuízo para a Fazenda Pública, exorbitando das ordens recebidas, é responsável direto pelo ato praticado, motivando a instauração de processo de tomada de contas especial, em que figurará como ordenador de despesa secundário, com isenção de responsabilidade do ordenador de despesa principal"³.

Assim, é Presidente, e não o Prefeito, enquanto administrador/responsável, a pessoa que deve ter indicação no aponte, visto ser dever de administração dela o envio documental, na forma da Resolução do TCE/RS, o envio dos relatórios de validação de dados.

Portanto, os 4 dias de atraso do RVE da Fundação Hospital Centenário de São Leopoldo não pode ser creditado ao gestor Prefeito Municipal.

Ato contínuo, e em sendo assim, o prazo foi mínimo e cumprido o mando legal, inexistindo prejuízo. É o que pensa o TCE/RS:

DA GESTÃO FISCAL

1.1 - Da entrega do RGF. Atraso de 20 dias na entrega do Relatório referente ao 2º semestre de 2013 (fls. 136/137 e 176/178).

1.2 - Da entrega do RVE – As entregas dos Relatórios de Validação e Encaminhamento (RVEs), relativas ao 6º bimestre de 2012 e ao 2º e 4º Bimestres de 2013 foram procedidas em atraso (fls. 137 e 176/178).

2.1.2 - Da Publicação do RREO. As publicações e divulgações dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, cujos prazos encerraram-se no decorrer do período ora analisado, não foram procedidas, em sua totalidade, de acordo com o disposto no art. 52 da LC Federal nº 101/2000 art. 52 da LC Federal nº 101/00. Atraso no 2º Bimestre de 2013 (fls. 137/138 e 177/178).

3.3 - A entrega da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno acerca do cumprimento das normas da LRF, relativa ao 2º Semestre de 2012, cujo prazo

³ O controle da gestão pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 120/124.

encerrou-se no decorrer do exercício ora analisado, ocorreu em 20-02-2013, portanto, com 20 dias de atraso (fls. 138/139 e 177/178).

...

É o relatório.

Voto.

Em primeiro plano acerca dos fatos apontados na Informação nº 204/2014 - SAM, cujas falhas dizem respeito à falta de cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação para a Educação Infantil, destaco a necessidade de os gestores públicos envidarem todos os esforços para o cumprimento das metas na área da educação, com vistas a suprimir os déficits apontados.

Quanto às falhas atinentes a Gestão fiscal – itens 1.1, 1.2, 2.1.2 e 3.3, já descritas, as manifestações do Responsável terminam por reconhecê-las, motivo pelo qual permanecem para o exercício em exame.

Quanto a não remessa de documentos pertinentes à prestação de contas do exercício de 2013 entendo que cabe recomendação ao atual Gestor para a iniciativa de providências que objetivem impedir a repetição dessa inconformidade.

Pedindo vênias do entendimento esposado pela representante do Parquet, entendo que as falhas apontadas não chegam a comprometer as Contas de Governo do Administrador e tampouco ensejam a imposição de penalidade pecuniária.

Tipo Processo	CONTAS DE GOVERNO	
Número	000618-02.00/13-4	Exercício 2013
Anexos	000000-00.00/00-0	
Data	30/06/2015	
Publicação	14/07/2015	Boletim 865/2015
Órgão Julg.	PRIMEIRA CÂMARA	
Relator	CONS. ALGIR LORENZON	
Gabinete	ALGIR LORENZON	
Origem	EXECUTIVO MUNICIPAL DE SÃO PEDRO DAS MISSÕES	

[...]

1.1 – A entrega do Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE, relativa ao 4º bimestre de 2012, foi efetuada com 04 dias de atraso, desatendendo ao previsto na Resolução nº 766/2007 e Instrução Normativa nº 25/2007. Há sugestão para que o Administrador seja advertido para o fato de que a reincidência da irregularidade poderá refletir na verificação do atendimento da Lei Complementar nº 101/2000 em exercício futuro, e que a matéria repercutirá na respectiva análise de Contas (fls. 239, 240, 277 e 278).

DO RELATÓRIO GERAL DE CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS.

3.1 – Não foram enviados todos os documentos previstos no Regimento Interno desta Corte - art. 115, inciso I, regulamentado pela Resolução nº 962/2012 (artigo 3º, inciso I), para a prestação de contas do exercício em análise, registrando-se ausente o que segue:

3.1.1 – A cópia das atas de encerramento dos inventários de bens e valores, elaborada pela comissão inventariante, exigida pela alínea "c" do inciso I do art. 3º da Resolução TCE nº 962/2012 não veio aos autos. Os documentos juntados referem-se à justificativa sobre a conclusão do processo de inventário dos bens e valores após 2012 e ao decreto municipal com a normatização da movimentação dos bens patrimoniais, não atendendo a exigência referida (fls. 252, 254 a 275 e 278).

4 - As remessas de informações ao Sistema para Controle de Obras Públicas - SISCOP, foram efetuadas em desacordo com a Resolução TCE nº 612/2002 (e suas alterações) e Instrução Normativa TCE nº 23/2004 (fls. 276, 278 e 279).

O Ministério Público junto a este Tribunal de Contas, por meio do Parecer nº 12735/2014, da lavra do Adjunto de Procurador Ângelo Gräbin Borghetti, opinou pela imposição de multa, pela fixação de débito (item 1.1), pela regularidade de Contas, com ressalvas, de responsabilidade do Senhor Marcos Antonio Chitolina, pelo atendimento à Lei Complementar Federal nº 101/2000, pela advertência ao atual Gestor de que a reincidência no atraso da entrega do Relatório de Validação e Encaminhamento – RVE poderá refletir na verificação do atendimento da Lei Complementar nº 101/2000 em exercício futuro, bem como pela verificação,

Gabinete ALGIR LORENZON
Origem EXECUTIVO MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO

EMENTA

ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL.

Havendo observância às normas de gestão fiscal, o Parecer é pelo Atendimento da LRF.

ENTREGA DOS RELATÓRIOS.

Atraso na entrega. Advertência.

...

Ressalva, inicialmente, que as entregas dos Relatórios de Validação e Encaminhamento (RVEs) não foram procedidas, em sua totalidade, de acordo com as condições e os prazos previstos na Resolução nº 766/2007 e na Instrução Normativa nº 25/2007, pois houve atraso no envio de documentos pela Fundação Hospital Centenário.

Refere, também, que houve atraso na realização da audiência pública referente ao 3º Quadrimestre de 2006, em desacordo com o disposto no § 4º do artigo 9º da LC Federal nº 101/2000.

...

DECISÃO

Decisão nº 1C-0196/2008

A Primeira Câmara, à unanimidade, acolhendo o Voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide:

[...]

b) **advertir o atual Administrador**, para que adote providências objetivando a entrega, nos prazos legais, dos Relatórios de Validação e Encaminhamento, bem como da realização das Audiências Públicas, pois a inobservância de tais procedimentos poderá ensejar, a partir do exercício seguinte, a emissão de Parecer pelo não-atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal;

Sendo outro o administrador, que jamais foi comunicado de decisão deste teor, e tendo linha na jurisprudência hodierna desta Corte, que

entende por ser falha sem ensejar a irregularidade das contas, requer o afastamento do aponte.

Item 1.2 – Da entrega do RVE – Instrução Normativa TCE/RS nº 25/2007.

Nesse ponto o atraso entabulado foi DE APENAS 5 dias.

Isto mesmo, um dia. Observe-se o quadro de fls. 642:

Período	Prazo	Datas das Publicações			Peça	Folha/Página	Dias de Atraso		
		Mural	Jornal	Internet			Mural	Jornal	Internet
6ºB/2014	30-01-15	30-01-15	30-01-15	30-01-15	-	Fls. 371/372*	0	0	0
1ºB/2015	10-04-15	30-03-15	27-03-15	30-03-15	278716	Pag. 21	0	0	0
2ºB/2015	10-06-15	27-05-15	25-05-15	27-05-15			0	0	0
3ºB/2015	30-07-15	31-07-15	28-07-15	28-07-15			1	0	0
4ºB/2015	30-09-15	30-09-15	21-09-15	28-09-15			0	0	0
5ºB/2015	30-11-15	25-11-15	25-11-15	25-11-15			0	0	0

(*) Processo de Contas nº 2897-0200/14-5, do exercício de 2014

De igual modo, sem esquecer o princípio informador do direito administrativo da razoabilidade, citado pelo I. Conselheiro Relator Alexandre Mariotti, no Processo PREST.CONTAS DE GESTÃO FISCAL Número 004043-02.00/09-8 no Exercício de 2009:

No que se refere ao atraso na entrega do RVE (1º bimestre/2009) e na publicação e divulgação do RREO e do RGF do 1º Semestre/2009, verifico que o mesmo ocorreu em apenas 3 e 1 dia, respectivamente (fls. 191 a 193).

A respeito, aplicando o princípio da razoabilidade, entendo que o ocorrido não trouxe grave prejuízo à transparência da Gestão Fiscal do Município. Entretanto, justifica-se a recomendação ao Gestor para que, em entregas e publicações futuras, observe os prazos legais aplicáveis.

Cabe ainda aduzir da leitura do sistema PAD deste E. TCE/RS que a 1ª remessa foi enviada em 27/01/2016, que foi substituída em 02/02/2016, pelos mesmos motivos expostos também pela Prefeitura

Assim, idem ao item anterior, requer seja afastado o apontamento.

Item 2.4 – Da Lei de Acesso à informação: Lei Federal nº 12.527, de 18-11-2011.

Saneando a falha, o Poder Executivo de São Leopoldo inovou o seu sistema da Lei de Transparência, editando sítio na rede mundial de computadores que faz frente às maiores municipalidades, conforme se mostra dos espelhos extraídos da internet (doc anexos).

A páginas vinha sendo melhorada, inclusive corrigindo os erros apontados nas peças 637532 e 637498, como amostragem e a saber:

Recursos Humanos (Artigo 8º, § 2º da Lei nº 12.527/2011)

- Relação dos servidores S
- Indicação de cargo e/ou função desempenhada por cada servidor S
- Tabela com o padrão remuneratório dos cargos e funções N
- Ferramenta de pesquisa (art. 8º, § 3º, I) S
- Gravação de relatórios em diversos formatos (art. 8º, § 3º, II) N
- Existência de informações atualizadas (art. 8º, § 3º, VI) S
- Existência de histórico das informações (art. 8º) S

A transferência de recursos e repasses também vem sendo atendida, tendo o gestor indexado link diretamente com o site da transparência do Governo Federal para validar os dados das transferências voluntárias recebidas da União -
http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaPesquisaFavorecidoPJ_2.asp?Exercicio=2014&hidIdTipoFavorecido=&hidNumCodigoTipoNaturezaJuridica=1&CpfCnpjNis=89814693000160.

Ademais referimos recente julgamento desta Corte de Contas:

Vale salientar que a obediência às disposições da LAI não é faculdade concedida aos Gestores e sim, obrigação inerente ao exercício da gestão econômica, financeira e patrimonial dos bens e recursos públicos. **Assim, eventuais itens descumpridos deverão ser plenamente adequados aos ditames dos comandos legais. Inobstante tais questões, divergindo do posicionamento do MPC, entendo que as falhas não se revelam de gravidade a justificar sanção pecuniária.** Considero que a advertência para a não reincidência no atraso de envio de documentos e para a correção das incompletudes apresentadas no sítio eletrônico da Câmara Municipal de Santo Antônio das Missões – as quais já estariam em andamento, conforme a documentação acostada aos autos – e a ressalva nas contas são suficientes para sancionar o Administrador, forte no princípio da razoabilidade. Nessa esteira, voto pelo atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal,

contudo pelo atendimento parcial às disposições da Lei de Acesso à Informação no exercício de 2013.

CONSELHEIRO SUBSTITUTO

RENATO LUÍS BORDIN DE AZEREDO

PRIMEIRA CÂMARA ESPECIAL SESSÃO:
11/08/2015

CONTAS DE GESTÃO

PROCESSO Nº 1633-0200/13-1 EXERCÍCIO: 2013

ÓRGÃO: Legislativo Municipal de Santo Antônio das Missões

ADMINISTRADOR: Rômulo Nascimento Barros
(Presidente)

Assim, espera ter esclarecido o apontamento, requerendo, tal qual o julgado acima a uniformização de jurisprudência do art. 118 do RI do TCE/RS⁴.

Item 3.3 - Da Manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno - Entrega: Resolução TCE nº 1052/2015, art. 3º, e Instrução Normativa TCE nº 01/2016.

Os auditores alegam que a manifestação Conclusiva da Unidade de Controle Interno acerca do cumprimento das normas da LRF, relativa ao 3º Quadrimestre de 2015, ocorreu em 03-02-2016, portanto, com cinco dias de atraso (peça 279240 do Processo nº 2915-020015-1).

Diversamente do aponte aqui prolatado, a Manifestação da UCCI foi entregue em 29/01/2016, portanto dentro do prazo, e depois substituída.

Por isso, requer seja sublevado o aponte.

ITENS ESCLARECIDOS EM CONJUNTO:

Item 5.1 - Restos a Pagar – art. 42 da LC Federal nº 101/2000

⁴ Art. 118. Compete ao Conselheiro e ao Auditor Substituto de Conselheiro, ao proferir voto, suscitar o Incidente de Uniformização de Jurisprudência, solicitando o pronunciamento prévio do Tribunal quando:

I – na interpretação do direito, verificar que ocorre divergência; e
II – na matéria discutida, houver interpretação diversa da que lhe tenha dado outro órgão julgador.

Parágrafo único. Também compete ao Presidente, ao Representante do Ministério Público de Contas ou a quem detiver legítimo interesse, suscitar Incidente de Uniformização de Jurisprudência.

Item 5.2 - EQUILÍBRIO FINANCEIRO: § 1º DO ART. 1º DA LC FEDERAL Nº 101/2000, EM RAZÃO DE INSUFICIENTE DISPONIBILIDADE FINANCEIRA PARA A COBERTURA DE VALORES PERTENCENTES A TERCEIROS (ADMINISTRAÇÃO DIRETA E SERVIÇO MUNICIPAL DE ÁGUAS E ESGOTOS DE SÃO LEOPOLDO), CONFORME DESTACADO NESTE ITEM (PÁGS. 16 A 20).

No julgamento ocorreu a Decisão nº 2C-0428/2019 do Processo Originário (PO) nº 002393-0200/16-0 – Contas de Governo – Exercício de 2016, do Executivo Municipal de São Leopoldo, prolatada pela Segunda Câmara, em sessão de 22/05/2019, que decidiu:

Decisão n. 2C-0428/2019

A Segunda Câmara, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, decide:

a) emitir Parecer sob o n. 20.190, Desfavorável aprovação das Contas de Governo do Senhor Aníbal Moacir da Silva, Administrador do Executivo Municipal de São Leopoldo no exercício de 2016, com fundamento no artigo 2º da Resolução TCE n. 1.009/2014;

b) emitir Parecer sob o n. 20.190, Favorável à aprovação das Contas de Governo da Senhora Ângela Molin, Administradora do Executivo Municipal de São Leopoldo no exercício de 2016, com fundamento no artigo 3º da Resolução TCE n. 1.009/2014;

c) recomendar ao atual Gestor que evite a ocorrência de falhas como as apontadas neste processo e adote medidas efetivas visando à sua regularização;

d) após o trânsito em julgado, encaminhar o processo ao Poder Legislativo Municipal de São Leopoldo, acompanhado do Parecer de que tratam as letras "a" e "b" desta Decisão, para os fins legais.

Ato contínuo, interposto Recurso de Embargos 031513-0200/19-8 foi assim encartada:

– Recurso de Embargos interposto em face da decisão proferida no Processo n. 002393-02.00/16-0 – Contas de Governo dos Administradores do Executivo Municipal de São Leopoldo no exercício de 2016. Recorrente: Anibal Moacir da Silva. A Secretária do Tribunal Pleno certifica que as ocorrências pertinentes a este processo, nesta

sessão, estão abaixo consignadas. Apresentado o relatório da matéria, o Conselheiro-Relator prolatou seu voto, constante nos autos. Colocada a matéria em discussão e colhidos, individualmente, os votos dos demais Conselheiros, em conformidade com os artigos 1º, § 1º, da Resolução n. 1124/2020 e 2º da Instrução Normativa n. 6/2020, as quais disciplinam as sessões telepresenciais, o voto do Relator foi acolhido pelo Plenário. Certifica, outrossim, que foi proferida a seguinte decisão:

O Tribunal Pleno, por unanimidade, acolhendo o voto do Conselheiro-Relator, por seus jurídicos fundamentos, conhece deste Recurso de Embargos, interposto pelo Senhor Anibal Moacir da Silva, Administrador do Executivo Municipal de São Leopoldo no exercício de 2016, uma vez atendidos os pressupostos legais e regimentais de admissibilidade; e, no mérito, decide por seu não provimento, mantendo as estipulações fixadas na decisão a quo. Participaram do julgamento os Conselheiros Cezar Miola (Relator), Algir Lorenzon, Marco Peixoto, Iradir Pietroski e Alexandre Postal e o Conselheiro-Substituto Alexandre Mariotti. Sala Virtual, em 27-05-2020

Este julgamento que foi mantido em sede de embargos de declaração interposto⁵, decisão esta, devidamente transitada em julgado.

O Regimento interno desta Corte de Contas, Resolução 1.028/2015, em seu art. 132, incisos I, possibilita a revisão das decisões em virtude de **violação de expressa disposição de lei**.

No voto do relator, a Câmara desta instituição, deixou o nobre conselheiro, de verificar a existência de decisões divergentes dentro do próprio julgamento levado a efeito pelo Tribunal, a suscitar incidente de uniformização de jurisprudência, nos termos do Art. 118⁶ do Regimento Interno da Corte, Resolução 1.028/2015, fato que decorreria no trâmite legal dos Art. 147⁷ do instrumento legal citado, em vigor na época (hoje, respectivamente os artigos 118 e 119 da Resolução 1.028/2015) e que fora alvo do objeto de

⁵ Processo nº 21246-0200/20-4 Matéria: EMBARGOS DE DECLARAÇÃO Decisão recorrida: TP-0120/2020 DATA: 27-05-2020 PROCESSO Nº 31513-0200/19-8 RECURSO DE EMBARGOS – CONTAS DE GOVERNO – EXERCÍCIO DE 2016 RELATOR: CONSELHEIRO CEZAR MIOLA Órgão: EXECUTIVO MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO Recorrente: ANÍBAL MOACIR DA SILVA PEÇA: 1241388 (PO) Órgão Julgador: TRIBUNAL PLENO Data da sessão: 19-08-2020

⁶ Art. 146 – Também compete suscitar incidente de uniformização de jurisprudência, perante qualquer das Câmaras, a Auditor Substituto de Conselheiro, ao Representante do Ministério Público junto do Tribunal de Contas ou a quem detiver legítimo interesse, ao verificar a existência de decisões divergentes do Tribunal, quer em sua composição plenária, quer entre as Câmaras.

⁷ Art. 147 – Reconhecida a divergência, suspende-se o processo, cabendo ao Presidente encaminhar os autos, sucessivamente, aos Auditores Substitutos de Conselheiro, para Parecer Coletivo, e ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

embargos, afastado. Desta decisão pois pede julgamento de pedido de revisão.

Preliminarmente para efeitos de revisão da decisão adotada pela Egrégia Corte de Contas, transcrevemos o aponte feito pela Auditoria do Tribunal de Contas do Estado-TCE:

" DA ANÁLISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL

A Análise da Efetividade do Atendimento da Educação Infantil, consoante EC n. 59/2009 e Plano Nacional de Educação, revelou que em 2016, o Município não ofereceu o número de vagas suficientes para a universalização do atendimento na pré-escola, para crianças na faixa etária de 4 e 5 anos, atingindo a cobertura de 69,65%. Também apresentou baixo índice de atendimento em creche para crianças na faixa etária de 0 e 3 anos, 31,38%, de forma a atender a Meta 1 do PNE prevista na Lei Federal nº 13.005/2014 (peças 810757 e 931610).

DO RELATÓRIO GERAL DE CONSOLIDAÇÃO DAS CONTAS

3.1.1 – Da cópia das atas de encerramento dos inventários de bens e valores, nos termos do disposto no art. 2º, inciso III, alínea "d" da Resolução nº 1.052/2015. O documento de peça 513714 informa que o inventário de bens e valores estava em andamento, não foi evidenciando a ocorrência, ou não, de eventuais diferenças em decorrência do controle patrimonial e as respectivas providências, conforme se exige do documento requerido (peça 931610, p. 3). **(Questão que foi devidamente regularizada- grifo nosso e transcrito abaixo:**

3.1.1 - Da cópia das atas de encerramento dos inventários de bens e valores, elaboradas pela comissão inventariante, evidenciando eventuais diferenças e as respectivas providências, em atendimento ao art. 2º, inciso III, alínea "d" da Resolução nº 1.052/2015. O documento de peça 513714 não supre a exigência regimental para fins de prestação de contas. Segundo informado, o inventário de bens e valores está em andamento ("...o trabalho de levantamento físico já está devidamente 99% finalizado.", "Depois de finalizada a digitação, será possível identificar a quantidade de itens não localizados, inservíveis, de pequeno valor, como determinam as normas contábeis vigentes". Assim, não foi evidenciada a

ocorrência, ou não, de eventuais diferenças em decorrência do controle patrimonial e as respectivas providências, conforme se exige do documento requerido.

3.1.2 – O relatório do responsável pelo Sistema de Controle Interno conteve ressalva: foram identificadas **utilizações de recursos vinculados** em desvios de finalidade (peças 513720 e 931610, p. 3).

3.1.2 – O relatório do responsável pelo Sistema de Controle Interno, encaminhado por força do art. 2º, inciso III, alínea "b" da Resolução nº 1.052/2015, cujo parecer foi favorável à aprovação das Contas, conteve a seguinte ressalva, que deve ser devidamente esclarecida pelo Gestor (peça 513720): foram identificadas utilizações em desvios de finalidade no exercício de 2016, para o pagamento de despesas com folha dos servidores e compra de vagas da educação infantil, de vários recursos, com pendência de devolução às contas nos recursos e valores devidamente registrados nas respectivas contas contábeis do Grupo 218910000990000 – Outras Obrigações a Curto Prazo – Outros Valores Pendentes.

O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se, em conclusão, nos seguintes termos:

"1º) Não atendimento à Lei Complementar Federal nº 101/2000 "

Abaixo consta o Parecer Conclusivo do Controle Interno do Município de São Leopoldo, onde destacamos o Item nº 13:

MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DO CONTROLE INTERNO

PODER EXECUTIVO

EXERCÍCIO DE 2016

Período: 3º Quadrimestre

PM DE SÃO LEOPOLDO

Nome da Entidade: PM DE SÃO LEOPOLDO

CNPJ: 89814693000160

ORGÃO Nº: 58700

Código de Barras do RGF que originou o Relatório: 61602120490264096
(Modelo 9)

É Encerramento de Mandato? Sim

Possui RPPS? Sim

Lei de Instituição do Controle Interno: 5382

Data da Lei de Instituição do Controle Interno: 12/01/2004

Lei de alteração da Instituição do Controle Interno: 7910

Data da Lei de alteração da Instituição do Controle Interno: 30/07/2013

13 - Utilização dos Recursos Vinculados

As disponibilidades constam de registro próprio e os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória estão identificados e escriturados de forma individualizada.(grifo nosso)

As disponibilidades do RPPS estão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica não foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.

Observações: Houve utilização para pagamento da folha de pessoal e compra de vagas nas escolas.

A seguir anexamos cópia do Balanço Patrimonial publicado no sítio do Tribunal de Contas do Estado, referente ao Exercício Financeiro de 2016, com as Notas Explicativas obrigatórias em todas as publicações do referido demonstrativo contábil:

Balanco Patrimonial

PM DE SÃO LEOPOLDO

ORGÃO Nº: 58700

CNPJ: 89814693000160

01/01/2016 a 31/12/2016

a. Quadro Principal

ATIVO		PASSIVO	
ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual	ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual
ATIVO CIRCULANTE	204.623.740,18	PASSIVO CIRCULANTE	215.559.468,10
CAIXA E EQUIVALENTES DE CAIXA	36.547.622,87	OBRIG TRABALH PREVIDENC E ASSISTENC A PAG C.P.	94.972.832,35
CREDITOS A CURTO PRAZO	83.333.420,37	EMPRESTIMOS E FINANCIAMENTOS A CURTO PRAZO	13.141.676,45
DEMAIS CREDITOS E VALORES A CURTO PRAZO	81.720.204,93	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A CURTO PRAZO	59.324.297,98
ESTOQUES	3.001.477,89		45.886,92
VARIACOES PATRIMONIAIS DIMINUTIVAS PAGAS ANTECIPAD	21.014,12	OBRIGACOES FISCAIS A CURTO PRAZO	48.074.774,40
ATIVO NAO CIRCULANTE	33.497.504,92	DEMAIS OBRIGACOES A CURTO PRAZO	252.144.973,00
ATIVO REALIZAVEL LONGO PRAZO	28.731.293,31	PASSIVO NAO CIRCULANTE	130.215.788,83
CREDITOS A LONGO PRAZO	4.651.654,56	OBRIG TRABALH PREVIDENC E ASSISTENC A PAGAR LP	51.402.843,65
DEMAIS CREDITOS E VALORES A LONGO PRAZO	114.557,05	EMPRESTIMOS E FINANCIAMENTOS A LONGO PRAZO	65.830.469,03
INVESTIMENTOS E APLICACOES TEMPORARIAS A LONGO PRA	835.160,00	FORNECEDORES E CONTAS A PAGAR A LONGO PRAZO	932.323,73
INVESTIMENTOS IMOBILIZADO	783.278.304,27	OBRIGACOES FISCAIS A LONGO PRAZO	3.763.547,76
	696.355,68	DEMAIS OBRIGACOES A LONGO PRAZO	

INTANGIVEL			
		TOTAL DO PASSIVO	467.704.441,10
		PATRIMÔNIO LÍQUIDO	
		ESPECIFICAÇÃO	Exercício Atual
		PATRIMONIO SOCIAL E CAPITAL SOCIAL	0,00
			598.800.729,75
		AJUSTES DE AVALIACAO PATRIMONIAL RESULTADOS ACUMULADOS	-43.574.105,80
		TOTAL DO PATRIMÔNIO LÍQUIDO	555.226.623,95
TOTAL	1.022.931.065,05	TOTAL	1.022.931.065,05

b. Quadro dos Ativos e Passivos Financeiros e Permanentes

ATIVO (I)		PASSIVO (II)	
ATIVO FINANCEIRO	41.641.736,39	PASSIVO FINANCEIRO	108.537.032,65
Contas escrituráveis da Classe 1 com atributo F	41.641.736,39	Contas escrituráveis do Grupo 2.1 com atributo F	102.956.797,28
		Contas escrituráveis do Grupo 2.2 com atributo F	1.261.498,09
		Créditos Empenhado a	0,00
			0,00
			1.332.966,08

		Liquidar (6.2.2.1.3.01.00)	2.985.771,20
		Empenhos a Liquidar Inscritos em Restos a Pagar não Processados (6.2.2.1.3.05.00)	
		RP não Processado a Liquidar (6.3.1.1.0.00.00)	
		RP não Processados inscrição no Exercício (6.3.1.7.1.00.00)	
ATIVO PERMANENTE	981.289.328,66	PASSIVO PERMANENTE	363.486.145,73
Contas escrituráveis da Classe 1 com atributo P	981.289.328,66	Contas escrituráveis do Grupo 2.1 com atributo P	112.602.670,82
		Contas escrituráveis do Grupo 2.2 com atributo P	250.883.474,91
		TOTAL	472.023.178,38
TOTAL	1.022.931.065,05	SALDO PATRIMONIAL (I - II)	550.907.886,67

Notas Explicativas

1 As aplicações de recursos vinculados são de responsabilidade de cada Ordenador de Despesa, sendo que o controle da utilização dos mesmos é de responsabilidade da Coordenadoria de Tesouraria, que repassa as informações para a Contabilidade realizar os devidos

registros contábeis. 2 Salientamos o esforço da Diretoria de Contabilidade do Município, que gradualmente implementa as ações para implantação das mudanças na Contabilidade Pública, com o intuito de atender de forma plena o regime contábil de competência, bem como, outras exigências. Os procedimentos são, em verdade, de Gestão, e envolvem toda a Administração. 3 Os estoques são mensurados com base no valor de aquisição e o método para mensuração das saídas dos estoques é o preço médio ponderado. Os controles dos estoques e os respectivos valores são de competência dos servidores responsáveis pelos Almoxarifados. Devido à falta de integração no sistema ERP do módulo de Almoxarifado com o módulo Contábil, os valores das saídas dos estoques são registrados manualmente, conforme relatórios dos Almoxarifados. Foram realizados ajustes contábeis nas contas de estoques, com base no Inventário Anual dos Almoxarifados, sendo que os mesmos atestaram a regularidade dos seus estoques. 4 Os empréstimos e financiamentos de longo prazo e curto prazo são atualizados quadrimestralmente. Os valores a longo prazo são calculados a valor presente, no encerramento do exercício. 5 Os Créditos tributários a receber foram lançados por integração com o sistema tributário, em razão do critério de competência, sendo registrados valores a receber de Impostos, Taxas e Contribuições de Melhorias. 6 Quanto ao ISS, conforme o Memorando nº 32/2016 da Diretoria de Receitas Públicas, a receita tributária do ISSQN lançada no sistema da Prefeitura se trata em sua maior parte do lançamento por homologação (que tem prazo de 5 anos para ser verificado pela administração tributária) e por isso os valores lançados (ISS Fixo ou relativos a AINFs) são menores que os valores efetivamente arrecadados. 7 A metodologia de cálculo utilizada quanto aos Ajustes para perdas da Dívida Ativa Tributária, foi elaborada com base na média percentual dos recebimentos dos três últimos exercícios (2014, 2015 e 2016). Devido à falta de integração no sistema ERP do Módulo Tributário com o Módulo Contábil, os valores de créditos de Dívida Ativa foram informados através do Memorando 17 e são de responsabilidade da Diretoria de Dívida Ativa. 8 Os créditos registrados em Créditos a Receber de Entidades Federais representam o somatório dos direitos adquiridos de convênios/financiamentos, de recursos providos da União, firmados, mas ainda não recebidos totalizando R\$ 33.664.291,32. O valor de R\$ 1.400.512,91 no grupo Outros Créditos a Receber e Valores CP - INTER OFSS Estado (Banco do Estado do Rio Grande do Sul) refere-se ao cancelamento de parcelamento de dívida, conforme ofício da STN. 9 Os valores inscritos em Patrimônio são de plena responsabilidade do Departamento de Patrimônio, que realiza os controles e os devidos registros. Foi realizada a contratação de empresa especializada para a realização do Inventário Patrimonial, bem como das Reavaliações e Depreciações, conforme o Pregão Eletrônico nº 11/2015, sendo que os levantamentos iniciaram em 2016. A Portaria nº 91.104 de 08 de julho de 2015 designou a Comissão de Fiscalização do Inventário Anual de Bens Móveis e

Imóveis. Foi emitida a Ata de Encerramento Provisório de Inventário, Reavaliação e Depreciação de Bens, datada de 30 de dezembro de 2016, que apresenta a situação atualizada do levantamento patrimonial. Com base na referida Ata de Inventário, foram realizados os devidos lançamentos de ajustes relativos ao valor apurado do Patrimônio até a data base. Em razão destes ajustes, relativos a inclusão dos bens localizados em inventário, avaliação patrimonial e reavaliações, ocorreu um aumento significativo no Imobilizado em relação ao exerc.anterior.Continua no Quadro de Observações.

Após exame dos documentos anexados acima, é possível concluir que existem várias contradições entre o apontamento feito pela Auditoria do Tribunal de Contas do Estado, conforme consta no Item 3.1.2, peça 0931610, constante na página 706 do Processo nº 002393-0200/16-0, confrontado com o Manifesto da Comissão de Controle Interno, registrado no SIAPC do Tribunal de Contas do Estado, especialmente no Item 13, conforme destacamos:

Manifestação da Unidade de Controle Interno Municipal, item 13:

Utilização dos Recursos Vinculados

As disponibilidades constam de registro próprio e os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória estão identificados e escriturados de forma individualizada.(grifo nosso)

As disponibilidades do RPPS estão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica não foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação.

Observações: Houve utilização para pagamento da folha de pessoal e compra de vagas nas escolas.

O Aporte da Auditoria do TCE constante na Página 706 do Processo nº 002393-0200/16-00 diz:

O relatório do responsável pelo Sistema de Controle Interno contee ressalva: foram identificadas **utilizações de recursos vinculados** em desvios de finalidade (peças 513720 e 931610, p. 3).

3.1.2 – O relatório do responsável pelo Sistema de Controle Interno, encaminhado por força do art. 2º, inciso III, alínea “b” da Resolução nº 1.052/2015, cujo parecer foi favorável à aprovação das Contas, conteve a seguinte ressalva, que deve ser devidamente esclarecida pelo Gestor (peça 513720): foram identificadas utilizações em desvios de finalidade no exercício de 2016, para o pagamento de despesas com folha dos servidores e compra de vagas da educação infantil, de vários recursos, com pendência de devolução às contas nos recursos e valores devidamente registrados nas respectivas contas contábeis do **Grupo 218910000990000 – Outras Obrigações a Curto Prazo – Outros Valores Pendentes.**

Observações:

Comparativo entre o item 3.1.2 da Auditoria do TCE, com o Item 13 do Manifesto Conclusivo do Controle Interno e Notas Explicativas Constantes no Balanço Patrimonial

Ao confrontarmos o apontamento feito pela Auditoria da Colenda Corte de Contas, que se apoiou na Manifestação Conclusiva da Comissão de Controle Interno Municipal, sem efetuar um exame minucioso, sem entrar em detalhes importantes e necessários para podermos fazer uma justificativa à altura que o Processo e Administrador Público merecem, diga-se de passagem, é possível verificar que não consta em qual a conta vinculada se refere o Relatório, isto é, qual o vínculo e nome da conta, segundo tabela de recursos vinculados estabelecida pelo Tribunal de Contas do Estado, através do Manual Técnico, Volume III do SIAPC-Sistema de Informações para Auditoria e Prestações de Contas, estabelecido através da Resolução nº 883, de 12/05/2010 e da Instrução Normativa nº 03 de 15/02/2011-Volumes III-Recursos Vinculados e Volume IV-Plano de Contas Aplicado ao Setor Público-PCASP, ou seja, de qual Conta foi utilizada para cobertura de empenhos liquidados, com pendência de pagamentos. No apontamento feito pelo Tribunal e também no Item 13 do Parecer Conclusivo da unidade de controle interno não foram detalhadas estas informações.

Também se for feito um comparativo entre o Balanço Patrimonial e especialmente nas Notas Explicativas apresentadas junto ao Balanço Patrimonial, que visam fornecer as informações necessárias para esclarecimento da Situação Patrimonial, ou seja, de determinada conta, saldo ou transação, ou de valores relativos aos Resultados do Exercício, ou para menção de fatos que podem alterar futuramente tal Situação Patrimonial em comparação com o Item 3.1.2 já mencionado

acima e com o Manifesto Conclusivo da Comissão de Controle Municipal, é possível concluir que não estão detalhados nestes documentos constantes do Processo em tela, onde, de que forma e como ocorreu o descumprimento do art. 8º, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, que trata de fontes vinculadas de recursos.

Por último cabe considerar que as informações constantes no Balanço Patrimonial e Notas Explicativas, assinadas por Contador responsável, com devida habilitação junto ao Conselho Regional de Contabilidade-CRC/RS, prevalecem sobre o Manifesto Conclusivo da Comissão de Controle Municipal, quando ocorrerem divergências e que foi o justamente como ocorreu neste item e que está sendo objeto de tal justificativa.

Agora o comparativo entre o item Da Análise da Educação Infantil com o item 3.1.2 da Auditoria do TCE, com o Item 13 do Manifesto Conclusivo do Controle Interno. No item Da análise da Educação Infantil destacamos:

3- DA ANÁLISE DA EDUCAÇÃO INFANTIL A Análise da Efetividade do Atendimento da Educação Infantil, consoante EC n. 59/2009 e Plano Nacional de Educação, revelou que em 2016, o Município não ofereceu o número de vagas suficientes para a universalização do atendimento na pré-escola, para crianças na faixa etária de 4 e 5 anos, atingindo a cobertura de 69,65%. **Também apresentou baixo índice de atendimento em creche para crianças na faixa etária de 0 e 3 anos, 31,38%, de forma a atender a Meta 1 do PNE prevista na Lei Federal nº 13.005/2014 (peças 810757 e 931610).**

No item 3.1.2 ressaltamos:

3.1.2 – O relatório do responsável pelo Sistema de Controle Interno conteve ressalva: foram identificadas **utilizações de recursos vinculados** em desvios de finalidade (peças 513720 e 931610, p. 3).

3.1.2 – O relatório do responsável pelo Sistema de Controle Interno, encaminhado por força do art. 2º, inciso III, alínea “b” da Resolução nº 1.052/2015, cujo parecer foi favorável à aprovação das Contas, conteve a seguinte ressalva, que deve ser devidamente esclarecida pelo Gestor (peça 513720): foram identificadas utilizações em desvios de finalidade no exercício de 2016, **para o pagamento de despesas com folha dos servidores e compra de**

vagas da educação infantil, de vários recursos, com pendência de devolução às contas nos recursos e valores devidamente registrados nas respectivas contas contábeis do Grupo 218910000990000 – Outras Obrigações a Curto Prazo – Outros Valores Pendentes.

O Ministério Público junto a esta Corte de Contas manifestou-se, em conclusão, nos seguintes termos:

*“1º) **Não atendimento** à Lei Complementar Federal nº 101/2000 ”*

No Parecer ou Manifestação Conclusiva do Controle Interno da Comissão de Controle Interno, constou:

“Utilização dos Recursos Vinculados

As disponibilidades constam de registro próprio e os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória estão identificados e escriturados de forma individualizada.(grifo nosso)

As disponibilidades do RPPS estão depositadas em conta separada das demais disponibilidades de cada ente e aplicadas nas condições de mercado, com observância dos limites e condições de proteção e prudência financeira.

“Os recursos legalmente vinculados à finalidade específica não foram utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação”. Sem detalhar nome da conta e código numérico conforme tabela padronizada do TCE.

Observações: Houve utilização para pagamento da folha de pessoal e compra de vagas nas escolas.

Também neste confronto existem divergências conforme destacado em negrito, pois no Manifesto da Comissão de Controle Interno, consta que foram utilizados recursos para pagamento da folha de pessoal e **compra de vagas, sem detalhar código e nome da conta utilizada, mas consta que foram corretamente utilizados para compra de vagas nas escolas**, demonstrando a intenção do Administrador em resolver ou minimizar o problema de preenchimento de vagas na Educação Infantil.

No momento em que se aproxima o final do exercício financeiro, e também o final do mandato, uma das preocupações dos gestores, senão a maior, diz respeito à situação econômica e financeira dos órgãos e entidades da Administração Pública Municipal, principalmente no que tange aos restos a pagar. Nesse sentido, lembramos que a Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 101/2000) dispõe, em seu art. 1º, que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe, entre outros princípios, a observância de regras de planejamento orçamentário e financeiro com vistas ao controle do endividamento público que, em verdade, é um dos principais objetivos da Lei, constituindo-se num dos meios para o atingimento do equilíbrio das contas públicas. Logo, o seu cumprimento é requisito para o enquadramento no conceito de gestão fiscal responsável.

Em relação aos restos a pagar, o art. 42 da LRF veda aos gestores contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. O citado dispositivo se encontra inserido no Capítulo VI da LRF, que versa sobre o endividamento público, o qual, no último ano do mandato, deverá ser controlado de forma mais rígida, **devendo, no entanto, sua interpretação ser harmonizada com os demais dispositivos legais aplicáveis, especialmente os comandos da Lei Federal nº 8.666/1993, quando a vigência dos contratos por ela regulados, e a Instrução Normativa nº 18/2015, do Tribunal de Contas do Estado** que dispõe sobre a forma de publicação das informações do Relatório Resumido da Execução Orçamentária – RREO e do Relatório de Gestão Fiscal – RGF, bem como sobre as normas e procedimentos de remessa das informações e dos dados relativos aos órgãos e entes da esfera municipal, para fins do exercício da fiscalização que compete à Corte de Contas, nos termos da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

Nesse contexto, alinhamos a seguir os critérios que deverão ser observados na inscrição de despesas em restos a pagar processado ou não processados, tendo como referência as disposições da Lei Federal nº 4.320/1964 (art. 36), da Lei Complementar nº 101/2000 (art. 1º, § 1º e art. 50, II), Lei Federal nº 8.666/1993 (art. 7º, § 2º, III, art. 14 e art. 57) bem como da Instrução Normativa nº 18/2015, do TCE/RS:

Empenhos de Obras e Prestação de Serviços de Natureza
Continuada:

- a) **os valores correspondentes às obras e prestação de serviços contratadas e efetivamente executadas/prestadas/medidas em 2016, deverão ser empenhados e liquidados e, caso não pagos, inscritos em restos a pagar processados;**
- b) **os valores correspondentes às obras/prestação de serviços contratados, empenhados, mas não executados em 2016, terão seus**

empenhos cancelados, não havendo, via de regra, a inscrição dessas despesas como restos não processados. Nessa hipótese, caberá verificar se no orçamento de 2017 foi prevista dotação orçamentária que permita o empenho das parcelas das obras/serviços a serem executados naquele exercício financeiro, bem como a vigência dos respectivos contratos e o cronograma de execução de cada etapa e, se for o caso, mediante aditivo, repactua-los

Falta de disponibilidade financeira:

a) **de acordo com a Instrução Normativa nº 16/2015, do TCE/RS, quando não houver disponibilidade de recursos suficiente para a inscrição de restos não processados, os empenhos correspondentes deverão ser cancelados e, nesta hipótese**, relacionados em linha específica no demonstrativo dos restos a pagar do último semestre/quadrimestre de 2016. Tal disposição é válida para qualquer empenho não liquidado, independente da fonte de recursos (próprio ou vinculado);

b) a falta de disponibilidade financeira não autoriza o estorno/cancelamento de empenhos já liquidados (Parecer Coletivo nº 01/2003, do TCE/RS).

Da novel interpretação dada pelo TCE/RS para o conceito de restos a pagar e a possibilidade de prorrogações dos contratos e avenças assumidas anteriormente:

A Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, a qual pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas. Para tanto, estipula critérios de cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e de obediência a limites e condições no que tange à 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.

Destarte, a Lei de Responsabilidade Fiscal visa, fundamentalmente, à obtenção de resultados positivos entre receitas e despesas governamentais para a redução do nível de endividamento de curto e longo prazos, em prol do funcionamento eficiente da máquina pública, sem constrangimentos orçamentários e financeiros.

Dentre as várias limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, em especial aquelas que regulam a atuação dos gestores em seu último ano de mandato, verifica-se a particularidade inserida em seu artigo 42:

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

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.⁸

De acordo com a regra do transcrito dispositivo legal, nos últimos oito meses do mandato, *in casu*, do Prefeito Municipal, não basta ter apenas dotação orçamentária para que possa ser assumida obrigação de despesa. Antes de contrair obrigação de despesa, o referido gestor deve comprovar que há condição de pagá-la com os recursos do próprio exercício financeiro. Evita-se que o titular de Poder contraia nova obrigação, ao final de mandato, que comprometa a administração futura através do repasse do respectivo ônus de pagamento ao novo gestor.

Para a verificação do descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, além de comparação matemática do saldo de restos a pagar de empenhos emitidos nos dois últimos quadrimestres de mandato em relação ao saldo da disponibilidade de caixa na posição do último dia de mandato, é necessária a indicação de qual foi a obrigação de despesa assumida e não satisfeita no exercício, a data de assunção, a sua origem, a sua natureza, a identificação do credor, bem como a identificação dos elementos de convicção de que o gestor público tinha consciência que não poderia honrá-la até o final do mandato.

Portanto, a comprovação do descumprimento ao artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal exige o detalhamento individual da obrigação de despesa que restou em aberto, acompanhado da demonstração de que, no momento de sua assunção, a projeção da disponibilidade de caixa mostrava-se negativa de forma evidente e, mesmo assim, ver se o gestor público a realizou.

⁸ Considerar o art. 8º, Parágrafo Único e o art. 50, inciso I.

Mesmo com a regra limitadora do orçamento quanto ao período, que é anual, carece, ainda, de explicação sobre que tipo de receita e de despesa poderiam ser considerados no orçamento. Assim, portanto, a Lei 4.320/64, nos Arts. 34 e 35⁹, estabeleceu que o exercício financeiro coincidirá com o ano civil e, também, estabeleceu o regime de caixa para a receita e de competência (na fase do empenho) para as despesas.

É voz corrente entre todos que labutam na área técnica contábil que no Brasil vigora regime misto de reconhecimento das receitas e das despesas: *de caixa para a receita e de competência para a despesa*. O regime de caixa para a receita pública significa reconhecê-la na contabilidade somente através da arrecadação, não importando o fato gerador do tributo originário dos ingressos; já o regime de competência para a despesa significa, conforme Resolução CFC N° 750, de 29 de dezembro de 1993, do Conselho Federal de Contabilidade, reconhecer a despesa nos registros contábeis independentemente do seu pagamento, mas pelo compromisso assumido.

Na verdade, o regime de competência para a despesa como expresso na Lei n° 4.320/64, era uma interpretação de doutrinadores, posto que o regime de competência era relacionado à fase do empenho da despesa e não na assunção de compromisso. Considerava-se despesa governamental o ato de subtrair do orçamento (empenho) dotação orçamentária, o que era um equívoco do ponto da repercussão patrimonial.

Tal conclusão não poderia ser mais equivocada. A despesa governamental passa, a partir da LRF, por cinco fases: autorização, programação, empenho, liquidação e pagamento¹⁰. A fase do empenho não gera obrigação para com o credor porque este ainda pende de entrega do material ou prestação de serviço. Logo, o regime de competência não poderia, de forma alguma, se dar na fase do empenho como se registrava até então. Era, por conseguinte, um regime de competência forçado porque incidia em fase da despesa não condizente com o regime.

⁹ Art. 34. O exercício financeiro coincidirá com o ano civil.

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II - as despesas nele legalmente empenhadas.

¹⁰ Destas fases a do pagamento é a única que não mais é orçamentária, mas, sim, passa a ser extra-orçamentária porque independe do orçamento para pagamento. A fase orçamentária da despesa termina na liquidação.

Todavia, pode-se afirmar que os restos a pagar possuem origem no regime contábil de competência, constituindo-se em despesas empenhadas mas não pagas dentro do exercício. São os restos a pagar assim definidos pelo Art. 36 da Lei 4.320/64:

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

Nos registros contábeis os restos a pagar integram o Passivo (que significam obrigações) e se constituem em um elemento representativo da dívida pública flutuante¹¹, nos termos do Art. 92¹² da Lei 4.320/64.

Os restos a pagar dividem-se em duas espécies, conforme demonstra o parágrafo único do Art. 92: *em restos a pagar processados e não-processados*.

Os restos a pagar não-processados ganham esta denominação porque se originam em valores empenhados para terceiros e que pendem da contrapartida deste na relação comercial com a administração pública. Falta-lhe, portanto, a fase da liquidação. Os restos a pagar não-processados, portanto, são aqueles que foram apenas empenhados, mas que não passaram pelo estágio da liquidação e, com o encerramento do exercício, contabilmente, são (eram) consideradas despesa para poderem figurar como valores a pagar no próximo exercício. No encerramento do exercício o efeito contábil para gerar os restos a pagar não-processados é o reconhecimento da obrigação que, na verdade, não ocorre. Era, portanto, a inscrição de restos a pagar não-processados, uma despesa irreal segundo o regime de competência.

Os restos a pagar processados constituem-se em despesas que foram empenhadas e *liquidadas* ainda antes do encerramento do

¹¹ Que não depende do orçamento para ser saldado porque ou já afetou o orçamento ou realmente não necessita dele

¹² Art. 92. A dívida flutuante compreende:

- I - os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;
- II - os serviços da dívida a pagar;
- III - os depósitos;
- IV - os débitos da tesouraria.

Parágrafo único. O registro dos restos a pagar far-se-á por exercício e por credor, distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.

exercício, mas ainda não foram pagas, devendo ser apenas no próximo exercício.

Dois aspectos preliminares são importantes: o primeiro diz respeito ao fato de que o dispositivo encontra-se, como dito, inserido dentro do Capítulo sobre o endividamento e que, por isso, em conformidade com o art. 1º, § 1º, se constitui em um dos meios para o atingimento do equilíbrio das contas públicas. O segundo, é que o artigo se refere à dívida flutuante e, mais especificamente, do controle rígido dessa dívida flutuante nos últimos oito meses do mandato do titular do Poder. Logo, o seu cumprimento é requisito para o enquadramento no conceito de gestão fiscal responsável.

No que se refere ao endividamento, a LRF se restringiu a dispor sobre limites e condições quanto à dívida fundada, não o fazendo, com exceção do artigo ora em comento, quanto à dívida flutuante.

Portanto, se o equilíbrio das contas públicas é um dos princípios a ser buscado durante toda a gestão do administrador, a Lei, no que se refere aos últimos oito meses do mandato, trata o equilíbrio de forma mais rígida, devendo-se, desta forma, buscar o entendimento do artigo em conformidade com os demais dispositivos legais existentes

Oportuno referir-se que os chamados restos a pagar, os quais destinam-se ao registro dos valores cuja despesa não pôde ser realizada ou paga até o término de um exercício, devem ter a devida provisão de recursos financeiros, arrecadados no exercício de sua inscrição, para seu pagamento na época oportuna. Aliás, os artigos 47 e 48 da Lei Federal nº 4.320/64 já estabeleciam a necessidade de uma programação financeira, objetivando evitar justamente, o aparecimento de déficit da execução orçamentária.

Entretanto, isto não foi verificado ao longo dos tempos, pois, normalmente, os valores eram ali inscritos sem haver a respectiva disponibilidade de caixa, onerando, conseqüentemente, a execução orçamentária do (s) exercício (s) seguinte (s).

De outra parte, cabe destacar que o dispositivo em tela deverá ser analisado com muita cautela, a fim de não ser criado embaraço à ação da Administração, frente às diversas situações que poderão surgir, as quais deverão ser analisadas uma a uma.

O mandamento em análise veda ao titular de Poder ou órgão contrair "obrigação de despesa" sem que a mesma possa ser paga nos últimos oito meses do mandato ou, ainda, sem que o Poder/órgão possua, em caixa, em 31 de dezembro, recursos financeiros para a sua satisfação, no caso de vir a efetuar seu pagamento no exercício seguinte.

A expressão grifada “obrigação de despesa” merece alguns comentários, considerando inexistir na Lei 4.320/64, embora esteja inserida na Constituição Federal, em seu art. 167, inciso II.

Em decorrência do art. 35 da Lei 4.320/64, pertencem ao exercício financeiro as receitas nele arrecadadas e as despesas legalmente empenhadas. Por isso, diz-se que temos um regime contábil misto adotado no Brasil, qual seja, de caixa para a receita e de competência para a despesa, daí decorrendo, em uma análise conjunta e em conformidade com os artigos 58 a 65 da Lei 4.320/64, que todo o empenho gera obrigação de despesa.

O termo “obrigação de despesa” como posto na LC nº 101/2000 tem o objetivo de atingir não somente o empenho de despesa, mas, também todo aquele compromisso assumido e que efetivamente ainda não esteja materializado na fase do empenho. Uma leitura rápida e descontextualizada dos princípios constitucionais orçamentários, notadamente o princípio da anualidade orçamentária, e com o próprio parágrafo único do art. 42, poderia levar à interpretação de que o administrador público teria a obrigatoriedade de manter, em sua integralidade, no caixa do Poder ou órgão, recursos necessários à satisfação das obrigações de despesa contraídas. Porém, tal entendimento não se afiguraria como procedente.

Ocorre que o caput do art. 42 refere-se à obrigação de despesa; contudo, o seu parágrafo único, ao regulamentar o caput, esclarece que, na determinação das disponibilidades de caixa, deverão ser consideradas as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Nada mais correto. As despesas compromissadas são aquelas que foram ou irão ultrapassar a fase da liquidação do empenho até o final do exercício; logo, do total da obrigação de despesa contraída nos dois últimos quadrimestres, que ultrapassassem aquele exercício, para fins da apuração das disponibilidades de caixa, somente seriam consideradas aquelas parcelas do compromisso assumido que fossem liquidadas até o final do exercício, ficando as demais, em obediência ao princípio da anualidade orçamentária, com fonte de financiamento nos orçamentos dos próximos exercícios.

Por consequência da aplicação do princípio contábil da competência da despesa, a “obrigação de despesa” de que trata o artigo 42, quando do final do exercício, seria praticamente sinônimo de despesa liquidada ou em execução, que deveria ter o seu pagamento efetuado dentro ainda do exercício financeiro ou, no mínimo, que houvesse recursos em caixa disponíveis, neste mesmo exercício, para satisfação da obrigação, mesmo que o pagamento ocorresse no exercício seguinte.

Não se quer aqui esgrimir o art. 1º §1º da LRF, mas compreendê-lo dentro de um contexto maior.

O equilíbrio orçamentário, repete-se, serve apenas como forma de atingimento do equilíbrio financeiro. Não quer significar que as receitas devem ser sempre iguais às despesas. As despesas podem ser superiores às receitas se houver, como saldo do exercício anterior, superávit financeiro¹³. O contrário também é objeto de análise: as despesas devem ser inferiores às receitas se houver déficit¹⁴. Em conclusão, o equilíbrio das contas de que trata a Lei é o financeiro, pois este deriva, em primeiro plano, do equilíbrio orçamentário, que não significa receitas iguais às despesas, mas, sim, compatíveis com o equilíbrio de caixa.

Como consequência prática da aplicação do princípio contábil da competência e da imposição do equilíbrio das contas ditado pelo Art. 1º, §1º da LC nº 101/2000, tem-se que o sistema orçamentário somente pode registrar despesas que estejam de acordo com a Lei.

Dessa forma, qualquer inscrição em restos a pagar sem cobertura de recursos não deveria ser levada a registro contábil pelo sistema orçamentário. Em outras palavras, nem deveria ser empenhada, pois o limite à geração de empenhos são, em tese, os recursos financeiros, segundo se depreende da melhor exegese do Art. 1º, §1º, da LC nº 101/2000.

Não se quer dizer que este tipo de despesa (empenhos a serem inscritos em restos sem recursos financeiros como suporte) não mereceria registro contábil. Seria o fim da contabilidade como ciência. As despesas sem recursos financeiros para a sua cobertura deveriam ser inscritas na contabilidade, em restos a pagar, pelo sistema de variações passivas no sistema financeiro¹⁵. Em situação análoga a aqui prolatada que envolveu o ex-prefeito de Gravataí Daniel Bordignon e deputado estadual, nos autos do Processo n. Nº 70025301193, teve por bem a Corte de Justiça Estadual julgar improcedente ação criminal que estava lastreada no crime fundado em restos a pagar, espelhado de igual forma no quesito administrativo sob o crivo desta Corte de Contas. Eis a ementa da decisão:

**AÇÃO PENAL ORIGINÁRIA. DEPUTADO ESTADUAL.
OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS NOS DOIS ÚLTIMOS
QUADRIMESTRES DO MANDATO DE PREFEITO PARA AS**

¹³ Nesse caso – orçamento deficitário – deverá haver previsão na lei orçamentária sobre o financiamento deste déficit que, no caso, será o superávit financeiro do exercício anterior:

Art. 7º. A Lei de Orçamento poderá conter autorização ao Executivo para:

I - abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43;

II - realizar em qualquer mês do exercício financeiro operações de crédito por antecipação da receita, para atender a insuficiência de caixa.

§ 1º. Em casos de déficit, a Lei de Orçamento indicará as fontes de recursos que o Poder Executivo fica autorizado a utilizar para atender à sua cobertura.

¹⁴ A diferença positiva é representada pela reserva de contingência no orçamento.

¹⁵ Grupo de contas ainda não previsto no elenco de contas do TCE; todavia, tal providência deve ser uma questão de tempo para que a Corte gaúcha cheque a este entendimento que, aliás, já possui este tratamento na União.

QUAIS NÃO HAVIA SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE DESPESAS. PROVA.

A condenação penal exige demonstração inequívoca do agir delituoso imputado, com o dolo próprio do tipo incriminado. **Hipótese em que a incriminação se afeve a peças técnicas produzidas pelo Tribunal de Contas e assessoria do próprio Ministério Público, no que se fundou a denúncia oferecida, sem acréscimo algum durante a instrução criminal, de sorte que sem resposta eficaz, mediante demonstração específica, restaram as justificativas apresentadas pela defesa, pessoal e técnica, as quais, outrossim, encontraram conforto na prova oral e documental produzida em juízo. Prefeito Municipal que se viu denunciado por 52 dos 11000 empenhos feitos nos dois últimos quadrimestres. E, desses 52 empenhos, 39 disseram com despesas, isoladamente consideradas, de valor inferior a R\$ 10.000,00, o que nada, ou quase nada, representava em relação ao orçamento municipal, por isso que a absolvição, aí, já resultaria da simples compreensão, que o Prefeito Municipal haveria de ter, de que teria como honrá-las até o final do exercício. Contratação de valor mais significativo, havida com o hospital sediado no município, que, pela alegação, não infirmado, nem se trataria propriamente de novo relacionamento, senão que de consolidação de diversos contratos já em vigor e indispensáveis à comunidade. Os empenhos outros disseram com despesas com educação, contraídas também com olhos na necessidade de atendimento do percentual previsto constitucionalmente, e prioridades estabelecidas no orçamento participativo. Prefeito Municipal, outrossim, que logrou reduzir, ao longo de seu mandato, significativamente o impacto dos restos a pagar no orçamento, cujo equilíbrio encontrou ainda severas dificuldades no atraso e insuficiência de repasses pelo Estado. Conjunto de circunstâncias que, apreciadas englobadamente, não indica a condenação como melhor alternativa.**

AÇÃO PENAL IMPROCEDENTE, COM A ABSOLVIÇÃO DO RÉU POR FALTA DE PROVAS. UNÂNIME.

PROCESSO-CRIME

ÓRGÃO ESPECIAL

Nº 70025301193

COMARCA DE PORTO ALEGRE

MINISTÉRIO PÚBLICO

AUTOR
DANIEL LUIZ BORDIGNON
REU

Na ocasião, o relator Desembargador Marcelo Pereira Bandeira manifestou-se em sua fundamentação:

Sem que se possa refutar essas afirmativas (ao menos como o que aportou aos autos), deu conta o acusado - o que encontrou reforço na prova oral - de que no ano de 2004, no qual autorizadas as despesas em questão, mais de 17000 empenhos foram feitos (fl. 5939v). Destes, cerca de 11000 nos dois últimos quadrimestres, dos quais apenas 52 agora enquadrados como despesas contraídas nesse período não liquidadas e não pagas no final do exercício.

Ao que nos parece, este é o verdadeiro espírito da lei: vedar o uso abusivo de recursos ao final do mandato, e não impedir a marcha e atividade da máquina pública.

Por fim, e espancando as dúvidas, a situação aqui prolatada foi objeto de julgamento pelo TCE/RS, nos autos do processo 005025-0200/12-7, que comprovando o todo aqui falado, disse que restos a pagar faz referencia **AOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES E SUA DISPONIBILIDADE FINANCEIRA, E NÃO AOS PERÍDOS POSTERIORES OU ANTERIORES Á ESTE. VEJAMOS:**

VOTO

Início pelo item 5.2 do Relatório de Gestão Fiscal, que trata de insuficiência financeira no encerramento do exercício de 2012.

No encerramento dos exercícios de 2008 a 2011 não foi constatada insuficiência financeira. Já no encerramento do exercício de 2012 constatou-se desequilíbrio financeiro na ordem de R\$ 2.287.001,58, no Recurso Livre (0001), sendo 1.267.440,20, referentes a Restos a Pagar Processados e R\$ 1.019.561,38, referentes a Restos a Pagar Não Processados.

Tenho como oportuna a alegação do Gestor, em esclarecimentos complementares, de que parte do valor adicionado pelo Serviço de Acompanhamento de Gestão (SAG) como insuficiência financeira do Recurso Livre (0001) dizia respeito a convênios firmados junto ao Governo Federal. Observo, inicialmente, que o acréscimo realizado decorre de apontamento realizado pela Equipe de Auditoria no item 5.1.1 do processo de Contas de Gestão nº 8089-0200/12-0, que tratou de despesas não

empenhadas no Recurso Livre no exercício de 2012 (fls. 1.112 a 1.116 do referido processo). No entanto, conforme empenhos juntados na manifestação complementar do Gestor, do montante de R\$ 1.443.423,32, R\$ 769.208,96, comprovadamente, conforme quadro que apresento a seguir, referiam-se a recursos relativos aos convênios "Drenagem Urbana/União/Fundo Perdido", "Pró-Transporte/PAC2" e "Saneamento Integrado". Logo, apenas R\$ 674.214,36 poderiam ser considerados como despesas relativas ao Recurso Livre (0001) e não o montante de R\$ 1.443.423,32.

Drenagem Urbana/ União/Fundo Perdido	Pró-Transporte / PAC2	Saneamento Integrado	Nº Empenho	NF	Fl.
15.729,25	0,00	0,00	19231/2013	1093	399*
32.216,64	0,00	0,00	19233/2013	1090	400*
0,00	5.052,63	0,00	18801/2013	2314	404**
0,00	88.100,39	0,00	18795/2013	2360	405**
0,00	59.206,22	0,00	18797/2013	2368	406**
0,00	94.068,01	0,00	18799/2013	2388	407**
0,00	25.134,91	0,00	18803/2013	1542	408***
0,00	156.454,10	0,00	18805/2013	1664	409***
20.940,00	0,00	0,00	18811/2013	473	410****
0,00	0,00	44.748,41	18806/2013	1882	411***
101.588,00	0,00	0,00	18813/2013	475	415****
125.970,40	0,00	0,00	19228/2013	474	416****
296.444,29	428.016,26	44.748,41	TOTAL		

* Empresa: Construtora Sintra Ltda.

** Empresa: Dobil Engenharia Ltda.

*** Empresa: Construtora e Pavimentadora Pavicon Ltda.

**** Empresa: Conster Construções Ltda.

Embora a importância de R\$ 1.443.423,32 tenha sido somada pelo SAG ao valor dos Restos a Pagar Não Processados, é oportuno observar que o referido montante influenciou na composição geral da insuficiência financeira. Passo a demonstrar tal situação, conforme quadro a seguir, que compara os dados do Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC) enviados pelo Município em 31/01/2013 (relativo ao 6º bimestre de 2012) e os dados considerados pelo SAG, após a realização dos ajustes, todos em relação ao Recurso Livre (0001):

	Restos a Pagar Processados	Restos a Pagar Não Processados	Disponibilidade	Insuficiência Financeira
SAG (fl. 259)	2.559.875,23	2.462.984,70	2.735.858,35	-2.287.001,58
SIAPC (fls. 224, 226 e 228)	2.559.875,23	1.019.561,38	2.936.026,07	-643.410,54
Diferença	0,00	1.443.423,32	-200.167,72	-1.643.591,04

A diferença de R\$ 200.167,72 corresponde a valores considerados como recursos extra-orçamentários para cobertura dos Depósitos registrados no Passivo

Circulante. E a diferença de R\$ 1.443.423,32 refere-se aos valores apontados pela Equipe de Auditoria no item 5.1.1 do processo mencionado anteriormente.

Ou seja, a importância de R\$ 1.443.423,32 foi incluída pelo órgão técnico como Restos a Pagar Não Processados, o que na opinião deste Relator, não deve influenciar na apuração da situação financeira do órgão, eis que os Restos a Pagar Não Processados referem-se a despesas não liquidadas, ocasião em que os bens ou as mercadorias não foram entregues e os serviços não foram prestados. Logo, não se trata de uma despesa líquida e certa, mas sim da destinação orçamentária para que a despesa fosse realizada.

Assim, caso fosse comparada à Disponibilidade já ajustada pelo SAG com o montante de Restos a Pagar Processados (fl. 259), ambos do Recurso Livre (0001), teríamos uma situação de suficiência financeira na ordem de R\$ 175.983,12. Sendo que tal situação reverter-se-ia em insuficiência financeira no valor de R\$ 498.231,24, caso o montante de R\$ 674.214,36, relativos às despesas de Recursos Livres não empenhadas no exercício de 2012, e incluídas conforme item 5.1.1 do Relatório de Auditoria, fossem consideradas como Restos a Pagar Processados.

Ainda assim, para fins de emissão do Parecer Prévio, conforme também manifestei em outras oportunidades, deveria ser levada em consideração a alegada queda na arrecadação do FPM, de acordo com informação da Confederação Nacional dos Municípios sobre o "Reflexo da desoneração do IPI na transferência de FPM para Sapiranga/RS", cujo montante para o exercício de 2012 totaliza R\$ 867.129,00 (fl. 337).

Por todo o exposto, embora a situação apresentada deva ensejar no não atendimento ao §1º do artigo 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal, penso que existem elementos que inviabilizam sopesar a presente matéria para fins de macular a globalidade das contas do Município de Sapiranga, no que tange à emissão do Parecer Prévio.

Por mais que os dados sejam fundados no SIAPC - Sistema de Informações para Auditoria e Prestação de Contas não há o *detalhamento originário dos dados que geraram a essência da dívida.*

Veja que o sistema de detalhamento da tabela de contas referente ao Programa de Autenticação de Dados – PAD, em suas várias versões, identifica as contas em restos a pagar liquidados e restos a pagar não processados, sendo que o sistema identifica empenhos liquidados, em liquidação, transferidos e com inscrição no exercício.

E aqui ocorre uma distorção que já foi objeto de discussão há muito tempo atrás, que legitimou esta metodologia de formatação de aferição e restos a pagar, e por conseguinte insuficiência financeira, nos atos de gestão.

A gerar craveira draconiana para os últimos oitos meses de mandato, se esqueceu que já se passaram outros 40 meses, considerando uma única legislatura, onde as obrigações fatalmente

foram assumidas, o que significa dizer que o que é empenhado, processado e que ao final não demonstra suficiência financeira, em sua esmagadora maioria, nasceram de despesas originadas fora do período vedado.

O princípio constitucional da legalidade (CF, Art. 37) se manifesta, no tocante às autorizações para a geração de despesas públicas, através do orçamento do governo. O orçamento público, no Brasil, é composto através de verdadeiro sistema denominado de *sistema de planejamento integrado*. Constitui-se na ação concomitante de três leis: o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentária anual.

O Parlamento autoriza ao Poder Executivo a efetuar gastos através do orçamento anual. Destaca-se que o orçamento é lei, atualidade material, por força da Emenda Constitucional nº 86/2015.

Portanto, se o equilíbrio das contas públicas é um dos princípios a ser buscado durante toda a gestão do administrador, a Lei, no que se refere aos últimos oito meses do mandato, trata o equilíbrio de forma mais rígida, devendo-se, desta forma, buscar o entendimento do artigo em conformidade com os demais dispositivos legais existentes.

Oportuno referir-se que os chamados restos a pagar, os quais destinam-se ao registro dos valores cuja despesa não pôde ser realizada ou paga até o término de um exercício, devem ter a devida provisão de recursos financeiros, arrecadados no exercício de sua inscrição, para seu pagamento na época oportuna ou assegurados via garantia de repasse do Estado ou da União.

Situação mencionada acima, que verificamos expressa nos documentos a seguir apresentados.

Cabe frisar, que estas despesas foram incluídas em auditoria realizada posterior a apresentação de toda a documentação pertinente ao exercício 2015, quando do exercício de uma nova gestão na administração municipal com identificação ideológica oposta ao governo anterior findo de 2012.

Além disso, os valores, diferentes do informado na auditoria realizada, de serem recursos livres, os empenhos realizados, liquidados e pagos, demonstram exatamente ao contrário. OS RECURSOS, NA SUA GRANDE MAIORIA, SÃO ORIUNDOS DE CONTRATOS DE REPASSES, conforme quadro demonstrativo que segue.

Quanto aos valores a receber de transferências legais (FNDE, SUS, Assistência Social, Salário Educação etc), considerando as conclusões da Informação nº 022/2004, da Consultoria Técnica do TCE/RS, que abordou

a possibilidade de crédito, pelos municípios, dos valores a receber em decorrência de "compromissos assumidos por conta de recursos a serem transferidos de outra esfera de governo", se, efetivamente, houver o atraso de tais repasses. entende-se razoável contabilizar os respectivos valores como créditos a receber da União e/ou Estado, bem como considerá-los como disponibilidade financeira para fins de inscrição dos restos a pagar, obedecida as vinculações de recursos correspondentes.

Ainda, quanto ao aponte da insuficiência financeira para a cobertura dos Restos a Pagar de 2015 que está a ensejar a emissão do parecer desfavorável à aprovação da prestação de contas da Gestão Fiscal do Município, conforme comprovado mediante envio dos números dos balanços dos últimos exercícios, é no sentido de que a insuficiência financeira possui um caráter estrutural, fruto da queda de arrecadação provocada pela redução da atividade econômica do município (fechamento de empresas) com consequência imediata no índice de retorno do ICMS, ponderando-se que não foi possível diminuir, na mesma proporção, a oferta de bens e serviços públicos à população, o que contribuiu para o não alcance do equilíbrio fiscal. O enfrentamento de situação de emergência tem sido considerado pelo Tribunal de Contas na análise dos processos de prestação de contas. É o que se vê, por exemplo, do relatório e voto do Conselheiro Relator no processo nº 001467-0200/09-3 (Município de Guarani das Missões)

Tangente ao desequilíbrio financeiro gerador de Parecer pelo Não-Atendimento à Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e ao saldo insuficiente em disponibilidade financeira relativa aos Recursos Livres para fazer frente aos valores inscritos em Depósitos de Terceiros (item 3 – Da Gestão Fiscal), o Administrador refere as dificuldades enfrentadas em face das situações de emergência vividas pelo Município, seja antes pela estiagem (em janeiro/2009) e depois pela enchente (em novembro/2009), fatos, estes, evidenciados e comprovados nos autos, conforme Decretos editados no âmbito do Estado e do Município (fls. 152, 168 a 170, 180 a 181, 183 e 184, respectivamente).

Entendo, assim, aceitável a argumentação apresentada, para justificar o desequilíbrio destacado no Processo de Gestão Fiscal. Neste sentido, embora o Parecer, exarado no referido processo, não possa ser revertido, considero que a inconformidade não é suficiente para determinar penalidade ou reprovação das presentes Contas.
(grifamos)

Também é ser destacado que embora o relatório tenha se fundamentado tão somente na análise técnica dos documentos encaminhados através do Sistema Informatizado para Auditoria e Prestação de Contas (SIAPC), a situação merece uma análise associada à realidade local, a fim de que se busque decisão justa. Nesse sentido cabe argumentar que a única situação destacada como íaina foi a insuficiência financeira, ao passo que todos demais indicadores da gestão fiscal do Município, como os Gastos com Pessoal, o Índice de Endividamento Público, as despesas mínimas com Educação e Saúde, o Limite de Gastos do Poder Legislativo, a publicação dos relatórios, etc. estão dentro dos parâmetros estabelecidos na legislação.

Tais argumentos são importantes visto que, embora tenha havido o agravamento da situação financeira em relação ao exercício anterior, isto não significa que tenha ocorrido malversação de recursos públicos, má-gestão ou qualquer evento de cunho negativo na condução das contas públicas do Município, já que boa parte dos fatos geradores das despesas executadas formadoras deste montante são oriundas de problemas advindos da situação anômala a vontade do gestor vivenciada em 2015 e, esse fato isolado, é que determinou o aumento dos restos a pagar, independente da vontade do gestor. Em outras palavras, o déficit verificado não é originário de atos impensados ou mesmo abusivos da Administração Municipal, e isso requer que a análise não se restrinja unicamente a interpretação fria dos números.

Em complemento aos argumentos acima, existe a relevância de considerar que a situação de desequilíbrio financeiro apontada foi sazonal, ou seja, verificada no momento estático do encerramento do exercício de 2015 e unicamente na fontes de recursos Livres.

Ainda, em que pese o posicionamento contrário da auditoria do TCE-RS, caberá ponderar a existência dos chamados "Restos a Receber" relativos às transferências do FPM, ICMS, IPVA, IPI/Exportação e L.C. 87/96 (Lei Kandir) que, embora tenham ingressado no caixa do Município nos primeiros dias de 2015, se referem a receitas efetivamente arrecadadas em 2014, porém não transferidas naquele exercício.

Nesse sentido, é pertinente inferir que a Secretaria do Tesouro Nacional (Portaria Conjunta nº 02/2008) e a Própria Confederação Nacional dos Municípios (Nota Técnica nº 27/2008), orientam os Municípios no sentido de contabilizar e considerar tais valores como disponibilidades de caixa do exercício de competência (2014). Cite-se, por exemplo, o Processo nº 003235-02.00/08-2 (Município de Pedras Altas), em que foram contabilizados recursos do FPM e ICMS como "Restos a Receber" e nem por isso o TCE deixou de considerá-los como disponibilidade financeira.

em outras situações análogas, o TCE também emitiu parecer favorável às contas. Com efeito, no Processo nº 003591-02.00/07-9 (Município de São João do Polêsine), foi proferido o seguinte voto:

“Todavia, comparando o quantitativo de Restos a Pagar com a Receita Corrente Líquida do Município em 2006, que fora de R\$ 4.643.913,27 (quatro milhões, seiscentos e quarenta e três mil, novecentos e treze reais e vinte e sete centavos), já que se trata de Recurso nº 001 (Livre), constato que o valor desprovido de disponibilidade financeira para **resgate representa apenas 2,66% desta. Logo, não há, a meu ver, risco ao equilíbrio das contas públicas municipais, parecendo-me uma demasia rejeitar inteiramente as contas de uma gestão em função de tão-somente isso, até mesmo porque na Auditoria Ordinária foram constatadas apenas duas falhas sem qualquer relevância ao contexto.** (grifou-se)

Ademais, houve a redução da insuficiência financeira no período auditado, em relação ao exercício de 2014. Em 2014 os restos a pagar contabilizavam R\$ 105.289.288,03 enquanto que no exercício de 2015 eles foram de R\$ 90.719.449,82, uma redução da evolução anual da despesa processada de 13,94%.

Veja-se e não as medidas saneadoras em relação ao ano 2014 e 2015 peça 0798655 pag . 18, já que o montante de R\$ 43.849.979,21 melhorou em Relação aos anos anteriores de 2015 e 2014.

Assim, em relação a insuficiência financeira, comparada a 2012¹⁶, constata-se um decréscimo em 2015 de 13,84% em relação a 2014 e de 7,33% em relação a 2015.

Significa dizer que o gestor vem adotando medida de austeridade fiscal e mesmo com a queda da arrecadação conseguiu ele, ainda sim, reduzir o déficit. Mesmo a redução nominal de valores é situação real, ainda que não se atualize os valores indexado com base no IGP-DI/FGV do exercício base. Vejamos os dados disponíveis no próprio sítio do TCE/RS:

Evolução dos Restos a Pagar

Evolução dos Restos a Pagar

¹⁶ Que sofreu aumento percentual de 89,9%

EXERCÍCIO	TOTAL RESTOS A PAGAR	EVOLUÇÃO %	INSUFICIÊNCIA FINANCEIRA	
			R\$	% s/ Total RP
2005	39.485.745,46		23.827.963,04	60,35
2006	39.357.540,18	-0,32	25.159.944,98	63,93
2007	40.701.180,50	3,41	21.541.231,84	52,93
2008	35.857.337,14	-11,90	25.750.317,71	71,81
2009	34.624.087,17	-3,44	28.788.715,81	83,15
2010	39.962.399,51	15,42	30.896.083,64	77,31
2011	42.983.019,67	7,56	33.651.329,97	78,29
2012	50.464.420,58	17,41	37.056.308,75	73,43
2013	76.126.559,53	50,85	53.952.277,55	70,87
2014	107.712.743,68	41,49	98.485.819,40	91,43
2015	108.071.953,90	0,33	90.719.449,82	83,94

No caso envolvendo a insuficiência financeira, a atual administração do Executivo de São Leopoldo demonstra os fatos, reais, com os relatórios da CAGE do exercício de 2015, bem como os convênios de recursos não repassados do ano de 2016, junto a União, Estado e Município e, ainda, despesas judiciais do exercício de 2016.

resumindo-se pois toda a situação.

A posição apresentada no Relatório de restos a pagar e insuficiência financeira, emitido pelo TCE-RS no processo nº 02393-02.00/16 0, página 18, para o encerramento do ano base de 2012, foi de R\$ 48.787.671,92.

Tal posição não reflete com exatidão a verdadeira posição a curto prazo e gera uma diferença significativa devido a diversas operações realizadas no encerramento do exercício daquele ano.

O dispositivo em tela alude que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente em que se

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

Nesse aspecto, e sabendo-se que a Administração não deve deixar restos a pagar desde que deixe a suficiente reserva financeira para pagar. Assim, passamos a análise dos Restos a pagar, que pertenciam ao exercício de 2012 e foram pagos com verbas de 2013.

Verifica-se que foram consumidos durante o exercício de 2013 o valor R\$ 19.229.008,98, que, se não fossem utilizados para pagar as despesas daquele exercício (2013), fariam frente às despesas dos exercícios seguintes, fazendo com que as mais diversas necessidades e não resultariam em endividamento da Administração 2013/2016.

As necessidades de realização de despesas só crescem para o atendimento das mais diversas situações que vivencia o Ordenador de despesas, por este motivo, e para não deixar de serem realizadas as despesas referentes a estas necessidades da população é que o Administrador tomou esta decisão, que apesar de ser arriscada não deixou de satisfazer tais despesas, porém estes valores devem ser somados a insuficiência do período analisado.

Assim teríamos a seguinte composição:

Insuficiência 2012	18.787.471,00
Diferença dos restos a pagar 2012	19.229.008,98
Total	68.016.680,90

Outro ponto que é fator de desequilíbrio nas contas financeiras do município e que foi utilizado pela administração anterior, foi o de não deixar despesas empenhadas. É possível verificar que créditos na conta contábil Passivo sem execução Orçamentária no valor de R\$ 10.876.744,01.

A característica fundamental da despesa pública é de ser precedida de autorização legislativa, por meio do orçamento. A Constituição Federal vedou no inciso II do artigo 167, a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

A Lei de Crimes Fiscais considera crime ordenar despesa sem autorização legislativa, no entanto, tendo ocorrido a contraprestação de bens e serviços ou qualquer outra situação que enseje obrigação a pagar para uma determinada unidade gestora, mesmo sem previsão orçamentária, esta deverá registrar o passivo correspondente, sem prejuízo das responsabilidades e providências a serem tomadas pela inobservância.

A Contabilidade é ciência que tem como objeto de estudo o patrimônio de uma entidade, sua composição e variação. A Contabilidade Pública é ramo da ciência contábil aplicado as entidades públicas, devendo observar os princípios que norteiam essa ciência.

O momento de reconhecimento da despesa por competência também foi adotado pela Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, Lei Complementar nº 101/2000 no inciso II, do art. 50, reforçando entendimento patrimonialista sobre a utilização da ocorrência do fato gerador como o momento determinante para o registro da despesa.

"Art. 50 - Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

.....

" a despesa e a assunção de compromissos serão registradas segundo o regime de competência, apurando-se, em caráter complementar, o resultado dos fluxos financeiros pelo regime de caixa;"

face ao exposto, tal valor registrado no Passivo Permanente, refere-se a despesas que deveriam ter sido empenhadas no exercício de 2012 e foram registradas no exercício de 2013, de acordo com a movimentação de crédito dessa conta. Este fato é verificado no balancete contábil de 2013 na coluna de créditos do período.

Em nossa opinião, tais despesas devem ser somadas a insuficiência apresentada em 2012, pois foi aquela administração que deu causa e, portanto os valores resultariam em:

Insuficiência ajustada 2012	50.016.600,70
Passivo sem execução orçamentária	10.876.744,01
Total	<u>78.893.424,91</u>

Assim, três tipos de despesas orçamentárias podem ser classificadas como Despesas de Exercícios Anteriores (DEA): a que possuía dotação específica do exercício já encerrado, mas que, por algum motivo, não foi empenhada na época própria; a decorrente de Restos a Pagar (RAP) que foram cancelados, mas que permanece o direito ao crédito (prescrição interrompida) em razão de o fornecedor já ter entregue o bem ou o serviço; e aquela decorrente de compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício financeiro correspondente, como uma obrigação de pagamento criada em virtude de lei.

É possível verificar que foram empenhadas diversas despesas referentes a exercícios anteriores as quais afetaram sobremaneira as

disponibilidades do exercício de 2013. O sistema informatizado de Contabilidade emitiu relação de empenhos por credor, juntado em anexo, no qual totaliza R\$ 16.088.910,27, que a nosso entendimento deveriam compor os valores de insuficiência de 2012 pois referem-se a despesas que foram executadas naquele exercício e não ocorreu o retorno empenho.

Dessa forma, os novos valores seriam:

Insuficiência ajustada 2012	78.893.424,91
Despesas de Exercícios Anteriores	16.088.910,27
Total	94.982.335,18

Portanto, estas inclusões no valor inicial das insuficiências financeiras forem recebidas por esta Corte de Contas, temos que, o valor real seria de R\$ 94.982.335,18, e, comparado com o valor de insuficiência financeira apresentado em 2016, que foi de R\$ 92.637.651,13, **verificaríamos que as insuficiências foram menores durante a gestão, e que não existia a situação de desequilíbrio financeiro.**

Por derradeiro, calha lembrar que na análise dos dados do SIACPC autenticados no PAD deste TCE/RS, referente as despesas de exercícios anteriores 2013

Apreciando as contas relativas ao exercício de 2012, por conta de seu encerramento, verifica-se que foram estornados empenhos, o que indica que a gestão do último quadriênio assumiu despesas que agora, são contabilizadas como sua.

Quanto a inexistência de disponibilidades financeiras suficientes para a cobertura dos Valores Restituíveis (valores de terceiros), inscritos no Passivo Circulante, conforme relatado no item 5.2, para que o Administrador se manifeste quanto à utilização dos montantes de R\$ 1.124.142,21 (Administração Direta), R\$ 1.473.441,78 (Fundação Hospital Centenário – São Leopoldo) e R\$ 3.246.144,39 (Serviço Municipal de Água e Esgotos – São Leopoldo), de propriedade de terceiros, para cobertura de outras obrigações financeiras assumidas vale memorar que isto se refere a valores ainda de posse da Prefeitura, mas são de bancos, associações, tais como as consignações em folha, entre outros.

Estes valores deveriam ser subtraídos da receita, através de ajustes no PAD.

Nos anos anteriores também constou esta inconformidade e foi colocado que seriam enviados à Diretoria de Contabilidade instruções para proceder o ajuste que estão sendo feitos.

nesse ponto, o serviço de instrução municipal II (peça 2431504) opinou no sentido de manter a decisão.

No parecer 1982/2020 opinou o Ministério Público de Contas pelo conhecimento do Recurso de Embargos e, no mérito, por seu não provimento, mantendo inalterada a decisão da Câmara.

Na decisão o douto conselheiro relator dispôs em seu voto:

A demonstração de que no período 2013-2016 foram investidos recursos acima do mínimo legal em ASPS, MDE e FUNDEB, cuja fonte para os gastos complementares teria sido a fonte 0001 (recurso livre), não exime o Gestor do cumprimento das regras pertinentes ao equilíbrio financeiro, destacando-se que investimentos acima dos limites legais constitui uma discricionariedade do Administrador, conforme critérios de oportunidade e conveniência. É equivocada a interpretação dada pelo Recorrente ao teor do Parecer Coletivo TCE/RS nº 01/2003. Conforme leitura do mesmo, é possível o cancelamento de empenhos relativos a despesas não processadas em hipóteses legalmente justificáveis, como, por exemplo, a não realização, total ou parcial, do serviço a que se refere o empenho (peça 2247722, p. 05). O Recorrente não apresenta justificativas adequadas para a possibilidade de cancelamento de Restos a Pagar Não Processados - RPNP. Nesse sentido, vale destacar ainda excerto do referido parecer: "a hipótese de cancelamento de empenhos não se constituiria em alternativa legal a ser adotada para atendimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulam os procedimentos contábeis relacionados com a transição entre gestões (peça 2247722, p. 03). Quanto à justificativa para a desconsideração de Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores, trata-se de mera conjectura, sem fundamento fático e legal. Em relação à consideração de valores a receber originados de convênios e parcerias junto a outros entes em disponibilidade de caixas, a fim de alterar o valor da insuficiência financeira, há entendimento desta Corte de Contas quanto a sua possibilidade, vide instruções normativas emitidas anteriormente, tratando das remessas de dados ao SIAPC. Segundo as orientações, "os valores registrados no Ativo Circulante, relativos às

transferências voluntárias da União ou Estado, deverão ser acrescidos, através de ajuste na coluna Adição/Exclusão do Modelo 3, ao saldo da disponibilidade financeira, obrigatoriamente atendida a identificação do recurso vinculado pertinente, nos casos do município ter aberta conta bancária contábil, no recurso vinculado específico, para fazer o ajuste. Caso não tenha conta bancária contábil específica, o ajuste deverá ser feito diretamente no Modelo 7 na coluna disponibilidade". Nesse sentido também é oportuno referir a Informação TCE/RS nº 22/2004, pela qual se conclui pela consideração dos valores resultantes dos débitos da União e/ou Estado para com os Municípios, e atinentes aos Restos a Pagar originários de obrigações de despesa contratuais, como disponibilidade de caixa para os efeitos do art. 42 da LRF. (Grifei). Contudo, mesmo considerando os valores a receber de recursos ou convênios da União no valor de R\$ 33.664.291,32 e do Estado do Rio Grande do Sul, no montante de R\$ 1.400.312,71 (mas peças 2247724, p. 399, e 2247773, p. 22, o valor total corresponde a R\$ 1.400.269,90), com a ressalva de que desse total apenas R\$ 12.450,00 poderiam ser considerados, visto se referirem ao exercício de 2014, enquanto a diferença remete ao exercício de 2010, haveria alteração da insuficiência financeira para R\$ 57.572.846,90, ainda assim superior à verificada em 2012, de R\$ 48.787.671,92, demonstrando a existência de desequilíbrio financeiro. (Grifei.)

Ocorre que esta situação não corresponde à realidade, havendo contradição no ato fundante decisório, em contrariedade, ao Princípio da Fundamentação das Decisões Judiciais, já ostentado pela Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu art. Artigo 93, inciso IX, segundo o qual "todas as decisões serão fundamentadas, demonstrando que a base que alicerça o decisum vem diversa do que é alegado para fornir a desfavorabilidade do parecer.

Pois, pormenorizar-se-á cada um dos pontos vinculados que culminaram na decisão.

Na Análise do Saldo de Restos a Pagar por "Recursos Vinculados" e das "Disponibilidades Financeiras" existentes no Encerramento do Exercício, foi constatado a inexistência de Recursos financeiros para a cobertura dos mesmos. Segundo o sistema de Análise do Egrégio Tribunal de Contas, feito pelo **SIAPC** - Relatório de Validação

o encerramento-RVE - Programa de Autenticação de Dados, a evolução dos Restos a Pagar por Recursos Vinculados e das Disponibilidades Financeiras no Encerramento do Exercício de 2016, foi de insuficiência financeira de R\$ 92.637.651,13, correspondente a 89,88% do total dos Restos a Pagar, sendo superior àquela apurada no encerramento do exercício de 2012, fato que demonstrou a situação de Desequilíbrio Financeiro durante a gestão, em desatendimento ao disposto no § 1º do Art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Vê-se que foram apresentadas as seguintes justificativas que entendemos cabíveis, que demonstram que não houve o descumprimento de um dos Principais pilares da Lei de Responsabilidade Fiscal, que é a questão do Equilíbrio das Contas Públicas. Segundo o Sistema de Análise do Egrégio Tribunal de Contas, feito pelo **SIAPC** - Relatório de Validação e Encerramento-RVE - Programa de Autenticação de Dados, a evolução dos Restos a Pagar por Recursos Vinculados e das Disponibilidades Financeiras no Encerramento do Exercício de 2016, foi de insuficiência financeira de R\$ 92.637.651,13, correspondente a 89,88% do total dos Restos a Pagar, sendo superior àquela apurada no encerramento do exercício de 2012, fato que demonstrou a situação de Desequilíbrio Financeiro durante a gestão, em desatendimento ao disposto no § 1º do Art. 1º da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Neste tópico trouxe a decisão, da qual se extrai o exerto:

"Item 5.1 Restos a Pagar. Concluiu-se que o Executivo não atendeu aos preceitos inscritos no art. 42 da Lei Complementar Federal nº 101/2000, tendo em vista que não há suficiente disponibilidade financeira para as despesas empenhadas nos últimos dois quadrimestres do mandato, nos recursos relacionados na tabela abaixo, que não foram pagas dentro do mesmo (peça 798655, PO, pp. 15 e 16).

Item 5.2 Equilíbrio financeiro. Tendo por base os valores atualizados monetariamente, observa-se que a Insuficiência Financeira existente no encerramento do exercício de 2016, no valor de R\$ 92.637.651,13, é superior em 89,88% em relação à apresentada no encerramento do exercício de 2012. Utilização dos montantes de R\$ 1.124.142,21 (Administração Direta), R\$ 3.246.144,39 (Serviço Municipal de Águas e Esgotos de São Leopoldo) e R\$ 1.473.641,78 (Fundação Hospital Centenário) de propriedade de terceiros, para a cobertura de outras obrigações financeiras assumidas. Conclui-se pelo não atendimento do

disposto no § 1º do art. 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000 (peça 798655, PO, pp. 16 a 18).

Razões recursais apresentadas à peça 2247718, pp. 01 a 58.

Documentos anexos às peças 2247717, 2247722, 2247724, 2247725, 2247728, 2247729, 2247766, 2247773, 2247783, 2247787, 2247791, 2247792, 2247813, 2247815, 2247836 e 2247839.

O Recorrente inicialmente aduz que foram utilizados recursos financeiros da fonte 0001 (recurso livre) para cumprimentos dos índices constitucionais em educação/MDE, FUNDEB e saúde/ASPS, o que teria ocasionado a insuficiência financeira. Apresenta para o período de 2013 a 2016 histórico dos gastos com MDE, FUNDEB e ASPs, demonstrando que foram dispendidos recursos complementares, acima dos limites constitucionais, cuja origem foi a fonte 0001 (recurso livre).

O recorrente refere que os Restos a Pagar não Processados – RPNP que estiverem com indisponibilidade financeira seriam passíveis de cancelamento, pois, conforme Parecer Coletivo TCE/RS nº 01/2003, seria facultado ao Administrador cancelar os RPNP quando houver insuficiência de recursos financeiros. Os RPNP nessa situação totalizariam R\$ 2.844.023,85.

Aduz que em relação os Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores ao Ano de 2016 podem ter ocorrido prescrições, ou mesmo "liquidação automática", os quais poderiam ser desconsiderados do montante de insuficiência financeira, num valor de R\$ 28.807.459,90.

Aduz que o saldo de R\$ 3.042.371,32 poderia ter sido cancelado, diminuindo o valor da insuficiência financeira para R\$ 87.595.079,81.

Faz menção a valores a receber de recursos **ou convênios da União no valor total de R\$ 22.444.281,22**, assim como a **R\$ 1.400.512,91 relativos ao exercício de 2016, de convênios ou auxílios na área da saúde entre o Município e o Estado do Rio Grande do Sul. Tais valores deveriam ter sido considerados nas disponibilidades de caixa, de modo a alterar a insuficiência de caixa, relativa a Restos a Pagar**

processados, de R\$ 72.637.651,13 para R\$ 57.572.846,90.

Em suma, refere que no exercício de 2016 foi transferido o montante de R\$ 86.930.082,95 da fonte 0001 (recurso livre) para fontes de recursos vinculados, 0020 (MDE) e 0040 (ASPS), que é facultado o cancelamento de restos a pagar não processados, com insuficiência financeira, conforme Parecer Coletivo TCE/RS nº 01/2003, cujo total foi de R\$ 5.042.571,32 e que é permitido o lançamento em créditos a receber valores pendentes de recebimento da União e do estado, que somaram R\$ 35.064.804,23, e que podem ser deduzidos da insuficiência financeira.

A análise.

A demonstração de que no período 2013-2016 foram investidos recursos acima do mínimo legal em ASPS, MDE e FUNDEB, cuja fonte para os gastos complementares teria sido a fonte 0001 (recurso livre), não exime o Gestor do cumprimento das regras atinentes ao equilíbrio financeiro, destacando-se que investimentos acima dos limites legais constitui uma discricionariedade do Administrador, conforme critérios de oportunidade e conveniência.

Aqui cabe denotar a contradição e obscuridade do fundamento decisório, na forma do ditado no art. 489 do NCPC¹⁷, pois de um lado de fato, o Administrador tem liberdade de ação administrativa, dentro dos limites permitidos em lei, ou seja, a lei deixa certa margem de decisão diante de caso concreto, de tal modo que a Autoridade poderá optar por uma dentre várias soluções possíveis, todas, porém, válidas perante o direito, em relação ao Princípio de Discricionariedade do Administrador, porém, por outro lado não sobre outra opção do Administrador, fazer Transferências entre Contas Bancárias, para honrar os compromissos assumidos, foi a alternativa adotada, pois adotou-se observar o cumprimento dos ditames constitucionais, em relação à Educação, incluindo o FUNDEB e à Saúde.

NAO CONSIDERAR QUE TODOS UTILIZADOS RECURSOS DA FONTE livre (0001), não condiz com a realidade dos Municípios, pois sabe-se que

¹⁷ Segundo os incisos I e II do art. 489, §1º do NCPC, a sentença será considerada não fundamentada quando (I) se limitar à indicação, à reprodução ou à paráfrase de ato normativo, sem explicar sua relação com a causa ou a questão decidida; quando (II) - empregar conceitos jurídicos indeterminados, sem explicar o motivo concreto de sua incidência no caso.

a fonte livre (0001), que é o que sobra para o Administrador manter e investir na cidade é o que resta ao Administrador e que os recursos utilizados pela Educação, FUNDEB e Saúde, não serão ressarcidos para a fonte livre (0001), para que o Administrador possa reinvestir os recursos utilizados. Também cabe ressaltar que cada vez mais a União e o Estado repassam obrigações ao município, sem repassar os recursos financeiros suficientes para que estes novos compromissos assumidos sejam quitados.

Chama a atenção outro ponto disforme da sentença aplicável.

“É equivocada a interpretação dada pelo Recorrente do teor do Parecer Coletivo TCE/RS nº 01/2003. Conforme teor do mesmo, é possível o cancelamento de empenhos relativos a despesas não processadas em hipóteses legalmente justificáveis, como, por exemplo, a não realização, total ou parcial, do serviço a que se refere o empenho (peça 2247722, p. 03). O recorrente não apresenta justificativas adequadas para a possibilidade de cancelamento de Restos a Pagar Não Processados – RPNP. Nesse sentido, vale destacar ainda excerto do referido parecer: “a hipótese do cancelamento de empenhos não se constituiu em alternativa legal a ser adotada para atendimento dos dispositivos da Lei de Responsabilidade Fiscal, que regulam os procedimentos contábeis relacionados com a transição entre gestões” (peça 2247722, p. 05). Quanto à justificativa para a desconsideração de Restos a Pagar Processados de Exercícios Anteriores, trata-se de mera conjectura, sem fundamento fático e legal.”

Esta alegação está em clara contradição com o paradigma fundado no que foi chamado de “equivoco” no relacionamento do Parecer Coletivo TCE nº 01/2003, senão a visão unilateral do Nobre Conselheiro que de certo não concorda com o lavrado no material institucional do próprio TCE/RS, pelos motivos a seguir expostos.

Com relação ao Processamento da Despesa, em consonância com as normas de Direito Financeiro contidas na Lei Federal nº 4.320-04 e Normas para Licitações e Contratos da Administração Pública, estabelecidas pela Lei nº 8.666/93 e legislação posterior, toda

aquisição de bens e serviços deverá iniciar-se com abertura de um processo regular onde se discriminem os bens a serem adquiridos e dotações orçamentárias específicas, objetivando assegurar a execução orçamentária, o equilíbrio entre os dispêndios e as receitas, a estabilidade financeira e maior segurança à Administração nas fases ou estágios da despesa pública, que por ordem cronológica são: empenho, liquidação e Pagamento.

1º Estágio – Empenho: O art. 60 da Lei 4.320-64 estabelece que “É vedada a realização da despesa sem previo empenho”. O que é o empenho? Defendido pelo Prof. José Olavo Nascimento (1992, p. 65), “O empenho tem a força de gerar obrigação jurídica para o Estado”. Com base no art. 58 da Lei 4.320-64, o **empenho** da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Ainda esclarece Nascimento (1992, p. 69) que o “empenho representa dupla garantia: para o credor e para a Fazenda”. Nos Municípios, o único Ordenador de despesa da Prefeitura Municipal é o Prefeito Municipal (ou quem ele delegar). Caberá somente ao Ordenador da despesa autorizar a emissão de empenhos e pagamentos.

2º Estágio – Liquidação da Despesa: A liquidação da despesa compreende o 2º estágio da despesa e é caracterizada pela entrega da obra, bens, materiais ou serviços, objeto do contrato com o fornecedor. A Lei 4.320-64, em seu art. 63, define que a liquidação da despesa “consiste na verificação do direito adquirido pelo credor, tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Na liquidação da despesa, é verificado se o contrato foi efetivamente cumprido pelo fornecedor. De acordo com Toledo Jr. e Rossi (2000, p. 168). **Uma respeitável corrente doutrinária entende que a despesa pública somente se aperfeiçoa após sua regular liquidação; o estágio anterior, o do empenho, constitui mera reserva orçamentária, contabilizada, apenas, no sistema compensado do Balanço Patrimonial.** Dito de outra maneira, o efetivo reconhecimento da despesa, no Passivo Financeiro da entidade (*empenho a pagar ou Restos a Pagar*), verifica-se quando consumado o regular processo de liquidação, ou seja, depois que o contratado entregou os bens, serviços ou obras previstos na Nota de Empenho, estando, desta feita, o gasto apto ao pagamento ou, o que dá no mesmo, a reduzir a disponibilidade de caixa da entidade governamental.

Calha dizer pois que não se trata de errônea interpretação ao parecer Coletivo nº 01/2005 da Comissão Contábil de Contas, pois se por força da legislação é proibido o Cancelamento de Restos a Pagar Processados, uma vez que a Despesa já foi Liquidada, o

mesmo não se pode dizer aos Restos a Pagar Não Processados, pois não foi consumado o estágio mais importante da Despesa Pública, que é a Liquidação da Despesa.

O que foi informado e que não haveria disponibilidade financeira suficiente nas diversas fontes de recursos vinculados aos repasses da União e Estado, é facultado ao Administrador Cancelar ou Estornar Despesas ou Restos a Pagar Não Processados, uma vez que a Despesa Pública somente se "**aperfeiçoa**" quando ocorrer a execução ou liquidação da despesa previamente empenhada, sendo que nestes casos, não existe o direito líquido e certo do credor em receber o pagamento.

5º Estágio – Pagamento: Com base nos artigos 64 e 65 da Lei 4.320-64, o **pagamento** da despesa compreende o terceiro estágio da despesa e consiste no despacho exarado por autoridade competente, determinando que a despesa seja paga. Pagamento: último estágio a ser percorrido pela despesa orçamentária, é o ato em que o Poder Público faz entrega do numerário correspondente, recebendo a devida quitação. **O pagamento da despesa somente será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação**, por tesouraria ou pagadoria regularmente instituídas, por estabelecimentos comerciais e, em casos excepcionais, por meio de adiantamento.

Creditos ou valores a receber: Por último, o relatório pelo I. Conselheiro faz menção a valores a receber de recursos ou convênios da União no valor total de R\$ 33.664.291,32, assim como a R\$ 1.400.512,91 relativos ao exercício de 2016, de convênios ou auxílios na área da saúde entre o Município e o Estado do Rio Grande do Sul. Tais valores deveriam ter sido considerados nas disponibilidades de caixa, de modo a alterar a insuficiência de caixa, relativa a Restos a Pagar Processados, de R\$ 92.637.651,13 para R\$ 57.572.846,90.

Em relação a consideração de valores a receber originados de convênios e parcerias junto a outros entes em disponibilidade de caixas, a fim de alterar o valor da insuficiência financeira, há entendimento desta Corte de Contas quanto a sua possibilidade, vide instruções normativas emitidas anualmente, tratando dos termos de ajuste do SIAFC.

Segundo as orientações, "os valores registrados no Ativo Circulante, relativos às transferências voluntárias da União ou Estado, deverão ser acrescidos, através de ajuste na conta

Adição/exclusão do modelo 3, do saldo da disponibilidade financeira, obrigatoriamente atendida a identificação do recurso vinculado pertinente, nos casos do município ter aberto conta bancária contábil, no recurso vinculado específico, para fazer o ajuste. Caso não tenha conta bancária contábil específica, o ajuste deverá ser feito diretamente no modelo 7 na coluna disponibilidade. Nesse sentido também é oportuno referir a Informação TCE/RS nº 22/2004, pela qual se conclui pela consideração dos valores resultantes dos débitos da União e/ou Estado para com os Municípios, e atinentes aos Restos a Pagar originários de obrigações de despesa contraídas, como disponibilidade de caixa para os efeitos do art. 42 da LRF.

Vejamos parte ainda da alegação decisória: *Contudo, mesmo considerando os valores a receber de recursos ou convênios da União no valor de R\$ 33.664.291,32 e do Estado do Rio Grande do Sul, no montante de R\$ 1.400.512,91 (nas peças 2247724, p. 399, e 2247773, p. 22, o valor total corresponde a R\$ 1.400.269,90), com a ressalva de que desse total apenas R\$ 12.450,00 poderiam ser considerados, visto se referirem ao exercício de 2014, enquanto a diferença remete ao exercício de 2018, havendo alteração da insuficiência financeira para R\$ 57.572.640,90, ainda assim superior à verificada em 2012, de R\$ 48.787.671,92, demonstrando a existência de desequilíbrio financeiro. Pelo exposto, opina-se pela improcedência do recurso quanto aos itens em análise.*

Preliminarmente cabe registrar que o **MCASP-Manual de Contabilidade Associado ao Setor Público**, permite que ocorram registros contábeis, no caso de Valores a Receber, decorrentes de Transferências Voluntárias, Auxílios e Convênios, inclusive Financiamentos disponíveis de outros Entes (União e Estado), o Município como ente beneficiário, **no momento em que tiver direito à parcela aos recursos e enquanto não ocorrer o efetivo recebimento a que tem direito, deverá registrar um direito a receber, ou um crédito a receber no "Ativo"**. A sistemática de Prestações de Contas, estabelecida pelo TCE/RS, acompanha este procedimento em seus relatórios, que na prática funciona no sistema de Adição/Exclusão no SIAFEC-RV e no Programa de Autenticação de Dados-PAD.

Neste item, foi relacionado que somente em **Créditos a receber, de recursos ou convênios da União**, o valor total foi de R\$ 33.664.291,32, conforme consta registrado no Item-Notas Explicativas do Balanço Patrimonial.

Assim, em relação aos repasses do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, provenientes de Convênios e ou Auxílios, na Área

da saúde o município de São Leopoldo, em 2016, não recebeu a importância de R\$ 1.400.512,91, conforme poderá ser comprovado nas Notas Explicativas assinadas pela Contadoria Municipal, constante no Balanço Patrimonial, peça integrante do Recurso de Embargos em tela, e que demonstra que a fundamentação se distanciou daquilo que fora objeto de criação dos autos.

Quanto ao item 3 da decisão¹⁸, volve ela no apontado pela auditoria de base, acerca da cópia das atas de encerramento dos inventários de bens e valores, elaboradas pela comissão inventariante, evidenciando eventuais diferenças e as respectivas providências, em atendimento ao art. 2º, inciso III, alínea "d" da Resolução nº 1.052/2015. Afirma que [sic]... O documento de peça 513714 não supre a exigência regimental para fins de prestação de contas. Segundo informado, o inventário de bens e valores está em andamento (...o trabalho de levantamento físico já está devidamente 99% finalizado." "Depois de finalizada a digitação, será possível identificar a quantidade de itens não localizados, inservíveis, de pequeno valor, como determinam as normas contábeis vigentes". Assim, não foi evidenciada a ocorrência, ou não, de eventuais diferenças em decorrência do controle patrimonial e as respectivas providências, conforme se exige do documento requerido.

Retornado ao proferido, cabe ressaltar o enorme tamanho do inventário patrimonial em São Leopoldo, que se referente ao levantamento da seguintes quantidades de itens.

Total	de	bens	móveis:	87.049;
Itens		imóveis:		603;
Veículos	e	máquinas	rodoviárias:	133

Portanto, realizar o levantamento inventarial neste município, não é um trabalho que possa ser realizado e finalizado em 2 ou 3 meses apenas.

¹⁸ 3 - O Responsável também buscou justificar a falha contida no aponte 3.1.1, referente às atas de encerramento dos inventários de bens e valores, as quais não evidenciaram a existência, ou não, de eventuais diferenças, decorrentes do controle patrimonial. Nos Embargos, foram ressaltadas as dificuldades encontradas para que se tivesse acesso a determinados documentos. A respeito, faço alusão à judiciosa análise levada a cabo pela Supervisão, adotando-a como fundamentação deste voto (Inca 2331504 n 7). O Recorrente não junta aos autos ata de encerramento do inventário relativa ao exercício de 2016. É acostada ata de inventário referente ao exercício de 2018, pela qual não é possível concluir que o inventário do exercício de 2016 foi efetivamente realizado e encerrado, assim como relatório de finalização do levantamento patrimonial efetuado por empresa de consultoria contratada pelo 2 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.. Portanto, se opina pela improcedência do recurso sobre a inconformidade em análise. Logo, sou pela improcedência do Recurso, no particular.

Conforme a documentação acostada no processo a disposição desta Casa do Povo, provou-se que o levantamento físico durou mais de um ano, isso que contou com uma empresa especializada nesse trabalho, e que o fez em tempo recorde, considerando, que em municípios menores que possuem cerca de 10.000 itens, esse trabalho pode durar até 4 meses.

Os trabalhos foram iniciados em 2016.

Por força de contrato e de decisão do setor de patrimônio e administração da prefeitura, a empresa contratada faria o levantamento físico e todo o trabalho de campo. Já o setor de patrimônio da prefeitura faria a digitação no sistema de controle patrimonial da Thema Informática. Digitação essa, que também teve uma longa duração, muito mais do que o levantamento físico.

Tanto que, SOMENTE E APENAS, em 2018, o setor de patrimônio da prefeitura, ainda continuava o processo de digitação no sistema dos bens inventariados fisicamente em 2016. Destaca-se que o levantamento físico foi 100% finalizado em 2017 e todas as entregas técnicas realizadas pela empresa Mauss Consultoria. Com as digitações já realizadas no sistema Thema até 2018, inclusões de bens novos realizados em 2018, baixas de bens também realizadas, foi então possível emitir relatórios corretos a partir do sistema informatizado.

Dessa forma, com relatórios do sistema, pode-se verificar que o total do patrimônio municipal, perfaz 87.049 itens de bens móveis, que somam um valor de R\$ 20.077.122,04, de itens de ativo imobilizado do executivo municipal. Além deste valor, se teve a avaliação dos 603 itens de bens imóveis avaliados em R\$ 779.849.447,20, e também os 133 itens de veículos e máquinas, avaliados em R\$ 5.117.000,00. Após finalização das digitações no sistema, finalmente se apurou todas as diferenças que o TCE/RS exigia, de forma exata e correta, em termos de totais, como é o caso apontado da quantidade de itens não localizados, inservíveis, de pequeno valor. Cabe destacar, que ao final do levantamento físico, a empresa Mauss Consultoria havia entregue todos os termos de responsabilidade, setor por setor. Nestes termos constaram os bens ativos encontrados no local; os bens novos a tomar; os bens não encontrados no local; bens inservíveis; bens de pequeno valor.

Portanto, o controle foi feito local por local. Porém, somente ao final da digitação, pode-se verificar a consolidação e as somas dos totais do patrimônio municipal, com o total dos não localizados,

inservíveis e bens de pequeno valor. Tal apuração, na prática legal dada pela visão do I. Conselheiro Relator até seria possível em 2017, logo após a finalização do inventário físico, com a soma manual das diferenças e a devida conciliação de todos itens constantes nos termos de responsabilidade, o que, com certeza, seria um trabalho extremamente árduo, complicado e desnecessário para aquele momento, considerando que esses relatórios seriam extraídos após a digitalização dos bens no sistema, sendo que esta digitalização retardou-se por 2 (dois) anos por ação dos servidores da urbe, e não do gestor.

No item 4, idem, houve omissão na decisão. Disse o I. Conselheiro Relator que [sic]... 4 – Finalmente, passo a tratar do apontamento 3.1.2, segundo o qual o relatório do responsável pelo Sistema de Controle Interno detectou desvio de finalidade na utilização de recursos vinculados. Com as razões recursais foram juntados extratos contábeis que comprovariam a inexistência da inconformidade. Contudo, consoante advertiu a Supervisão, foi acostada apenas “uma relação de extratos contábeis, de forma aleatória, sem vinculá-los às devidas explicações” (peça 2431504, p. 8). Assim, na linha da manifestação da Unidade Técnica, sou pela manutenção do apontamento.

Veja que não houve sequer, permissa vênica, a análise dos documentos acostados, conforme segue para demonstrar:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO

Página 4 de 4
11/09/2019 11:20:10

Extrato Conta Contábil

Data	Boletim	Lcto	Operação	Descrição	Período:	Débito	Crédito	Saldo	
2019	17499	1.1.3.8.1.99.00.01.99.45		REC 2189 - CAPACITAÇÃO AGENTES PÚBLICOS SEC MULHER	01/01/2016 a 11/09/2019				
2019	17499	1.1.3.8.1.99.00.01.99.45		REC 2189 - CAPACITAÇÃO AGENTES PÚBLICOS SEC MULHER					
SALDO ANTERIOR								413,06 DB	
SEM MOVIMENTAÇÃO NO PERÍODO								413,06 DB	
TOTALIS						413,06 DB	0,00	0,00	413,06 DB

Prova maior do alegado é que na conta¹⁹ indicada pelo setor de auditoria ordinária, é que no RVE de 2016 não consta

¹⁹ O relatório do responsável pelo Sistema de Controle Interno, encaminhado por força do art. 2º, inciso III, alínea “b” da Resolução nº 1.052/2015, cujo parecer foi favorável à aprovação das Contas, conteve a

pendência no recurso 2189. Basta verificar na conta contábil que não houve desvio de finalidade algum, sendo que o crédito ali narrado foi objeto de sequestro judicial em 2012. Veja-se:

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO LEOPOLDO				Página 1 de 1 11/09/2019 14:35:47				
Extrato Conta Contábil								
2019	17499	1.1.3.8.1.99.00.01.99.45	REC 2189 - CAPACITAÇÃO AGENTES PÚBLICOS SEC MULHER					
2012	17499	1.1.4.9.0.00.00.45.00.00	REC 2189 - CAPACITAÇÃO AGENTES PÚBLICOS SEC MULHER					
				Período:	01/01/2012 a 31/12/2012			
Data	Boletim	Lcto	Operação	Descrição	Débito	Crédito	Saldo	
				SALDO ANTERIOR			0,00	
28/12/2012	252	38934		Valores sequestrados em 31/05/2011 pelo Tribunal de Justiça em cumprimento à Emenda Complementar 82/2009 - Precatórios	413,06		413,06	
				TOTAIS	0,00	413,06	0,00	413,06 DB

Portanto, restou omissa a análise no item em apreço, ao descurar os documentos acostados, reproduzindo apenas a formatação da auditoria de piso sem análise dos itens elencados

POR DERRADEIRO, com base nas questões fáticas e de direito, constantes nos presentes esclarecimentos, bem como a documentação acostada, amparado pelos princípios da moralidade, legalidade, economicidade, impessoalidade e publicidade, atinentes ao bom Gestor Público, requer a esta Casa do Povo, como é de praxe, razoabilidade e proporcionalidade na apreciação, sendo, ao final, julgadas Regulares as **CONTAS DE GOVERNO DE 2016** do Chefe do Executivo Municipal de São Leopoldo (RS), sem qualquer ressalva, querendo em especial

- Sejam recebidos a presente Manifestação, e tal qual o julgamento de contas do **PREFEITO ARY JOSÉ VANAZZI, SEJA REVERTIDO O PARECER DESFAVORÁVEL EM FAVORÁVEL, SEMPRE CERTO DA SAPIÊNCIA,**

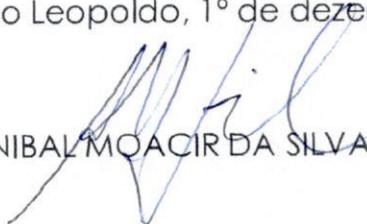
seguinte ressalva, que deve ser devidamente esclarecida pelo Gestor (peça 513720): foram identificadas utilizações em desvios de finalidade no exercício de 2016, para o pagamento de despesas com folha dos servidores e compra de vagas da educação infantil, de vários recursos, com pendência de devolução às contas nos recursos e valores devidamente registrados nas respectivas contas contábeis do Grupo 218910000990000 – Outras Obrigações a Curto Prazo – Outros Valores Pendentes.

IMPESSOALIDADE E LISURA QUE FLUE DIUTURNAMENTE NESTA CASA DAS LEIS.

Nesses Termos,

Pede e Espera Deferimento.

São Leopoldo, 1º de dezembro de 2020


ANIBAL MOACIR DA SILVA