DELIBERAÇÃO AC00 - G.JRPC - 612/2016

PROCESSO TC/MS	: TC/5055/2013
PROTOCOLO	: 1413149
ÓRGÃO	: PREFEITURA MUNICIPAL DE ELDORADO
JURISDICIONADO (A)	: MARTA MARIA DE ARAÚJO
CARGO NA ÉPOCA	: PREFEITA MUNICIPAL
TIPO DE PROCESSO	: BALANÇO GERAL DE 2012
RELATOR (A)	: CONS. JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO MUNICIPAL. APRECIAÇÃO DOS ATOS DO GOVERNANTE. REGISTROS CONTÁBEIS. RESULTADOS DO EXERCÍCIO FINANCEIRO. REGULARIDADE.

Na apreciação da prestação de contas anual de governo municipal, é reconhecida a regularidade da gestão no caso em que, dos documentos, dados e informações apresentados e da exatidão dos elementos do Balanço Geral, resultar demonstrado que a prestação de contas foi elaborada de acordo com os princípios e regras contábeis e orçamentárias aplicáveis à Administração pública.

PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO DA PRESTAÇÃO DE CONTAS PELO PODER LEGISLATIVO.

Apreciada como regular a prestação de contas anual de governo municipal, impõe-se a emissão de parecer prévio favorável à aprovação pelo Poder Legislativo.

DELIBERAÇÃO

Vista, relatada e apreciada a matéria dos autos, na 22ª Sessão Ordinária do Tribunal Pleno, de 14 de outubro de 2015, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade, nos termos do voto do relator, em:

I - emitir Parecer Prévio favorável à aprovação, pelo Poder Legislativo, da prestação de contas anual de governo do Município de Eldorado, exercício financeiro de 2012, gestão da Sra. Marta Maria de Araújo, Prefeita Municipal na época dos fatos relatados, com fundamento nas regras do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 71 e 119, *caput*, I, II e III, do Regimento Interno;

II - assinalar que a emissão deste Parecer Prévio favorável, conforme os termos dispositivos do inciso precedente, não obsta qualquer outra verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pela Prefeita Municipal no curso do exercício financeiro de referência.

Campo Grande, 14 de outubro de 2015.

Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral - Relator.

RELATÓRIO

Em apreciação a prestação de contas anual de governo da Prefeitura Municipal de Eldorado, exercício financeiro de 2012, encaminhada a esta Corte de Contas em conformidade

com as regras da Instrução Normativa TC/MS n. 35, de 14 de dezembro de 2011.

Encontram-se apensados aos autos os dos processos TC/- 18954/2012 (Relatório de Gestão Fiscal ─ RGF 1º e 2º semestres de 2012), TC/- 02888/2012 (Relatório Resumido de Execução Orçamentária ─ RREO 1º ao 6º bimestres de 2012) e TC/-00483/2012 (Orçamento Programa de 2012).

Inicialmente a matéria foi examinada pelos técnicos da 1ª Inspetoria de Controle Externo - ICE, conforme sintetiza a análise ANP-1ICE- 3895/2013 (peça 25), ensejando a necessidade de intimação da autoridade responsável (Termo de Intimação n. 141/2013, peça 26), que, em resposta, apresentou a documentação inserida nos autos como peça 30.

A Equipe Técnica da 1ª ICE, em reanálise (ANC-1ICE-14465/2013, peça 33), firmou o entendimento de que a prestação de contas se encontra em condições para receber o parecer prévio favorável à sua aprovação.

Submetida a matéria ao crivo da Auditoria, foi solicitada providência (PAR-AUDITORIA-14333/2013, peça 34) para que a autoridade municipal fosse intimada a manifestar-se sobre a apuração do percentual aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino inferior ao mínimo exigido constitucionalmente.

Em resposta à intimação firmada no Termo de Intimação INT – 8048/2013, a Prefeita Municipal encaminhou as justificativas e os documentos inseridos nos autos como peças 41, 42 e 43.

A Equipe Técnica, depois de reexaminar a matéria, concluiu que o Município cumpriu o limite constitucional (aplicação mínima de 25% na manutenção e desenvolvimento do ensino), ratificando assim a sua análise ANC- 14465/2013 (peça 33).

Por fim, as autoridades auditora e ministerial emitiram, respectivamente, os pareceres ─ PAR-AUDITORIA-3351/2014 e PAR-MPC-GAB.2 DR. JOAOMJ-12661/2014 (peças 48 e 52, respectivamente), por meio dos quais opinaram no sentido de que este Tribunal emita o **parecer prévio contrário à aprovação** das contas em apreço.

É o Relatório.

V O T O

Examinando a matéria dos autos, verifico que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos anexos e demonstrativos apropriados, em conformidade com as prescrições dos arts. 101 a 105 da Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964, havendo sido observados os ditames da Lei Complementar (federal) n. 101, de 4 de maio de 2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

É também constatável o cumprimento das exigências constitucionais e legais, no tocante à aplicação de recursos em Ações e Serviços Públicos de Saúde e aos gastos com as Despesas de Pessoal, bem como respeitados os limites para o repasse de duodécimos ao Poder Legislativo e para a realização de suas despesas.

Porém, em relação à aplicação de recursos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE, as autoridades auditora e ministerial apuraram o valor aplicado de R$ 4.613.646,81, equivalente ao percentual de 23,44% dos recursos previstos em lei, inferior, portanto, ao mínimo exigido pela regra do art. 212 da Constituição Federal (25%), enquanto que a Equipe Técnica

concluiu que o Município cumpriu o limite constitucional, ao aplicar na MDE percentual acima do mínimo exigido constitucionalmente.

Tal controvérsia se deve ao fato de que a unidade de auxílio técnico considerou como gastos na Educação as despesas liquidadas no exercício financeiro de 2012, no valor de R$ 1.402.056,00, decorrentes do pagamento de "restos a pagar não processados" inscritos no exercício financeiro de 2011, ao passo que a Auditoria e o Ministério Público de Contas discordaram da inclusão de tais despesas no cômputo dos gastos em MDE.

Entendo necessário, antes de adentrar no mérito da questão, tecer alguns comentários sobre a despesa orçamentária, que pela regra do art. 35, II, da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, é reconhecida pelo regime de competência:

> *Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:*
> *I – [...];*
> *II – as despesas nele legalmente empenhadas;*

De acordo com o dispositivo supramencionado, são consideradas do exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas. Em decorrência desse regime de reconhecimento pelo momento do empenho, existe a figura dos restos a pagar, assim definida pela regra do art. 36 da Lei n. 4.320, de 1964:

> *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.*

Assim, pode-se dizer que os restos a pagar "processados" são aqueles que se referem às despesas liquidadas, para as quais já foi reconhecido o direito do credor, e os "não processados" são aqueles que se referem às despesas não liquidadas, cuja execução só chegou ao estágio do empenho.

Entretanto, observa-se que, em regra, no momento do empenho ainda não existe um passivo na administração pública, em razão de não ter havido ainda a entrega do bem ou serviço contratado. Assim, "o momento de reconhecimento da obrigação no ente público, na maioria das vezes, coincide com o momento da liquidação" [1] , nos termos do art. 63 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964:

> *Art. 63. A liquidação da despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.*

É válida, portanto, a assertiva de que a fiscalização pelos Tribunais de contas "deveria dar ênfase às despesas efetivamente realizadas, entendidas como aquelas que completaram o ciclo básico empenho – liquidação – pagamento."[2], porquanto, quando ocorre a prestação do serviço ou a entrega do material é que haverá, efetivamente, o benefício para a educação.

Nesse sentido, é certo que as despesas com o ensino, inscritas em restos a pagar não processados, não devem ser consideradas na apuração dos gastos em MDE no exercício que foram empenhadas e sim naquele em que forem liquidadas. Esse entendimento já é pacificado pelos Tribunais de Contas dos Estados de Minas Gerais, Rondônia, São Paulo e Ceará, conforme salientou a autoridade jurisdicionada.

---

[1] Despesas Públicas – Manual de Procedimentos, Aplicado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. STN, 1ª Edição.
[2] Revista do TCE de Minas Gerais, janeiro, fevereiro, março de 2010, v. 74, n. 1 – ano XXVIII.

No caso em exame, esta Corte de Contas não poderia se posicionar de modo diferente, tanto assim é que, em consulta aos autos do Processo TC/03557/2012, relativamente à análise ANC-4ICE-11905/2012 (peça 48 daqueles autos) do Balanço Geral de 2011, da Prefeitura Municipal de Eldorado, verifica-se que os "restos a pagar não processados", inscritos no exercício de 2011, foram devidamente deduzidos do montante da despesa empenhada na Educação naquele exercício. Vale ainda salientar que o Município de Eldorado, no exercício financeiro de 2011, cumpriu a exigência constitucional ao aplicar na manutenção e desenvolvimento do ensino o percentual de 32,17% dos recursos previstos legalmente.

Desse modo, é razoável entender que no exercício de 2012 deva ser considerado o valor de R$ 1.402.056,00, pois tal valor se refere às despesas liquidadas e pagas em 2012, decorrentes dos restos a pagar não processados, inscritos no exercício anterior, cujo valor foi devidamente deduzido das despesas legalmente empenhadas em 2011, na Função 12 – Educação.

É certo que em 2011 não havia a suficiente disponibilidade financeira para suportar a inscrição de tais despesas em restos a pagar, contudo, não há que falar em infração à regra do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101, de 2000), visto que essa regra se limita apenas a final de mandato, que não era o caso no exercício anterior. Tampouco se poderia falar em cancelamento da inscrição dessas despesas como restos a pagar, por se tratar de medida que exige uma avaliação criteriosa, levando-se em conta o direito do credor e a validade dos restos a pagar inscritos na condição de não processados.

Assim, a meu ver as justificativas e os documentos comprobatórios inseridos nos autos como peças 41, 42 e 43 merecem o acolhimento neste Tribunal, haja vista que as referidas despesas no total de R$ 1.402.056,00, liquidadas e pagas em 2012, foram realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições de ensino, nos termos do art. 70 e seus incisos da Lei (federal) n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB).

Portanto, ao adicionar tal valor aos gastos com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE (4.613.646,81 + 1.402.056,00) do exercício de 2012, perfaz-se o montante de R$ 6.015.702,81, equivalente ao percentual de 30,56% das receitas determinadas por lei, cumprindo assim o mandamento constitucional (mínimo 25%).

Posto isso, acolhendo a conclusão da Equipe Técnica, VOTO no sentido de que seja emitido o PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO da prestação de contas anual de Governo do MUNICÍPIO DE ELDORADO, exercício financeiro de 2012, gestão da Sra. MARTA MARIA DE ARAÚJO, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 16, I, b, 71 e 119, caput, I, II e III, do Regimento Interno, sem prejuízo de eventual verificação pormenorizada ─ mediante outros procedimentos cabíveis ─ dos atos praticados pela Prefeita, no curso do exercício financeiro de referência.

É como voto.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, firmada nos termos do voto do Conselheiro relator nos sentidos de:

I - emitir Parecer Prévio favorável à aprovação, pelo Poder Legislativo, da prestação de contas anual de governo do Município de Eldorado, exercício financeiro de 2012, gestão da Sra. Marta Maria de Araújo, Prefeita Municipal na época dos fatos relatados;

II - assinalar que a emissão deste Parecer Prévio favorável, conforme os termos dispositivos do inciso precedente, não obsta qualquer outra verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pela Prefeita Municipal no curso do exercício financeiro de referência.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Waldir Neves Barbosa

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro José Ricardo Pereira Cabral

Tomaram parte na deliberação os Exmos. Srs. Conselheiros Iran Coelho das Neves, Marisa Joaquina Monteiro Serrano, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo e Jerson Domingos.

Presente o Exmo. Sr. José Aêdo Camilo, Procurador-Geral de Contas.

Campo Grande, 14 de outubro de 2015.

JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL
Conselheiro Relator