PARECER PAR - GACS LLRP - 20035/2016

PROCESSO TC/MS	:	TC/5634/2013
PROTOCOLO	:	1413704
UNIDADE JURISDICIONADA	:	PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAI - MS
JURISDICIONADO/INTERESSADO	:	SANDRA CARDOSO MARTINS CASSANE
TIPO DE PROCESSO	:	CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DE 2012
RELATOR	:	JOSÉ RICARDO PEREIRA CABRAL

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. PREFEITURA MUNICIPAL. DESPESA DE PESSOAL ACIMA DO LIMITE PREVISTO NO ART. 20, III, "B" DA LEI COMPLEMENTAR N. 101/2000 (LRF). INTELIGÊNCIA DOS ARTIGOS 37, 42, CAPUT E INCISO VI, e 59, III, TODOS DA LEI COMPLEMENTAR Nº 160/2012 (LEI ORGÂNICA DO TCE/MS). PARECER PRÉVIO CONTRÁRIO À APROVAÇÃO.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Parecer sobre as Contas Anuais de Governo da PREFEITURA MUNICIPAL DE ITAQUIRAÍ – MS, relativa ao exercício financeiro de 2012. O presente parecer é emitido em atenção ao disposto no art. 14, inciso I, da Lei Complementar Estadual n.º 160/2012 – Lei Orgânica do TCE/MS.

Há parecer emitido pela Auditoria (peça nº 78).

Naquela oportunidade, opinou-se pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação destas contas nos seguintes termos:

> ***"****Diante do exposto neste Parecer e considerando tudo que consta na presente Prestação de Contas, constata-se que a presente* ***PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO DO PODER EXECUTIVO****, foi elaborada de* ***acordo*** *com a vigente ordem constitucional, legal e regulamentar, analisada segundo as normas gerais de auditoria aplicada à Administração Pública, conforme visto na* ***PARTE II EXAME DE AUDITORIA****, razão pela qual esta Auditoria, com base no disposto no* ***inciso I*** *do* ***art. 14*** *da LCE nº 160, de 02.01.2012, conclusivamente,* ***opina****:*

Que o Tribunal Pleno com fundamento no que dispõe ***inciso I*** *do* ***art. 21*** *da LCE nº 160, de 02.01.2012 emita* ***PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL À APROVAÇÃO*** *da* ***PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAIS DE GOVERNO*** *do* ***MUNICÍPIO DE ITAQUIRAÍ – MS****, inerente ao exercício financeiro de* ***2012****, elaborada pelo então Prefeito* ***RICARDO FAVARO NETO".***

Em seguida, o Ministério Público de Contas sugeriu ao Conselheiro Relator o retorno dos autos à 1ª Inspetoria de Controle Externo, diante da juntada de novos documentos (peça nº 80).

Consequentemente, a 1ª Inspetoria de Controle Externo manifestou-se da seguinte forma (peça nº 81):

"Diante dessas informações, sugerimos a realização de inspeção para apurar a veracidade dessas ocorrências, uma vez que, caso se confirme, a presente prestação de contas sofrerá significativas alterações, visto que em nossa análise não foram consideradas os fatos mencionados na peça 61".

Após autorização concedida pela Presidência (peça n. 83), a 1ª Inspetoria de Controle Externo emitiu o Relatório de Inspeção (peça nº 86), cuja conclusão segue:

"Embora os dados apresentados demonstrem respeito aos limites permitidos para com as despesas de pessoal, do legislativo e mostram ainda aplicações de recursos acima dos limites exigidos com a educação fundamental e ações e serviços da saúde, retificamos a Análise nº 9860/2014 (peça 77), para ***PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL A SUA APROVAÇÃO, COM RESSALVA,*** *tendo em vista a existência de despesas liquidadas no exercício de 2012 e que não foram empenhadas naquele exercício".*

É o relatório. Passo a Opinar.

2. FUNDAMENTAÇÃO

Após manifestação da 1ª Inspetoria de Controle Externo (peça nº 86), constatou-se o seguinte:

a) despesas não empenhadas, referente a *"despesas com pessoal e encargos"* do mês de dezembro de 2012, no valor de R$ 1.105.288,07;

b) reanálise da disponibilidade de caixa quanto às despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato (LRF, art. 42, parágrafo único).

Assim, em obediência aos artigos 18 a 22 e 42 da LCF nº 101/2000 (LRF), esta Auditoria realizou novo cálculo da despesa com pessoal, e das obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato, nos termos dos quadros abaixo:

MEMÓRIA DE CÁLCULO PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS PODER EXECUTIVO			
Receita Corrente Líquida Base de Cálculo R$ 34.968.761,13.			
LCF nº 101/2000 – LRF (artigos 18 a 22 e 59, § 1º)	**Especificação**	**R$**	**%**
	Limite Máximo Autorizado (I)	**18.883.131,01**	**54,00**
	Despesa Bruta com Pessoal (art. 18, § 1º da LRF) (II),	**19.124.060,21**	**54,68**
	Despesa com Pessoal[1]	18.018.772,14	
	Folha de Pagamento de Dezembro não contabilizada, segundo Relatório de Inspeção RDI – 1ICE – 1/2016, peça nº 86.	1.105.288,07	
	Despesas não Computadas (art. 19, § 1º da LRF) (III)	**2.187,36**	**0,00**
	• Indenizações por Demissão e Incentivos à Demissão Voluntária	0,00	
	• Decorrentes de Decisão Judicial	0,00	
	• Despesas de Exercícios Anteriores	0,00	
	• Inativos, considerando, também, pensionistas, ainda que por intermédio de fundo específico, custeadas com recursos vinculados.	2.187,36	
	Despesa Total com Pessoal (IV) = (II-III)	**19.121.872,85**	**54,68**
	Resultado do Exame.	**Irregular**	

Fonte: Anexo 2 – Natureza da Despesa Consolidado, peça n° 16, fls.114/115, e Anexo 10 – Comparativo da Receita Orçada com a Arrecadada Consolidado, peça nº 18, fls. 159/162.

Em conformidade com quadro *supra*, foi extrapolado o limite legal com despesa de pessoal para o Poder Executivo (54%), ao realizar despesa no valor de R$ 19.121.872,85 (o que representa 54,68% da receita corrente líquida), em desrespeito ao art. 20, III, "b" da Lei complementar n. 101/2000 (LRF).

Por conseguinte, opina esta Auditoria pela incidência das disposições previstas nos artigos 22 e 23 da Lei n. 101/2000 (LRF).

Quanto à disponibilidade de caixa, em relação às despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato, dispõe o art. 42, parágrafo único, da Lei de Reponsabilidade Fiscal (Lei n. 101/2000):

"Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos

[1] Retifico de ofício o erro material quanto ao lançamento da despesa realizada, a título de despesa de pessoal e encargos, no parecer pretérito (fls. 1.654-1.655), no valor de R$ 17.996.024,14, para fazer constar o valor de R$ 18.018.772,14 (despesas dos Poderes Executivo e Legislativo, no valor de 18.890.967,08, deduzidos R$ 872.194,94, referente à despesa do Poder Legislativo).

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".

Como se vê, no derradeiro ano de mandato, deve o Prefeito quitar despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar dinheiro para que assim o faça o sucessor.

Sobre a matéria, o TCE/MS lançou o manual[2] *"Contas Públicas: Encerramento e transição de Mandato"*, que disciplinou o seguinte:

"a. A vedação alcança os titulares dos poderes executivo (administração direta, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes), legislativo e judiciário, da Defensoria Pública, do Tribunal de Contas e do Ministério Público;

b. O que é vedado no art. 42 não é o empenho de despesas contraídas antes dos oito meses finais, mas sim o reconhecimento de um novo compromisso por meio de contratos, ajustes ou outros instrumentos, sem que haja disponibilidade de caixa para o respectivo pagamento;

c. A apuração da disponibilidade financeira deverá levar em conta o saldo existente em 30/04/2016, considerando-se o fluxo de caixa, em que são levados em consideração os valores a ingressar nos cofres públicos, bem como os encargos e as despesas compromissadas a pagar até o final do exercício;

d. Recursos com vinculação específica, como os provenientes de convênios, FUNDEB e reservas previdenciárias, não devem ser considerados disponíveis para pagamento de despesas de natureza diversa;

[2] *Resolução n. 37, de abril de 2016, pág. 13.*

e. É necessário o pagamento ou a existência de disponibilidade financeira suficiente para o cumprimento das parcelas empenhadas e liquidadas no exercício, contraídas nos últimos oito meses, e as parcelas a serem liquidadas, se for o caso, devem ser pagas com recursos consignados nos orçamentos respectivos;

f. O cancelamento de restos a pagar liquidados e processados é ilegal, salvo em situações excepcionais, em que o objeto da obrigação deixa de existir ou é devolvido, abrindo-se a possibilidade de um estorno da obrigação, com a devida comprovação;

g. É ilegal o cancelamento/anulação de empenhos de despesas liquidadas."

No mesmo rumo, o TCE/SP, em seu manual[3] denominado *"os cuidados com o último ano de mandato*", elaborado em novembro de 2015, apresentou o seguinte critério para apuração do *quantum*:

"PARA O PRIMEIRO PERÍODO (POSIÇÃO EM 30 DE ABRIL)

Empenhos a Pagar e Restos a Pagar (liquidados)

(-) Disponibilidades de Caixa (Caixa e Bancos)

(+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias (depósitos, consignações)

(=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 30 de abril

PARA O SEGUNDO PERÍODO (POSIÇÃO EM 31 DE DEZEMBRO)

Restos a Pagar (liquidados)

(-) Disponibilidades de Caixa

(+) Reservas financeiras do regime próprio de previdência e valores atrelados a retenções extra-orçamentárias (depósitos, consignações)

(=) Dívida Líquida de Curto Prazo em 31 de dezembro"

Portanto, as despesas a serem consideradas na apuração da disponibilidade de caixa são aquelas empenhadas e liquidadas no exercício,

[3] https://www4.tce.sp.gov.br/sites/tcesp/files/manual-tcesp-prefeitos.pdf, pag. 59.

contraídas nos últimos oito meses, ou seja, só será considerada contraída a obrigação de despesa quando for liquidada, haja vista que neste momento é verificado que o particular cumpriu com sua obrigação na relação jurídica, gerando para o ente público a obrigação de pagar.

Assim, não deveriam ser incluídas no cálculo da suficiência ou insuficiência financeira as despesas relativas aos restos a pagar não processados, tendo em vista que não existe direito líquido e certo ao recebimento desses valores pelos particulares, enquanto não efetivarem suas obrigações, mas mera expectativa de direito ao seu recebimento.

Tal raciocínio tem sustentação nos artigos 62 e 63 da Lei n.º 4.320/64, os quais estabelecem que o credor só terá direito adquirido e poderá receber o valor contratado após o cumprimento da condição suspensiva prevista no contrato (fornecimento dos bens ou prestação dos serviços).

Acresça-se ainda que não se considera como despesa, para os fins do art. 42, parágrafo único, da Lei 101/2000 (LRF), o valor não contabilizado da folha de pagamento do mês de dezembro de 2012, no valor de R$ 1.105.288,07, por se tratar de despesa de caráter continuado, ou seja, não se trata de "*novos compromissos por meio de contratos, ajustes ou outros instrumentos",* como pronunciou esta Corte no citado Manual.

Portanto, no caso, a apuração da despesa contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato, apresentou-se da seguinte forma:

OBRIGAÇÃO DE DESPESA CONTRAÍDA NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DO MANDATO		
LCF Nº 101/2000 – LRF (art. 42, parágrafo)	**ESPECIFICAÇÃO**	**R$**
	1. Disponibilidade de Caixa	3.174.499,80
	2. (-) Bancos – conta vinculada	2.311.927,62
	3. Disponibilidade de Caixa para efeito do art. 42	**862.572,18**
	4. (-) Obrigação de Despesa Contraída nos Dois Últimos Quadrimestres do Mandato – Restos a pagar processados	209.534,60
	5. (-) Consignações	311.625,07
	7. Suficiência de Caixa = (3 - 4 - 5)	**341.412,51**
	8. Resultado do Exame	**Regular**

Fonte: Anexo 14 – Balanço Patrimonial Consolidado, peça nº 22, e Demonstrativo da Dívida Flutuante Consolidado, peça nº 24.

Concluindo-se: não houve infringência ao art. 42, parágrafo único, da Lei

101/2000 (LRF).

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com base nos exames e conclusões presentes nas fundamentações deste Parecer e do apresentado na peça nº 78, o qual se mantém nas demais matérias, em cumprimento ao que estatuem os artigos 14, I, 42, caput, VI, 37 e 59, III, todos da LCE n° 160/2012, esta Auditoria opina por parecer prévio **contrário** à aprovação.

Ao Ministério Público de Contas.

É o parecer.

Campo Grande, 6 de dezembro de 2016.

LEANDRO LOBO RIBEIRO PIMENTEL
CONSELHEIRO SUBSTITUTO

magl