

PARECER PRÉVIO - PP Nº 00607/2019 - Tribunal Pleno

PROCESSO : 11588/17
MUNICÍPIO : CAÇU
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO
OBJETO : CONTAS DE GOVERNO
PERÍODO : 2016
CHEFE DE GOVERNO : GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES
CPF : 279.693.041-68

RECURSO ORDINÁRIO. CONTAS DE GOVERNO. REQUISITOS DE ADMISSIBILIDADE ATENDIDOS. CONHECIMENTO. PROVIMENTO PARCIAL.

Parecer prévio pela aprovação das contas, tendo em vista as ressalvas das irregularidades dos itens 19.2 e 19.6 do acórdão recorrido. Mantidas as ressalvas descritas nos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10. Voto divergente.

Tratam os presentes autos de **RECURSO ORDINÁRIO** autuado por meio da petição (fls. 01/03, vol. 1, F 2) da lavra do Sr. **GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES**, Prefeito do Município de **CAÇU**, via procurador, objetivando a reforma do **ACORDÃO AC nº 01245/18** (fls. 305/308, vol. 2, F 1), no qual este Tribunal manifestou parecer pela rejeição das contas de governo de 2016 em razão das irregularidades apontadas nos itens 19.2 e 19.6, somadas as ressalvas dos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10, com aplicação de multa.

VISTOS, relatados e discutidos os presentes autos,

Decidem os Conselheiros do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás, pelos membros integrantes de seu Colegiado, acolhendo o voto do Relator em:

I. Conhecer do Recurso Ordinário e, no mérito, dar-lhe provimento parcial, reformando-se a decisão recorrida, nos termos abaixo;

II. Considerar como ressalvas as irregularidades apontadas nos itens 19.2 e 19.6 (Item 19.2- Abertura de créditos adicionais, por decreto do Chefe de Governo, sem a devida autorização legislativa- -Item 19.6- Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa);

III. Manter as ressalvas constantes dos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10;

IV. Emitir parecer prévio pela aprovação das presentes Contas de Governo de responsabilidade de GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES, Prefeito e Gestor do Poder Executivo, do Município de CAÇU no exercício de 2016, com as ressalvas constantes dos itens 19.2, 19.3, 19.4, 19.5, 19.6 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10;

V. Determinar, após o trânsito em julgado, que os autos sejam encaminhados à Câmara Municipal de CAÇU para providências e julgamento, por força da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir o Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, de 17 de agosto de 2016.

Destaca-se que os documentos/informações foram analisados sob o aspecto da veracidade ideológica presumida, e ainda, que as conclusões registradas nos presentes autos não elidem responsabilidades por atos não alcançados pelo conteúdo da prestação de contas e por constatações de procedimentos fiscalizatórios diferenciados, tais como inspeções, auditorias e denúncias.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DE GOIÁS,
9 de Outubro de 2019.

Presidente: Daniel Augusto Goulart

Relator: Nilo Sérgio de Resende Neto.

Presentes os conselheiros: Cons. Daniel Augusto Goulart, Cons. Francisco José Ramos, Cons. Nilo Sérgio de Resende Neto, Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irazy de Carvalho Júnior, Cons. Sub. Maurício Oliveira Azevedo, Cons. Sub. Vasco Cícero Azevedo Jambo e o representante do Ministério Público de Contas, Procurador Regis Gonçalves Leite.

Votação: Votaram(ou) com o Cons. Nilo Sérgio de Resende Neto: Cons. Sérgio Antônio Cardoso de Queiroz, Cons. Sub. Flavio Monteiro de Andrada Luna, Cons. Sub. Irazy de Carvalho Júnior, Cons. Valcenôr Braz de Queiroz.

Votaram(ou) contra : Cons. Francisco José Ramos.



PROCESSO : 11588/17
MUNICÍPIO : CAÇU
ASSUNTO : RECURSO ORDINÁRIO
OBJETO : CONTAS DE GOVERNO
PERÍODO : 2016
CHEFE DE GOVERNO : GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES
CPF : 279.693.041-68

1. RELATÓRIO

Tratam os presentes autos de **RECURSO ORDINÁRIO** autuado por meio da petição (fls. 01/03, vol. 1, F 2) da lavra do Sr. **GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES**, Prefeito do Município de **CAÇU**, via procurador, objetivando a reforma do **ACORDÃO AC nº 01245/18** (fls. 305/308, vol. 2, F 1), no qual este Tribunal manifestou parecer pela rejeição das contas de governo de 2016 em razão das irregularidades apontadas nos itens 19.2 e 19.6, somadas as ressalvas dos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10, com aplicação de multa.

DA ANÁLISE E MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA DA SCG:

Por meio do Certificado nº 762/19, às fls. 336/342, a Secretaria de Recursos manifestou-se pelo não provimento do Recurso Ordinário com a manutenção da decisão proferida no Acórdão AC nº 01245/18, nos seguintes termos:

O presente recurso foi recebido pela Presidência deste TCM por meio do Despacho nº 2270/18 (fls. 147, vol. 1, F 2).

Esta Especializada, por meio do Certificado nº. 754/2018 (fls. 150/153, vol. 1 - fase 2), negou o provimento do recurso ordinário em virtude da permanência das irregularidades apontadas nos itens 19.2 e 19.6, somada às ressalvas dos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10, assim como a multa imputada.

O Ministério Público de Contas, nos termos do Parecer nº. 05950/2018 (fls. 154, vol. 1 - fase 2), concordou com a manifestação da Secretaria de Recursos.

Após, foi emitido o **Despacho nº 0486/2018 – Gabinete do Conselheiro Relator (fls. 155/157, vol. 1 – fase 2)** concedendo ABERTURA DE VISTA dos autos ao Sr. Gilmar José de Freitas Guimarães para manifestação acerca das irregularidades remanescentes.

A seguir serão apresentados os argumentos da recorrente, de forma sintética, seguidos das respectivas análises.

2. DAS RAZÕES RECURSAIS E ANÁLISE DE MÉRITO DAS

IRREGULARIDADES E RESSALVAS

IRREGULARIDADE N. 1: (Item 19.2.a do voto do relator): Abertura de créditos adicionais, por decreto do Chefe de Governo, sem a devida autorização legislativa;

Alegação do recorrente

O recorrente alegou que

“No que se refere ao item 19.2, juntamos ao presente recurso, Lei Orçamentária Anual, bem como Leis específicas, que comprovam as autorizações para seja suplementado o orçamento do Município de Caçu, no exercício financeiro de 2016, dentro dos percentuais autorizados por lei.

Nesse diapasão, conforme leis autorizativas, não há que se falar em suplementação sem a devida autorização legislativa.

Destarte, a irregularidade apontada não existiu.”

Análise do Mérito

A justificativa do recorrente não procede, uma vez que na documentação, ora anexada, consta a Lei nº 2045/16 (fls. 06/07), que dispõe sobre abertura de Crédito Especial, no valor de R\$ 35.000,00, o qual não é objeto de análise no presente item, e os Decretos que abrem Crédito Adicional no Orçamento de 2016 (fls. 08/46), que somam o valor de R\$ 17.160.628,04.

Assim, observa-se que conforme consta no relatório “Controle de Suplementações” (fl. 148), houve abertura de créditos suplementares no total de R\$ 22.608.897,87, excedendo, desta forma, em R\$ 2.118.897,87, os valores autorizados pela Lei Orçamentária (R\$ 20.490.000,00), não estando assim, comprovada a autorização para abertura de créditos adicionais suplementares que excederam os valores fixados na LOA.

Alegação do recorrente após Despacho 486/2018

O recorrente alegou que

“Diante da falha mencionada do item 19.2, devermos verificar o Art. 17 a Lei nº 1995/2015 de 07 de julho de 2015 “*Dispõe sobre as Diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária para o exercício de 2016 e dá outras providências.*” Como vejamos o citado abaixo:

Art. 17 – Em cumprimento aos incisos V e VI do Art. 167 da Constituição Federal, o remanejamento, transposição ou transferência de uma categoria de programação para a outra e de um órgão para outro, a abertura de créditos suplementares e especiais é permitida no caso de existência de recursos disponíveis para as despesas, que será precedida de justificativa do cancelamento e do reforço das dotações, nos termos da Lei nº 4.320/64.



Parágrafo único – Para abertura de créditos adicionais de natureza suplementar entre projeto, atividade e operações especiais fica limitado a 30% (trinta por cento) do total da receita estimada para o exercício financeiro de 2016.

Desta forma o “*remanejamento, transposição ou transferência de uma categoria de programação para a outra e de um órgão para outro, a abertura de créditos suplementares e especiais é permitida no caso de existência de recursos disponíveis para as despesas*” estava previsto no art. 17 da LDO, assim estamos apresentando em anexo (DOC. 01) a Lei nº 1995/15 de 07 de julho de 2015 juntamente com o Anexo 11 consolidado do Balanço Geral de 2016 (detalhando) onde menciona as colunas de suplementação e anulação (redução) e o anexo 11 via SICOM/TCM, diante disto a suplementação real se deu no montante de R\$ 9.811.474,32, não ultrapassando o limite de 30% autorizado na LDO e na LOA de 2016, pelo fato das despesas anuladas no montante de R\$ 15.769.825,76, conforme relatório descritivo em anexo.

Observa-se que existem ainda inúmeros precedentes nesta Corte de Contas – TCM-GO referente a esta matéria, um deles é o município de VIANOPOLIS em 08/02/2017, período de 2014, processo nº 06373/2015, Acórdão nº 01072/17, em anexo (DOC. 02) que relata sobre a referida matéria, como citado abaixo:

(...)

Antes de tudo, deve ser considerado imperiosamente o Princípio da Isonomia, tão propagado pelos ensinamentos do saudoso mestre Rui Barbosa, onde ao lecionar acerca de tal princípio, dizia que devemos tratar os iguais de maneira igual e os desiguais de desigual, obtendo assim uma igualdade real e não uma desigualdade flagrante. Sendo assim, para que se obtenha a tão almejada segurança jurídica é que se faz necessário a um Corte de julgamento adotar medidas equivalentes para casos semelhantes, para que se previna de maneira salutar em suas decisões a incidência do popular jargão “*dois pesos, duas medidas*”. Desta forma conforme as justificativas apresentadas e ainda considerando os precedentes acostados nos autos, pedimos que a falha do item 19.2 fosse desconstituída.”

Análise do Mérito após abertura de vista

O recorrente alega que os créditos suplementares abertos durante o exercício estão amparados pela previsão contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 1.995/15 (art.17), autorização para realização dos institutos de remanejamento, transposição ou transferência, e ainda que em outros casos o TCMGO ressalvou a referida irregularidade, para tanto anexou diversos Acórdãos.

Primeiramente cabe esclarecer a diferença entre a LDO e LOA. A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) prevista na Constituição Federal de 1988 (art. 165, II, §2º), orientará a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), esta última, é que tem a função de estabelecer a

execução do orçamento, ou seja, a LDO não tem a prerrogativa de autorizar a abertura de créditos adicionais, senão vejamos:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

I - o plano plurianual;

II - as diretrizes orçamentárias;

III - os orçamentos anuais.

...

§ 2º A **lei de diretrizes orçamentárias** compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, **orientará a elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento. (grifo nosso)

...

§ 5º A lei orçamentária anual compreenderá:

I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;

II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;

III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

...

§ 8º A **lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita**, nos termos da lei. (grifo nosso)

Para tanto, cabe informar a diferenciação entre as figuras dos créditos adicionais suplementares e dos remanejamentos, transposições e transferências de recursos orçamentários, alegados pelo recorrente.

Os créditos adicionais previstos na Constituição Federal de 1988 (art. 166) e conceituados na Lei 4.320/64 (art. 40) como as “*autorizações de despesa não computadas ou insuficientemente dotadas na Lei de Orçamento.*” O artigo 41 da citada lei classificam os créditos adicionais da seguinte forma: suplementares, especiais e extraordinários.

O art. 167, V da Carta Magna ressalta que a abertura de créditos especiais e suplementares deve ocorrer via decreto do Chefe do Poder Executivo, após prévia autorização legislativa, autorização que, no caso de créditos suplementares, já pode constar na própria lei orçamentária anual, conforme art. 165, §8º da Constituição da República de 1988, e que a única exceção quanto à necessidade de prévia autorização legislativa para autorização de crédito adicional se refere aos créditos extraordinários em virtude das excepcionais circunstâncias em que são cabíveis e de sua restrita destinação a despesas urgente e imprevisíveis.

Além dos créditos adicionais, existem ainda três outros instrumentos predispostos à modificação do orçamento, que são os mecanismos de realocação orçamentária, previstos no art. 167, VI da Constituição Federal de 1988, quais sejam, o remanejamento, a transposição e a transferência de recursos, que **necessitam de autorização legislativa prévia**. A seguir segue a definição e diferença de cada um dos instrumentos:

- a) **Remanejamentos** são realocações na organização de um ente público com destinação de recursos de um órgão para outro. Podem ocorrer, por exemplo, numa reforma administrativa. A extinção de um órgão pode levar a Administração a decidir pelas realocações das atividades, inclusive dos respectivos programas de trabalho, recursos físicos e orçamentários, para outros órgãos, sejam da administração direta, sejam da administração indireta. Nesse caso, não cabe a abertura de crédito adicional especial para cobertura de novas despesas, uma vez que as atividades já existem, inclusive os respectivos recursos não financeiros. Entretanto, se, por exemplo, houver a necessidade da criação de um cargo novo, a ser custeado com recursos ainda não contemplados no orçamento, a Administração deverá providenciar a abertura de um crédito adicional para atender a essa despesa, mediante a indicação dos recursos disponíveis;
- b) **Transposições** são realocações no âmbito dos programas de trabalho dentro do mesmo órgão. Pode acontecer que a administração da entidade governamental resolva não construir a estrada vicinal, já programada e incluída no orçamento, deslocando esses recursos para a construção de um edifício, para nele instalar a sede da secretaria de obras, também já programada e incluída no orçamento, cujo projeto original se pretende que seja ampliado. Nesse caso, basta que a lei autorize a realocação dos recursos orçamentários do primeiro para o segundo projeto;
- c) **Transferências** são realocações de recursos entre as categorias econômicas de despesas, dentro do mesmo órgão e do mesmo programa de trabalho, ou seja, repriorizações dos gastos a serem efetuados. Pode ocorrer que a administração do ente governamental tenha que decidir entre realocar recursos para a manutenção de uma maternidade (Despesa Corrente) ou adquirir novos computadores para o setor administrativo dessa maternidade (Despesa de Capital), que funciona relativamente bem, ainda que utilizando computadores antigos. A opção por recursos para a manutenção da maternidade se efetivará através de uma transferência, que não se deve confundir com anulações, parciais ou totais, de dotações para abrir crédito especial. Nas transferências, as atividades envolvidas continuam em franca execução; nos créditos especiais, ocorre a implantação de uma atividade nova, mediante a indicação de recursos financeiros ainda não comprometidos.



(Elementos de Direito Financeiro. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 156
157)

Assim, os citados instrumentos deverão conter autorização legislativa (lei específica), uma vez que o art. 165, §8º da Constituição Federal de 1988, estabelece que “*não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.*”

A despesa pública, segundo a Lei 4.320/64 possui três estágios: empenho, liquidação e pagamento. Portanto, para que a despesa seja realizada deve existir crédito orçamentário concedido (autorização legislativa), ou seja, saldo na dotação própria, ao teor dos artigos 59, 60 e 61 da Lei 4.320/64. Quando se gasta acima do autorizado, está se descumprindo todo um sistema orçamentário e de contabilidade pública previsto na legislação. No que tange à contabilidade pública, pelo regime de competência da despesa previstos nos artigos 35, II, da Lei n.º 4320/64 e 50, II, da LRF, não seria possível gastar acima dos créditos concedidos, visto que no método das partidas dobradas, a contrapartida do lançamento a crédito da conta "crédito empenhado" seria o lançamento a débito da conta "crédito disponível". Então, contabilmente, só seria possível empenhar se houvesse saldo orçamentário na dotação própria.

Do exposto, a **irregularidade foi MANTIDA.**

IRREGULARIDADE N. 2: (Item 19.6.a do voto do relator): Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa.

Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (MDF/STN)

Descrição	Município (exceto RPPS)	RPPS
1. Disponibilidade de Caixa Bruta	2.216.278,97	6.845.469,72
1.1. Disponibilidade de Caixa		6.845.469,72
1.2. Aplicações Financeiras registradas no Ativo Realizável	2.216.278,97	-
2. Restos a Pagar Liquidados de Exercícios Anteriores	-	-
3. Restos a Pagar Liquidados do Exercício	0,02	-
3.1. Restos a Pagar Liquidados do Exercício* – primeiro quadrimestre	1.025.848,17	-
3.2. Restos a Pagar Liquidados do Exercício – últimos dois quadrimestres	300.284,70	-
4. Restos a Pagar Não Liquidados de Exercícios Anteriores	725.563,47	-
5. Demais Obrigações Financeiras	1.713.526,16	-
6. Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Liquidados)	160.929,72	6.845.469,72
7. Restos a Pagar Não Liquidados do Exercício**	(684.025,10)	-
8. Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Liquidados)	20.789,21	6.845.469,72
	(704.814,31)	

O recorrente alegou que

“Em relação ao item 19.6, do Acórdão guerreado, cumpre-nos, em obediência ao princípio da verdade real, informar que, tratam de restos a pagar objeto e fatura de convênios, que são empenhados na sua totalidade, mas que, como é sabido, os repasses são realizados de forma parcelada, de acordo com a execução de cada convênio. ”

Análise do Mérito

Na documentação juntada às fls. 47/128, o responsável reitera a alegação da existência de despesas empenhadas pela totalidade dos contratos e não liquidadas, referentes à execução de convênios e congêneres, com recursos financeiros pendentes de repasse ao término do exercício, porém, ao invés de trazer aos autos documentação hábil que comprove suas alegações, conforme o direito processual, incorre na inversão do ônus da prova ao atribuir ao Tribunal de Contas a responsabilidade de provar os fatos constitutivos de seu direito. Note-se que as informações necessárias à comprovação de tais atos e fatos administrativos não está diretamente disponível nas informações da prestação de contas apresentada nos autos físicos e/ou encaminhadas por meio eletrônico. Por fim, remete-se ao art. 151, da RA TCM nº 073/2009 (Regimento Interno do TCM-GO), em termos:

Art. 151. As provas que a parte quiser produzir perante o Tribunal devem sempre ser apresentadas de forma documental, mesmo as declarações pessoais de terceiros.

Parágrafo único. São inadmissíveis no processo provas obtidas por meios ilícitos.

Alegação do recorrente após Despacho 486/2018

O recorrente alegou que

“Nesta oportunidade em (fase de abertura de vistas) informamos que devemos levar em consideração os convênios em aberto no final do exercício de 2016 do município de CAÇU como se verifica no demonstrativo de restos a pagar 2016 que soma um montante de (R\$ 180.931,79 “*empenho 2422*” + R\$ 63.050,79 “*empenho 2420*” + 431.735,63 “*empenho 3449*” = R\$ 675.718,21 em aberto), demonstrativo de despesa a pagar de 2016 que soma um montante de (R\$ 81.409,17 “*empenho 138*” + R\$ 377.049,04 “*empenho 911*” + 1.395.904,28 “*empenho 1941*” = R\$ 1.854.362,49 em aberto), assim pelo demonstrativo de restos a pagar de 2017, podemos apurar os referidos pagamentos no exercício de 2017 abaixo e até mesmo os anulados como vejamos abaixo:

(...) quadro



Conforme constatado acima ficou em aberto o montante de R\$ 2.098.345,07, referente a convênios em 31/12/2016 em anexo (DOC.04), os respectivos convênios firmados anterior ao exercício de 2016 (Construtora Freitas, Elétrica Radiante, Engenharia EIRELI-EPP, M CUTRIM Engenharia LTDA-ME) juntamente os empenhos e os extratos bancários em 31/12/2016, ressalta-se que os saldos conciliados que vieram a cair somente em janeiro de 2017, assim as respectivas contas estava com saldos em 31/12/2016 de R\$ 480,45 & R\$ 911,66. Desta forma o saldo disponível seria de R\$ 1.392,11, para pagar as despesas de convênios no montante de R\$ 2.098.345,07. Desta forma a insuficiência de disponibilidade de caixa no montante de R\$ 704.814,31 e esclarecida perante os convênios em aberto em 31/12/2016, onde pedimos que a falha do item 19.6 fosse sanada. ”

Análise do Mérito após abertura de vista

O recorrente reproduz as mesmas alegações anteriormente apresentadas, trazendo aos autos novamente a documentação dos convênios celebrados (fls. 001/334, vol.2 – F2) reafirmando a existência de valores inscritos em restos pagar de exercícios anteriores pendentes de repasses de convênios.

Para comprovar, apresenta a relação de empenhos extraídos do portal deste Tribunal que seriam objeto de convênios para construções de Escola, Creche e Quadra Poliesportiva Coberta, firmados com o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, no valor de R\$ 3.329.632,05.

Verifica-se que a documentação apresentada indica que o município realizou os seguintes compromissos com o governo federal:

- Termo de Convênio nº 700187/2011 – FNDE (fls. 230/241, vol. 2 – F2) no valor de R\$ 927.972,33;
- Termo de Compromisso PAC2 09496/2014 (fls. 274/279, vol. 2 – F2) no valor de R\$ 509.993,78;
- Termo de Compromisso PAC2 05788/2013 (fls. 311/320, vol. 2 – F2) no valor de R\$ 1.891.665,94.

Nota-se que os valores acima já foram deduzidos do cálculo da disponibilidade de caixa quando da análise inicial referentes, conforme quadro abaixo:

Descrição	Município (exceto RPPS)	RPPS
1. Disponibilidade de Caixa Bruta	2.216.278,97	6.845.469,72
1.1. Disponibilidade de Caixa	2.216.278,97	6.845.469,72
1.2. Aplicações Financeiras registradas no Ativo Realizável	-	-
2. Restos a Pagar Liquidados de Exercícios Anteriores	0,02	-
3. Restos a Pagar Liquidados do Exercício	1.025.848,17	-
3.1. Restos a Pagar Liquidados do Exercício* – primeiro quadrimestre	300.284,70	-

3.2. Restos a Pagar Liquidados do Exercício – últimos dois quadrimestres	725.563,47	-
4. Restos a Pagar Não Liquidados de Exercícios Anteriores	1.713.526,16	-
5. Demais Obrigações Financeiras	160.929,72	-
6. Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Liquidados)	(684.025,10)	6.845.469,72
7. Restos a Pagar Não Liquidados do Exercício**	20.789,21	-
8. Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Liquidados)	(704.814,31)	6.845.469,72

Conforme se vê, o município apresenta indisponibilidade no valor de R\$ 684.025,10, para fazer face a inscrição de restos a pagar processado nos últimos dois quadrimestres do exercício no valor de R\$ 725.563,47, em desacordo com o disposto no art. 42 da LC nº 101/2000 (LRF), conforme demonstrado abaixo.

Desta forma, **permanece a irregularidade apontada.**

DAS RESSALVAS:

RESSALVA N. 1: (ITEM 19.3 do voto do relator) – déficit orçamentário ajustado no montante de R\$ 541.765,37, que corresponde a 0,99% da receita arrecadada (R\$54.975.440,90), o qual evidencia desequilíbrio entre a receita e a despesa, infringindo o artigo 1º da Lei Complementar Federal nº 101/2000.

RESSALVA N. 2: (ITEM 19.4 do voto do relator) – Falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial designada para realizar o inventário anual dos bens patrimoniais.

RESSALVA N. 3: (ITEM 19.5 do voto do relator) - Saldo da conta Créditos / Dívida Ativa (R\$ 7.977.128,23) informado no Balanço Patrimonial – Anexo 14 (fls. 243, vol. 2) diverge do respectivo montante (R\$9.397.933,92) apurado no Detalhamento da Dívida Ativa – DDA.

RESSALVA N. 4: (ITEM 19.7 do voto do relator) - O município possui insuficiência de disponibilidade de caixa após a inscrição de restos a pagar não processados, em desacordo com o disposto no art. 1º da LC nº 101/2000 (LRF).

RESSALVA N. 5: (ITEM 19.8 do voto do relator) - Prestação de contas não publicada no sítio eletrônico (internet) oficial do município, de forma permanente (art. 48 da LC nº 101/00), conforme consulta realizada em 07/07/2017.

RESSALVA N. 6: (ITEM 19.9 do voto do relator) - Ausência de manifestação por parte do Sistema de Controle Interno, conforme o art. 15, § 3º, XXIII, da IN TCM nº 008/15.

RESSALVA N. 7: (ITEM 19.10 do voto do relator) - Falta de apresentação da certidão elaborada pela comissão de transição de governo.

Alegação da recorrente

Não houve alegação por parte do recorrente quanto às ressalvas retro citadas.

Análise do Mérito

As ressalvas apontadas nos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10 permanecem inalteradas.

3. DAS RAZÕES RECURSAIS E ANÁLISE DE MÉRITO DAS MULTAS

IMPUTAR MULTA com eficácia de título executivo, no valor de **R\$ 1.500,00**, com base no art. 71, VIII, § 3º combinado com o art. 75, ambos da Constituição Federal, reproduzida no art. 2º, IX, § 1º da Lei Estadual nº 13.251/98, e ainda, nos termos do art. 47-A da Lei Estadual nº 15.958/07, alterada pela Lei nº 16.467/09 e art. 237, do Regimento Interno desta Casa, na forma abaixo:

Chefe de Governo	GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARAES
CPF	279.693.041-68
Irregularidade praticada	1) Atraso na entrega da prestação de contas (item 19.1). 2) Abertura de créditos adicionais, por decreto do Chefe de Governo, sem a devida autorização legislativa (item 19.2). 3) Falta de apresentação do relatório conclusivo da comissão especial de inventário anual dos bens patrimoniais (item 19.4). 4) Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa (item 19.6). 5) Falta de apresentação da certidão elaborada pela comissão de transição de governo (item 19.10).
Dispositivo legal ou normativo violado	1) Art. 15, da IN TCM nº 008/2015. 2) Art. 167, V, da CF/88 e art. 42 da Lei Federal nº 4.320/64. 3) Arts. 85, 95 e 96 da Lei Federal nº 4.320/64 e art. 15, § 3º, XXI, da IN TCM nº 008/2015. 4) Art. 42 da LC nº 101/00 – LRF. 5) Art. 73, § 5º da Constituição Estadual c/c arts. 1º, 2º, 3º, 4º e 12 da IN TCM nº 006/2016.
Base legal para imputação de multa	1) Art. 47-A, V, c, da LO TCM. 2) Art. 47-A, IX, da LO TCM. 3) Art. 47-A, IX, da LO TCM. 4) Art. 47-A, IX, da LO TCM. 5) Art. 47-A, XIV, da LO TCM.
Valor da multa	1) R\$ 300,00 (3% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, V, c, da LO TCM. 2) R\$ 300,00 (3% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LO TCM. 3) R\$ 300,00 (3% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LO TCM. 4) R\$ 300,00 (3% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, IX, da LO TCM. 5) R\$ 300,00 (3% de R\$ 10.000,00) previsto no art. 47-A, XIV, da LO TCM. Totalizando as multas em R\$ 1.500,00 .
Prazo máximo para recolhimento	20 (vinte) dias após a notificação via Diário Oficial de Contas.

Alegação da recorrente

Não houve alegação por parte do recorrente.

Análise do Mérito

As multas em questão permanecem inalteradas, vez que não houve manifestação do recorrente, somadas à manutenção das irregularidades que ensejaram a aplicação das mesmas.

4. CONCLUSÃO

IRREGULARIDADES	Desconstituídas	-
	Sanadas	-
	Ressalvadas	-
	Mantidas	Itens 19.2 e 19.6
RESSALVAS	Desconstituídas	-

	Sanadas	-
	Parcialmente sanadas	-
	Mantidas	Itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10
	Desconstituídas	-
MULTAS	Sanadas	-
	Parcialmente sanadas	-
	Mantidas/Reduzidas	R\$ 1.500,00

Do exposto, a Secretaria de Recursos do Tribunal de Contas dos Municípios, sugere:

I - o **NÃO PROVIMENTO** do presente recurso;

II – **MANTER O ACORDÃO AC nº 01245/18** no sentido de manifestar parecer pela **REJEIÇÃO** das Contas de Governo do Município de **CAÇU**, exercício **2016**, de responsabilidade do Sr. **GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES**, em razão das **irregularidades apontadas nos itens 19.2 e 19.6**;

III - a **MANUTENÇÃO** das ressalvas apontadas nos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10.

IV - a **MANUTENÇÃO** da multa indicada no quadro já descrito neste documento.

Evidencia-se que a Secretaria considerou os documentos apresentados sob o aspecto da veracidade ideológica presumida.

Tornam-se nulos e sem efeitos os termos do Certificado nº 754/2018, de 18/09/2018.

DA MANIFESTAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS:

O Ministério Público de Contas manifestou nos termos da análise da Secretaria de Recursos, pelo não provimento do recurso, com a manutenção do parecer prévio pela rejeição das contas reexaminadas, com imputação de multa, conforme Parecer nº 05213/2019, à fl. 343, abaixo transcrito;

PARECER Nº 05213/2019

Tratam os presentes autos sobre o Recurso Ordinário, tendo por escopo a reforma da decisão proferida no **Acórdão AC Nº 01245/18**, no qual esta Corte de Contas emitiu parecer prévio pela **REJEIÇÃO** das contas de governo, relativas ao exercício de 2015, com imputações de multas.

O presente Recurso foi admitido pela Presidência desta Casa, com fulcro no art. 210, § 1º, do Regimento Interno do TCM/GO.

A Secretaria de Recursos manifestou-se pelo **não provimento** do aludido recurso, opinando por manter a **REJEIÇÃO** das contas reexaminadas, como as imputações de multas.

Diante do exposto, no mérito, o posicionamento desta Procuradoria segue o mesmo entendimento adotado pela Unidade Técnica deste Tribunal, pelos seus próprios fundamentos, inexistindo razões de ordem jurídica para divergir.



Análise realizada sem prejuízo de irregularidades que eventualmente forem detectadas em outros processos atinentes ao mesmo período. (RJIM)

ANÁLISE/VOTO DO RELATOR;

Conforme Certificado nº 762/2019, às fls.336/342, a Secretaria de Recursos manifestou pelo não provimento do recurso com a manutenção da decisão proferida no Acórdão AC nº 01245/18, no sentido manifestar parecer prévio pela rejeição das Contas de Governo em razão da permanência das irregularidades apontadas nos itens 19.2 e 19.6, mantendo as ressalvas constantes dos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10 e a multa no valor de R\$1.500,00 aplicada ao Gestor.

O Ministério Público de Contas corroborou o entendimento da Secretaria de Contas de Governo, conforme Parecer nº 05213/2019, à fl. 343.

Esta Relatoria acata o entendimento da Especializada e Ministério Público de Contas em manter a multa e as ressalvas indicadas.

No entanto, diante dos documentos e das justificativas/argumentações apresentadas as fls. 001/334, do Vol. 2/2, fase 2, em relação as irregularidades apontadas nos itens 19.2 e 19.6, diferentemente do posicionamento da Secretaria de Recursos, entendeu-se que tais falhas podem serem consideradas como ressalvas, conforme abaixo;

DAS IRREGULARIDADES REMANESCENTES;

Item 19.2. (do voto do relator): Abertura de créditos adicionais, por decreto do Chefe de Governo, sem a devida autorização legislativa;

ANÁLISE DO RELATOR;

Alega o recorrente que os créditos suplementares abertos durante o exercício estão amparados pela previsão contida na Lei de Diretrizes Orçamentárias nº 1.995/15 (art.17), autorização para realização dos institutos de remanejamento, transposição ou transferência.

A Lei Municipal nº 2018, de 24/11/2015, que trata do Orçamento Anual do Município para o exercício de 2016, estimou a receita e fixou a despesa em R\$68.300.000,00, sendo autorizado no art. 4º da referida LOA a abertura de créditos

suplementares até o limite de 30% do total da despesa fixada, o que corresponde ao montante de R\$20.490.000,00.

Os dados do Relatório de Controle de Suplementações do SICOM, (fls.344), indicam que o total suplementado foi de R\$ 22.608.897,87, gerando uma diferença na ordem de R\$2.118.897,87 sem autorização legislativa. Nota-se que o Município manteve praticamente todo exercício dentro das regras e apenas no mês de dezembro ocorreu suplementação sem a devida autorização legislativa.

Por outro lado, conforme dados extraídos do Balanço Financeiro (fls. 345), apontam que o Município de Caçu no exercício de 2016 empenhou despesas no montante de R\$57.630.962,52, abaixo do limite das despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual em R\$68.300.000,00.

Constata-se na análise técnica realizada pela Secretaria de Contas de Governo na fase 1 (Certificado nº 862/17-fls.288/298), que o Município mostrou bons índices de liquidez e endividamento, não contratou operações de crédito, cumpriu satisfatoriamente os dos limites constitucionais (pessoal 46,71% Executivo e 3,47 Legislativo), (gastos com saúde 22,57 %), (gastos com educação 31,12 %).

Dessa forma, mesmo não discordando do entendimento da Secretaria de Recursos, da necessidade de autorização legislativa para as suplementações por meio de transposição, remanejamento, transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, entendo que a irregularidade pode ser considerada como ressalva com base no princípio da razoabilidade.

Este foi o entendimento em casos semelhantes nas decisões proferidas nos Acórdãos nºs 01072/2017, 00328/2019 e 00610/2019 anexados pelo recorrente às fls. 92/185 do Vol. 2/2, fase 2. **Irregularidade ressalvada.**

Item 19.6. (do voto do relator): Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa.

Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar (MDF/STN)

Descrição	Município (exceto RPPS)	RPPS
1. Disponibilidade de Caixa Bruta	2.216.278,97	6.845.469,72
1.1. Disponibilidade de Caixa		6.845.469,72

	2.216.278,97	
1.2. Aplicações Financeiras registradas no Ativo Realizável	-	-
2. Restos a Pagar Liquidados de Exercícios Anteriores		-
	0,02	
3. Restos a Pagar Liquidados do Exercício	1.025.848,17	-
3.1. Restos a Pagar Liquidados do Exercício* – primeiro quadrimestre	300.284,70	-
3.2. Restos a Pagar Liquidados do Exercício – últimos dois quadrimestres	725.563,47	-
4. Restos a Pagar Não Liquidados de Exercícios Anteriores	1.713.526,16	-
5. Demais Obrigações Financeiras	160.929,72	-
6. Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Liquidados)	(684.025,10)	6.845.469,72
7. Restos a Pagar Não Liquidados do Exercício**	20.789,21	-
8. Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Liquidados)	(704.814,31)	6.845.469,72

ANÁLISE DO RELATOR;

Com relação a indisponibilidade de caixa indicada no item 19.6, verificamos junto ao SICOM que no exercício seguinte (2017) foram cancelados restos a pagar não liquidados de exercícios anteriores no montante de R\$ 2.371.134,21 e, do total cancelado consta o saldo do empenho nº 1941 de 11/04/2016 no valor de R\$1.333.326,46, conforme relação analítica do passivo financeiro às fls. 346/347.

Muito embora a anulação tenha ocorrido no exercício posterior, considerando que a despesa cancelada no valor de R\$1.333.326,46 inscrita em restos a pagar não liquidados refere-se a empenho do exercício de 2016, entendemos ser razoável considerar como ressalva tal irregularidade, haja visto que a indisponibilidade apontada foi de R\$704.814,31. Soma-se ainda, conforme dados abaixo, que no exercício de 2017 o município apresentou disponibilidade de caixa líquida de R\$610.843,26 antes da inscrição de Restos a Pagar não liquidados e R\$311.015,80 após a inscrição, indicando que não houve comprometimento da Gestão atual (2017/2020).

Dados extraídos da prestação de contas de governo de 2017-processo nº 07953/18.

Descrição	Município (exceto RPPS)	RPPS
1. Disponibilidade de Caixa Bruta	2.135.506,03	7.190.012,84
1.1. Disponibilidade de Caixa	2.135.506,03	7.190.012,84

1.2. Aplicações Financeiras registradas no Ativo Realizável	-	-
2. Restos a Pagar Liquidados de Exercícios Anteriores	431.993,47	-
3. Restos a Pagar Liquidados do Exercício	596.177,63	-
4. Restos a Pagar Não Liquidados de Exercícios Anteriores*	153.828,14	-
5. Demais Obrigações Financeiras	342.663,53	311.252,00
6. Disponibilidade de Caixa Líquida (Antes da Inscrição em Restos a Pagar Não Liquidados)	610.843,26	6.878.760,84
7. Restos a Pagar Não Liquidados do Exercício	299.827,46	-
8. Disponibilidade de Caixa Líquida (Após a Inscrição em Restos a Pagar Não Liquidados)	311.015,80	6.878.760,84

Fonte: Informações extraídas da prestação de contas enviada por meio eletrônico (vide Sistema de Controle de Contas Municipais – SICOM).

* Excluídos os restos a pagar vinculados a convênios com recursos pendentes de repasse ao término do exercício de referência, no montante de R\$363.300,11, comprovados por meio de documentação hábil (fls. 352/389 - vol. 02 e 391/394 - vol. 2), a saber: convênio nº PAC2 09496/2014 pendente de repasse em R\$ 407.935,02, empenho nº 911/2016 de R\$479.068,32, restos a pagar processados de R\$ 363.300,11

Além disso, o município apresenta disponibilidade de caixa líquida (R\$311.015,80) após inscritos os restos a pagar não processados/não liquidados no exercício, de acordo com o disposto no art. 1º da LC nº 101/2000 (LRF).

Por fim, conforme já colocado na análise do item 192, constata-se que na análise técnica realizada pela Secretaria de Contas de Governo na fase inicial, o Município mostrou bons índices de liquidez e endividamento, não contratou operações de crédito, cumpriu satisfatoriamente os limites constitucionais (pessoal 46,71% Executivo e 3,47 Legislativo), (gastos com saúde 22,57 %) e (gastos com educação 31,12 %). **Irregularidade ressaltada.**

É o voto.

Em atenção à tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal no Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, em 17 de agosto de 2016, e tendo em vista as orientações contidas na Resolução nº 01/2018 da Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil - ATRICON, **o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás editou a IN nº 010/2018**, estabelecendo os ritos processuais para as análises das Contas de Governo e para as Contas de Gestão e Tomada de Contas Especial em que o Prefeito Municipal figure como gestor, bem como para sanções delas decorrentes.

Em razão desse fato, o presente Voto será convertido em 2 instrumentos processuais distintos, quais sejam:



1º- **Parecer Prévio** - que manifestará a Câmara Municipal o posicionamento técnico deste Tribunal acerca das Contas de Governo de responsabilidade do Chefe do Poder Executivo;

2º - **Acórdão** – que declarará a situação das contas do Chefe do Poder Executivo, apontará as possíveis ressalvas e irregularidades, aplicará as sanções, recomendações e determinações quando cabíveis. Caso constatado que nas Contas de Gestão, além do Prefeito, atuaram um ou mais gestores, o julgamento das respectivas contas deverá compor o mesmo Acórdão.

Isto posto, com base no que acima foi exposto, apresento o meu voto nos termos abaixo;

- PARECER PREVIO

I. Conhecer do Recurso Ordinário e, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, reformando-se a decisão recorrida, nos termos abaixo;

II. Considerar como ressalvas as irregularidades apontadas nos itens 19.2 e 19.6 (Item 19.2- Abertura de créditos adicionais, por decreto do Chefe de Governo, sem a devida autorização legislativa- -Item 19.6- Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa);

III. Manter as ressalvas constantes dos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10;

IV. Emitir parecer prévio pela aprovação das presentes Contas de Governo de responsabilidade de GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES, Prefeito e Gestor do Poder Executivo, do Município de CAÇU, no exercício de 2016, com as ressalvas constantes dos itens 19.2, 19.3, 19.4, 19.5, 19.6 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10;

V. Determinar, após o trânsito em julgado, que os autos sejam encaminhados à Câmara Municipal de CAÇU para providências e julgamento, por força da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir o Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, de 17 de agosto de 2016.

- ACÓRDÃO

I. Conhecer do Recurso Ordinário e, no mérito, **dar-lhe provimento parcial**, reformando-se a decisão recorrida, nos termos abaixo;



II. Considerar como ressalvas as irregularidades indicadas nos itens 19.2 e 19.6 (Item 19.2- Abertura de créditos adicionais, por decreto do Chefe de Governo, sem a devida autorização legislativa- Item 19.6- Obrigações de despesa contraídas nos últimos dois quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa);

III. Manter as ressalvas constantes dos itens 19.3, 19.4, 19.5, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10;

IV. Manter a multa aplicada ao Gestor no valor de R\$1.500,00;

V. Reformar a decisão proferida no Acórdão AC nº 01245/2018, e **DECLARAR** que não persistem irregularidades que maculam as presentes Contas de Governo de responsabilidade de **GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES** Prefeito e Gestor do Poder Executivo, do Município de **CAÇU**, no exercício de 2016, sendo consideradas como ressalvas as falhas constantes dos itens 19.2, 19.3, 19.4, 19.5, 19.6, 19.7, 19.8, 19.9 e 19.10;

Por força da tese fixada pelo Supremo Tribunal Federal ao decidir o Recurso Extraordinário nº 848.826/DF, o presente Acórdão não produz efeitos para os fins do art. 1º, I, g, da Lei Complementar nº64/1990, relativamente ao Sr. **GILMAR JOSÉ DE FREITAS GUIMARÃES**, Prefeito e Gestor do Poder Executivo, do Município de **CAÇU**, no exercício de 2016;

Destaca-se que os documentos/informações foram analisados sob o aspecto da veracidade ideológica presumida, e ainda, que as conclusões registradas nos presentes autos não elidem responsabilidades por atos não alcançados pelo conteúdo da prestação de contas e por constatações de procedimentos fiscalizatórios diferenciados, tais como inspeções, auditorias e denúncias.

É o voto.

A Superintendência de Secretaria para as providencias devidas.

GABINETE DO CONSELHEIRO DIRETOR, em Goiânia aos 25 dias do mês de setembro de 2019.

NILO RESENDE
Cons. Relator