

<b>PROCESSO Nº:</b>	@PCP 20/00065176
<b>UNIDADE GESTORA:</b>	Prefeitura Municipal de Rio do Sul
<b>RESPONSÁVEL:</b>	José Eduardo Rothbarth Thomé
<b>INTERESSADOS:</b>	Câmara Municipal de Rio do Sul
<b>ASSUNTO:</b>	Prestação de Contas referente ao exercício de 2019
<b>PROPOSTA DE VOTO:</b>	GAC/LRH - 1316/2020

## I. EMENTA

MUNICÍPIO. CONTAS ANUAIS DE GOVERNO. DEMONSTRAÇÃO DA POSIÇÃO FINANCEIRA, ORÇAMENTÁRIA E PATRIMONIAL DO MUNICÍPIO. CUMPRIMENTO DE LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS. PARECER PRÉVIO. RECOMENDAÇÃO PELA APROVAÇÃO. DESCUMPRIMENTO DE NORMAS LEGAIS E REGULAMENTARES. RESSALVAS E RECOMENDAÇÕES. INSTAURAÇÃO DE PROCESSO ESPECÍFICO PARA APURAÇÃO DE RESPONSABILIDADES.

Se as demonstrações contábeis, de forma geral, expressam os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e representam satisfatoriamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município no exercício, e se os resultados demonstram o cumprimento dos pisos e limites constitucionais e legais, é cabível a recomendação ao Poder Legislativo Municipal para aprovação das contas anuais prestadas pelo Prefeito.

Todavia, ainda que haja recomendação pela aprovação das contas pela Câmara, a constatação de descumprimento de normas legais pode ensejar ressalvas às contas e recomendações ao Chefe do Poder Executivo, bem como instauração de processo específico (autos apartados) para apurações de responsabilidades, notadamente quando constatada reincidência na irregularidade apesar das recomendações de correção expedidas pelo Tribunal de Contas.

## II. RELATÓRIO

Tratam os autos de Prestação de Contas do Município de Rio do Sul, referentes ao exercício de 2019, em conformidade com o art. 31 da Constituição

Federal e art. 113, §§ 2º e 3º, da Constituição do Estado de Santa Catarina. As contas têm como responsável o senhor José Eduardo Rothbarth Thomé, Prefeito de Rio do Sul naquele Exercício.

O Balanço Anual e demonstrações contábeis e financeiras foram assinados, de forma eletrônica, em conjunto com a senhora Rubia Cristina Mohr, Contadora (CRSC 028616/O4).

As contas são submetidas à apreciação do Tribunal de Contas de Santa Catarina mediante emissão de Parecer Prévio pelo egrégio Plenário, consoante art. 50 da Lei Complementar nº 202/2000 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas).

Nos termos do art. 51 da Lei Complementar nº 202/2000, do art. 83 do Regimento Interno (Resolução nº 06/2001), dos artigos 7º e 8º da Instrução Normativa nº 20/2015, do art. 22 da Instrução Normativa nº TC-02/2001, e do art. 3º, inciso I, da Instrução Normativa nº TC-04/2004, o chefe do Poder Executivo Municipal de Rio do Sul remeteu a este Tribunal o balanço anual consolidado do Município de 2019 e demais demonstrativos e documentos exigidos por esta Corte.

A Diretoria de Contas de Governo (DGO), depois de minucioso exame das contas, emitiu o Relatório Técnico nº DGO-215/2020 (fls. 379/449), onde apontou as seguintes restrições de ordem legal (item 9):

#### 9.1 RESTRIÇÕES DE ORDEM LEGAL

Receita Corrente de origem da Lei nº. 13.885/2019, “cessão onerosa” repassados pela União, no montante de **R\$ 1.550.846,82**, registrada na especificação de Fonte de Recursos 42 quando deveria ser contabilizada na Fonte de Recursos 50, em desacordo com artigo 85 da Lei nº 4.320/64 c/c o art. 8º parágrafo único da Lei de Responsabilidade Fiscal e com a orientação de contabilização descrita no Comunicado Oficial da Diretoria de Contas de Governo em 17/12/2019, disponível para consulta no sítio do TCE/SC em <http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/Comunicado%20Recursos%20Cess%C3%A3o%20Onerosa%20Pr%C3%A9-Sal.pdf> (Anexos da Instrução: Documento 3, fl. 1).

Divergência, no valor de **R\$ 222.864,84**, apurada entre a variação do

saldo patrimonial financeiro (R\$ -9.538.528,87) e o resultado da execução orçamentária – Déficit (R\$ 8.079.280,86) considerando o cancelamento de restos a pagar de R\$ 4.148,56, Obrigações Decorrentes de Execução da Despesa sem Respaldo Orçamentário – Conta 218919600 (R\$ 334.340,09) e ajuste de despesas empenhas já consideradas no exercício de 2017 (Quadro 02 – A, Anexos da Instrução, Documento 10, fls. 1 a 3), em afronta ao artigo 85 da Lei nº 4.320/64 (Itens 3.1 e 4.2).

Registro indevido de Ativo Financeiro (atributo F) com saldo credor na Fonte de Recurso 01 (**R\$ 1.646.165,72**), em afronta ao previsto no artigo 85 da Lei nº 4.320/64 e arts. 8º, parágrafo único e 50, I da LRF (Apêndice - Cálculo detalhado do Resultado Financeiro por Especificações de Fonte de Recursos).

Realização de despesas, no montante de **R\$ 334.340,09**, de competência do exercício de 2016 e não empenhadas na época própria, ainda pendentes de regularização na contabilidade, em desacordo com os artigos 35, II, 60 e 85 da Lei nº 4.320/64. (Item 4.2, quadro 11-A)

Déficit financeiro do Município (Consolidado) da ordem de **R\$ 1.213.281,76**, resultante do déficit orçamentário ocorrido no exercício em exame, correspondendo a **0,43%** da Receita Arrecadada do Município no exercício em exame (**R\$ 279.960.543,96**), em desacordo ao artigo 48, “b” da Lei nº 4.320/64 e artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF (item 4.2).

Realização de despesas, no montante de **R\$ 3.650.284,71** (Prefeitura – R\$ 3.287.859,29 e Fundo Municipal de Saúde – R\$ 362.425,42), de competência do exercício de 2019 e não empenhadas na época própria, em desacordo com os artigos 35, II, 60 e 85 da Lei nº 4.320/64 (Item 3.1, Quadro 2-A).

O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, por meio do Parecer MPC/AF/1907/2020 (fls. 450/471), da lavra do Procurador senhor Aderson Flores, manifestou-se por recomendar à Câmara Municipal de Vereadores de Rio do Sul a aprovação das contas prestadas pelo Prefeito, relativas ao exercício de 2019, com:

a) recomendação para que o Município adote os procedimentos necessários para correção das restrições consignadas no relatório técnico da DGO;

b) recomendação para que o Poder Executivo do Município, com o envolvimento do Órgão Central do Sistema de Controle Interno, atente para o fiel cumprimento do inciso XVIII do Anexo II da IN nº TC-20/2015, quando da prestação de contas do exercício de 2020, com vistas à evidenciação dos reflexos econômicos

e sociais, bem como discriminação dos gastos extraordinários realizados pelo ente para o enfrentamento da crise sanitária proveniente da Covid-19;

c) recomendação para que o Município garanta o atendimento na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade, em cumprimento ao art. 208, I, da Constituição, e à parte inicial da Meta 1 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE);

d) recomendação para que o Poder Executivo municipal, após o trânsito em julgado, divulgue a prestação de contas e o respectivo parecer prévio, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, conforme estabelece o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

É o relatório.

### **III. FUNDAMENTAÇÃO**

Trata-se de apreciação da prestação de contas anuais de governo do Município de Rio do Sul referente ao exercício de 2019, de responsabilidade do senhor José Eduardo Rothbarth Thomé, Prefeito Municipal de Rio do Sul naquele exercício.

#### **III.1. CONSIDERAÇÕES GERAIS E PRELIMINARES**

Preliminarmente cabe ressaltar que o artigo 51 da Lei Complementar nº 202/2000 e o art. 7º da Instrução Normativa nº 20/2015 estabelecem prazo para remessa de contas municipais ao Tribunal de Contas, que devem ser encaminhadas até o dia 28 de fevereiro do exercício seguinte.

O Município de Rio do Sul encaminhou a esta Corte as informações referentes à prestação de contas no dia 20.02.2020, cumprindo o prazo legal.

O exame técnico foi realizado pela Diretoria de Contas de Gestão, que produziu o citado Relatório Técnico, que em sua parte introdutória, contém dados e informações acerca do município, com dados históricos e socioeconômicos, como PIB, índices de desenvolvimento econômico e social, dentre outros.

O Relatório Técnico também demonstra os resultados da gestão por meio de tabelas e gráficos do desempenho nos últimos cinco anos e comparativo com médias regionais (das associações de municípios) e nacionais, relativo a diversas variáveis, como esforço tributário, IPTU per capita, cobrança da dívida ativa, quocientes de resultados orçamentário, financeiro e patrimonial, evolução de despesas por função de governo, aplicações em saúde e educação e despesas de pessoal, entre outros. Isto fornece elementos que permitem ampliar a possibilidade de análise tanto por esta Corte quando pelos Vereadores (em sua função julgadora) e da própria comunidade.

O Relatório ainda aborda aspectos complementares relativos à existência e funcionamento de conselhos municipais exigidos pela legislação em vigor (Instrução Normativa n. TC.020/2015) e o monitoramento da Meta nº 01 do Plano Nacional de Educação (Educação Infantil).

Também contém referência à Lei Complementar nº 131/2009, que alterou a Lei Complementar nº 101/2000, determinando que a União, os Estados e os Municípios devem disponibilizar, em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público, informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, referentes à receita e à despesa. No Relatório Técnico consta verificação, por amostragem, de diversos pontos de controle referentes à divulgação dessas informações por meios eletrônicos pelo Município de Rio do Sul.

Sobre o exame das contas anuais de governo de entes públicos, como é o caso dos municípios, compete ao Tribunal de Contas emitir parecer prévio, sendo que o julgamento dessa espécie de contas é atribuição do Poder Legislativo, em

conformidade com os artigos 59 e 113 da Constituição do Estado e artigo 53 da Lei Complementar nº 202/2000.

Cumprе salientar que o parecer prэvio consiste na apreciaçăo geral e fundamentada da gestăo e se o Balanço Geral do Municіpio representa adequadamente a posiçăo financeira, orçamentária e patrimonial do Municіpio, tem por escopo os resultados e a adequaçăo das demonstraçōes contábeis e financeiras aos preceitos legais e regulamentares da matéria, acrescentado da verificaçăo dos limites de despesas e pisos de aplicaçăo de recursos, cumprimento da Lei Complementar nº 131/2009 (disponibilizaçăo em tempo real, em meios eletrônicos de acesso público, informaçōes pormenorizadas sobre a execuçăo orçamentária e financeira, referentes à receita e à despesa) e existênciа e efetivo funcionamento dos conselhos municipais exigidos na legislaçăo nacional ou estadual.

Assim, o parecer prэvio contempla essencialmente os resultados da gestăo de governo, sem adentrar nos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade de todos os atos e contratos administrativos que determinaram ou contribuíram para os resultados da gestăo. O parecer prэvio năo representa apreciaçăo dos atos e contratos administrativos (artigo 54 da Lei Orgânica deste Tribunal).

### **III.2. RESULTADOS DA AVALIAÇĂO DE ASPECTOS CONTÁBEIS, DA GESTĂO ORÇAMENTÁRIA E FINANCEIRA E DE PISOS E LIMITES CONSTITUCIONAIS E LEGAIS PARA DESPESAS E OUTROS PONTOS DE CONTROLE**

De forma sintética, o Relatório Técnico, de acordo com os critérios adotados por esta Corte e a avaliaçăo técnica realizada, aponta os seguintes resultados das contas de governo do Municіpio no exercіcio em apreciaçăo.

**1) Execuçăo orçamentária (balanço consolidado):** do confronto entre a receita arrecadada e a despesa realizada resultou em déficit de R\$ 8.079.280,86.

Contudo, como salientado no Relatório Técnico, o déficit foi totalmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 8.325.247,11), conforme demonstrado na apuração da variação do patrimônio financeiro.

O Relatório Técnico mostra os resultados da execução orçamentária nos últimos cinco exercícios. Denota-se que no período o Município vem apresentando com resultados orçamentários positivos e negativos, mas mantendo o equilíbrio orçamentário e financeiro preconizado pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Constata-se que o Município de Rio do Sul, como a maioria dos municípios catarinenses, possui considerável dependência de transferências da União e do Estado (participação nas receitas tributárias ou por transferências voluntárias), que representaram aproximadamente 54% da receita arrecadada.

Em relação à aplicação de recursos por função de governo, predominam os gastos com as funções de Saúde, Educação e Administração. No exercício de 2019 também aplicou valor considerável (em relação ao seu orçamento) na função Urbanismo.

Destaca-se o elevado percentual das despesas na função Saúde no Município de Rio do Sul, que se mostra superior à média dos municípios catarinenses. É inclusive maior que a função Educação. Nos último cinco exercícios, o valor aplicado em Saúde sempre foi maior percentual entre as funções.

Isso se reflete no percentual de aplicação em Ações e Serviços Públicos de Saúde aplicação de saúde em relação às receitas com impostos, inclusive transferências, que foi de 23,69% no Exercício de 2019, bem acima do mínimo de 15% exigido no artigo 77, III, e § 4º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal.

**2) Execução financeira (balanço consolidado):** o confronto entre o Ativo Financeiro e o Passivo Financeiro do exercício resultou em déficit (balanço consolidado) de R\$ 1.213.281,76.

Ao final do exercício de 2019 os ativos financeiros eram insuficientes para suportar as obrigações financeiras naquele momento.

**3) Situação patrimonial (balanço consolidado):** constata-se que ao final do Exercício o Município de Rio do Sul possuía dívidas de longo prazo em patamares sustentáveis (não consideradas as provisões matemáticas do RPPS).

**4) Adequação das demonstrações contábeis:** conforme o Relatório Técnico, foram constatadas algumas inconsistências e divergências na contabilização de receitas e despesas:

a) divergência entre a variação do Saldo Patrimonial Financeiro e o Resultado da Execução Orçamentária, no valor de R\$ 222.864,84;

b) equívoco no registro Fonte de Recursos 42 de Receita Corrente recebida da União, decorrente cessão onerosa (Lei nº 13.885/2019), no montante de R\$ 1.550.846,82, quando deveria ser contabilizada na Fonte de Recursos 50;

c) indevido registro de Ativo Financeiro (atributo F) com saldo credor na Fonte de Recurso 01 no montante de R\$ 1.646.165,72;

d) realização de despesas de competência do exercício de 2016 não empenhadas na época própria, ainda pendentes de regularização na contabilidade, no montante de R\$ 334.340,09;

e) realização de despesas de competência do exercício de 2019 não empenhadas na época própria, no montante de R\$ 3.650.284,71.

No que se refere aos equívocos de registros contábeis (itens “a”, “b” e “c”), não afetam significativamente os resultados, porquanto houve a contabilização, embora de forma equivocada.

Entretanto, em relação à realização de despesas sem o devido empenhamento no momento devido, trata-se de irregularidade grave, por interferir nos resultados, tanto que houve ajuste, conforme explicitado no Relatório Técnico.

Além de permanecer pendente regularização de despesa sem empenhamento na época própria do Exercício de 2016, a irregularidade se repetiu em 2019, em montante expressivo de mais de R\$ 3,6 milhões.

Cabe mencionar que se trata de irregularidade recorrente no Município de Rio do Sul. No mencionado Exercício de 2016 houve realização de despesas liquidadas e não empenhadas na época própria, no montante de R\$ 9.015.810,78, em desacordo com os arts. 35, II, 60 e 85 da Lei n. 4.320/64 (PCP-17/00113990).

No citado processo PCP-17/00113990, em que este Conselheiro foi Relator do Pedido de Reapreciação (em face do Parecer Prévio inicial que recomendava a rejeição das contas), ficou consignado<sup>1</sup>:

O principal exame da prestação de contas é a verificação se as demonstrações contábeis e financeiras refletem de forma precisa e fidedigna a situação patrimonial e financeira do município. Isto porque segundo dispõe o artigo 53 da Lei Complementar Estadual nº 202/2000 (Lei Orgânica do TCE/SC) o parecer prévio "consistirá em apreciação geral e fundamentada da gestão orçamentária, patrimonial e financeira havida no exercício, devendo demonstrar se o Balanço Geral do Município representa adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, bem como se as operações estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública municipal".

---

<sup>1</sup> O Voto deste Conselheiro no Pedido de Reapreciação foi pela improcedência e manutenção da recomendação à Câmara de Vereadores de Rio do Sul pela rejeição das contas de governo de 2016, restando vencido na deliberação do Tribunal Pleno.

Ora, se o Balanço Geral (balanços e demais demonstrações exigidas em lei ou regulamento) apresenta divergências e inconsistências, este não reflete adequadamente a situação financeira, orçamentária e patrimonial do exercício. No caso, isso se revela principalmente pela realização de elevado volume de despesas sem registro orçamentário e patrimonial, mascarando a real situação das contas do Município.

...

A realização de despesas sem empenho, notadamente despesas liquidadas, ferem frontalmente as normas de finanças públicas e as boas práticas de gestão, reduzem a confiabilidade dos documentos que representam a execução orçamentária. Ainda mais grave em razão do elevado volume de despesas realizadas sem empenhamento no momento devido no Município de Rio do Sul em 2016.

Isto causa descontrole dos gastos. Trata-se de situação gravíssima. Além de descumprimento ao artigo 60 da Lei federal nº 4.320/1964, os fatos refletem diretamente nas demonstrações contábeis publicadas, na medida em que não representam o resultado efetivo das contas do município. Tal procedimento tem o condão de causar distorção no resultado da execução do orçamento, que podem resultar em redução da credibilidade em relação à real situação das finanças do município.

Além de flagrante desrespeito às normas orçamentárias, a gravidade adicional de tais procedimentos está no risco de realizar despesas sem orçamento e descontrole das despesas, de modo que o verdadeiro passivo seja muito superior ao registrado e ao orçamento, comprometendo orçamentos dos anos seguintes e a credibilidade das demonstrações contábeis e financeiras. Não se reconhecem débitos, que são transferidos ao exercício seguinte. A existência de orçamento – aprovado em lei – é justamente para não outorgar ao administrador um “cheque em branco”, de modo que possa gastar de forma desmesurada e descontrolada.

Desse modo, considero o fato como situação de extrema gravidade, cujas consequências resultam em não espelhar a real situação no plano orçamentário, financeiro e patrimonial, ou seja, as demonstrações contábeis não representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro, e as operações não estão de acordo com os princípios fundamentais de contabilidade aplicados à administração pública Municipal.

Esta é exatamente a essência da apreciação das contas e da emissão do parecer prévio. Descumpridas essas premissas básicas, a consequência é a recomendação à Câmara que decida pela rejeição das contas do prefeito.

Como se sabe, o empenho de despesa consiste na reserva de recursos na dotação inicial ou no saldo existente no Orçamento, não apenas para garantir aos fornecedores, prestadores de serviços ou executores de obras que o Poder Público contratante reconhece que recebeu os bens e serviços e efetuarão o devido pagamento, mas principalmente para o controle das finanças públicas.

Por isso mesmo a Lei nº 4.320/1964 traz prescrição taxativa: “É vedada a realização de despesa sem prévio empenho”. Como é obrigatório um Orçamento Anual discriminando as verbas/rubricas para cada tipo de despesa autorizado pelo Legislativo, o administrador/gestor não pode ultrapassar os créditos orçamentários a ele autorizados (art. 59 da Lei nº 4.320/1964). Daí o prévio empenhamento para a reserva de parte da verba para cada despesa a ser concretizada. Assim, para outras despesas o gestor poderá utilizar o saldo, mas somente até o esgotamento da dotação atribuída à rubrica.

Outro controle está na Lei Geral de Licitações e Contratações, pela qual sequer é viável lançar licitação ou processos de dispensa ou inexigibilidade sem indicar a dotação orçamentária específica.

Se fosse possível liquidar despesas (receber bens, obras e serviços) sem registro imediato e prévio haveria absoluto descontrole das contas públicas. Na verdade, não haveria orçamento. É uma afronta direta a um dos princípios fundamentais do orçamento público: o princípio do equilíbrio.

Por isso, a realização de despesas sem reconhecimento contábil (empenhamento) constitui dos mais graves atentados contra as finanças públicas e à gestão fiscal responsável.

A Lei Complementar nº 101/2000, ao tratar da escrituração e consolidação das contas, estabelece:

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

...

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

III - as demonstrações contábeis compreenderão, isolada e conjuntamente, as transações e operações de cada órgão, fundo ou entidade da administração direta, autárquica e fundacional, inclusive empresa estatal dependente;

E a assunção de despesas sem registro também pode ferir norma expressa na Constituição Federal (art. 167, inciso II), que veda a realização de despesas ou a assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais.

Também contraria o princípio fundamental da Contabilidade: o princípio da competência. Segundo a NBC T 16 – Normas Brasileiras de Contabilidade Aplicadas ao Setor Público, publicada pelo Conselho Federal de Contabilidade (CFC), as entidades do setor público devem manter procedimentos uniformes de registros contábeis, em rigorosa ordem cronológica. Dentre as diversas características dos registros e das informações contábeis no setor público, destaca-se a:

- Fidedignidade – os registros contábeis realizados e as informações apresentadas devem representar fielmente o fenômeno contábil que lhes deu origem.
- Imparcialidade – os registros contábeis devem ser realizados e as informações devem ser apresentadas de modo a não privilegiar interesses específicos e particulares de agentes e/ou entidades.
- Integridade – os registros contábeis e as informações apresentadas devem reconhecer os fenômenos patrimoniais em sua totalidade, não podendo ser omitidas quaisquer partes do fato gerador.
  - Tempestividade – os fenômenos patrimoniais devem ser registrados no momento de sua ocorrência e divulgados em tempo hábil para os usuários.
  - Visibilidade – os registros e as informações contábeis devem ser disponibilizadas para a sociedade e expressar, com transparência, o resultado da gestão e a situação patrimonial da entidade do setor público.

A realização de despesas sem os registros imediatos (inclusive o empenhamento prévio) contrariam as normas da Contabilidade Pública. Diz Lino Martins da Silva<sup>2</sup>:

O empenho é prévio, ou seja, precede a realização da despesa e tem de respeitar o limite do crédito orçamentário. (...)

A importância da despesa empenhada é deduzida do crédito orçamentário respectivo e constitui uma garantia para o fornecedor. Desse modo, o empenho cria, para o poder público, a obrigação de pagar e, por conseguinte, a falta do empenho não obriga ao pagamento.

Em princípio, se uma autoridade, qualquer que seja, autoriza a realização de uma despesa, sem providenciar o empenho, a responsabilidade pelo pagamento deveria ser sua e não da entidade. Em situação excepcionais, pode ocorrer a realização de despesa sem empenho e, nestes casos, os responsáveis pela entidade deveriam apurar a responsabilidade do ordenador antes do reconhecimento para fins de empenhamento. (...)

Assevera Maria Berenice Rosa<sup>3</sup>, que “o Princípio da Competência determina que os efeitos das transações sejam reconhecidos nos períodos a que se referem. Portanto, não se relaciona com recebimentos e pagamentos, mas com o reconhecimento das receitas e das despesas do período, as quais devem ser evidenciadas nas Demonstrações Contábeis do exercício com o qual se relacionam, em complementação ao registro orçamentário das receitas de despesas públicas”.

E a realização de despesa sem empenhamento (registro contábil), gerando restos a pagar (dívida para o exercício seguinte, comprometendo o orçamento) já integrou motivos para condenação de prefeito em ação de improbidade administrativa. Como exemplo, pode-se verificar na Apelação Cível n. 0004670-25.2011.8.24.0011, de Brusque, Relator Desembargador

<sup>2</sup> Contabilidade Governamental: Um Enfoque Administrativo da Nova Contabilidade Pública. 9 ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 268.

<sup>3</sup> Contabilidade do Setor Público. São Paulo. Atlas, 2011, p. 305.

Vilson Fontana, julgado em 20.09.2018 pela Quinta Câmara de Direito Público do Tribunal de Justiça de Santa Catarina.

Apenas alguma situação extraordinária/calamitosa (como um evento na natureza) que demandasse realização de despesas urgentes poderia justificar a realização de despesas sem registro contábil imediato. Não há qualquer demonstração de situação dessa natureza.

Além disso, tal situação também revela ineficiência do sistema de controle interno.

A falta de reconhecimento contábil de despesas torna os balanços inconsistentes, fictícios, sem refletir a verdadeira situação orçamentária, patrimonial e financeira do município. Situação lamentavelmente comum nos fins de mandatos de prefeitos e governadores, de modo que o gestor subsequente assume sem ter conhecimento da realidade das dívidas, notadamente de curto prazo.

Desse modo, embora não seja o caso de recomendar a rejeição das contas, pois mesmo com o ajuste realizado pela Diretoria técnica deste Tribunal (item 3.1 do Relatório DGO-215/2020) o déficit real apurado foi integralmente absorvido pelo superávit financeiro anterior e não se verificaram outras irregularidades graves<sup>4</sup>, não se pode ignorar ou simplesmente relevar tal situação grave, notadamente ante a reincidência.

No Relatório Técnico DMU-792/2018, referente ao exame das Contas de Governo do Exercício de 2017 (Processo PCP-18/00117075) também foi apontado:

9.1.2. Realização de despesas, no montante de **R\$ 7.108.497,91**, de competência do exercício de 2017 e não empenhadas na época própria, em desacordo com os artigos 35, II, 60 e 85 da Lei nº 4.320/64 (item 1.2.1.3 e Item 3.1, Quadro 02-A).

Considerando-se que apesar das reiteradas recomendações a ilegalidade se repete, mostra-se necessário examinar em processo específico se houve os devidos ajustes e correções, as justificativas para a irregularidade e identificação dos responsáveis.

---

<sup>4</sup> Ao contrário das contas do exercício de 2016, quando além de elevado montante de despesas sem empenhamento no exercício, havia outras graves irregularidades.

Os resultados dos pontos de controle podem ser verificados no quadro seguinte:

1. Resultados Orçamentário e Financeiro	Resultado	Valor (R\$)	
1.1. Resultado Orçamentário	Deficitário (integralmente absorvido pelo superávit financeiro do exercício anterior)	(R\$ 8.079.280,86)	✗
1.2. Resultado Financeiro	Deficitário	(R\$ 1.213.281,76)	✗
2. Limites mínimos (pisos)	Parâmetro Mínimo	Resultado (%)	
2.1. Aplicação total em Saúde (art. 198 da Constituição Federal c/c o art. 77, III, do ADCT)	15,00%	23,69%	✓
2.2. Aplicação Total em Ensino (art. 212 da Constituição Federal)	25,00%	35,84%	✓
2.3. FUNDEB - Aplicação nos profissionais do ensino (art. 60, XII, do ADCT e art. 22, da Lei nº 11.494/2007)	60,00%	77,53%	✓
2.4. FUNDEB – Aplicação mínima no exercício (art. 21 da Lei nº 11.494/2007)	95,00%	98,35%	✓
2.5. FUNDEB – Aplicação do saldo no 1º Trimestre (art. 21, § 2º da Lei nº 11.494/2007)	100,00%	100,00%	✓
3. Despesas com Pessoal - Limites máximos	Parâmetro Máximo	Resultado (%)	
3.1. Despesas com pessoal do Município (art. 19, III, da LC nº 101/2000)	60,00%	37,59%	✓
3.2. Despesas com pessoal do Poder Executivo (art. 20, III, b, da LC nº 101/2000)	54,00%	36,40%	✓
3.3. Despesas com pessoal do Poder Legislativo (art. 20, III, a, da LC nº 101/2000)	6,00%	1,19%	✓
4. Transparência Fiscal (Instrução Normativa nº TC.020/2015 e Decisão Normativa nº TC.011/2013)	Resultado		
Lei Complementar nº 131/2009 e Decreto nº 7.185/2010	Cumpriu	✓	

5. Pareceres dos Conselhos Municipais obrigatórios (Instrução Normativa nº 020/2015)	Resultado	
5.1. Conselho Municipal de Acompanhamento e Controle Social do Fundeb (art. 24, da Lei nº 11.494/2007)	Cumpriu	✓
5.2. Conselho Municipal de Saúde (art. 1º da Lei nº 8.142/1990)	Cumpriu	✓
5.3. Conselho Municipal dos Direitos da Infância e do Adolescente (art. 88 da Lei Federal nº 8.069/1990)	Cumpriu	✓
5.4. Conselho Municipal de Assistência Social (art. 16 da Lei nº 8.742/1993)	Cumpriu	✓
5.5. Conselho Municipal de Alimentação Escolar art. 18 da Lei nº 11.947/2009)	Cumpriu	✓
5.6. Conselho Municipal do Idoso (art. 6º da Lei nº 8.842/1994)	Cumpriu	✓

### III.3. MONITORAMENTO DE POLÍTICAS PÚBLICAS - MONITORAMENTO DE METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - PNE

O exame das contas de governo inclui a avaliação relativa ao Monitoramento de Metas do Plano Nacional de Educação – PNE (Lei Federal nº 13.005/2014) o Plano possui dez diretrizes, com 20 metas e 254 estratégias, com abrangência em todos os níveis de ensino e esferas de governo, para serem atingidas em 10 anos. Entre as metas está a Meta 1 – Universalizar a educação infantil em creches e na pré-escola. No caso do Município de Rio do Sul, o monitoramento relativo ao exercício das contas mostrou os seguintes resultados:

Meta 1 do PME	Parâmetro	Resultado (Taxa de Atendimento)	
1. Oferta de educação infantil em creches (1)	Mínimo de 50% das crianças de até 3 anos até 2024	80,45%	✓
2. Oferta de educação infantil na pré-escola (2)	100% das crianças de 4 a 5 anos de idade até o final de 2016	97,12%	✗

(1) Cálculo da taxa de atendimento: população na faixa etária 0 a 3 anos de idade matriculadas em creches dividida pela população de 0 a 3 anos estimada para o Município.

(2) Cálculo da taxa de atendimento: número de crianças na faixa etária de 4 a 5 anos de idade matriculadas dividido pela população de 4 e 5 anos de idade estimada para o Município.

Foi constatado que a taxa de atendimento de educação infantil em creches de 2019 atendeu ao percentual mínimo exigido na Meta 1 do PNE (50%), inclusive com pequena elevação em relação ao Exercício de 2018 (79,41%).

Quanto à oferta de educação infantil na pré-escola (4 e 5 anos), embora ainda não atingida integralmente a Meta estabelecida no Plano Nacional de Educação, encontra-se muito próximo, também aumentando o percentual em relação a 2018, quando era de 96,41%.

#### III.4. RELATÓRIO DO ÓRGÃO CENTRAL DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO

De acordo com o art. 51 da Lei Orgânica deste Tribunal e a Instrução Normativa nº TC-020/2015, que estabelece critérios para organização e apresentação da prestação de contas anual, normas relativas à remessa de dados, informações e demonstrativos por meio eletrônico, deve acompanhar as contas o relatório do órgão central do sistema de controle interno do Poder Executivo (art. 7º, II), o qual deve conter diversas informações indicadas no Anexo II da citada Instrução Normativa (salvo as excepcionadas pela Portaria nº TC-0975/2019). O quadro seguinte demonstra as exigências e o contido no relatório do órgão central apresentado nas contas de gestão:

Conteúdo do Relatório do Órgão Central do Sistema de Controle Interno	Resultado	
<ul style="list-style-type: none"><li>Informações sobre matéria econômica, financeira, administrativa e social do Município, inclusive sobre indicadores quando definidos pelo Tribunal de Contas</li></ul>	Apresentadas informações	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>Demonstrativo do cumprimento dos indicadores fiscais da Lei Complementar nº 101/2000, relativos a despesas com pessoal</li></ul>	Demonstrativos apresentados	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>Demonstrativo do cumprimento dos indicadores fiscais da Lei Complementar nº 101/2000, relativos a operações de crédito e endividamento e do cumprimento das metas fiscais</li></ul>	Demonstrativos apresentados	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>Avaliação do cumprimento dos limites constitucionais de aplicação em saúde</li></ul>	Demonstrativos apresentados	✓

<ul style="list-style-type: none"><li>• Avaliação do cumprimento dos limites constitucionais de aplicação em educação e FUNDEB</li></ul>	Demonstrativos apresentados	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>• Relação de convênios com União e Estado realizados no exercício e os pendentes de recebimento, indicando o número do termo, data, valor acordado, valor repassado, valor a receber, respectivos restos a pagar inscritos em razão do convênio</li></ul>	Informação apresentada	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>• Quando for o caso, relatório sobre eventos justificadores de situações de emergência ou calamidade pública, com os reflexos econômicos e sociais, bem como discriminação dos gastos extraordinários realizados pelo ente para atendimento específico ao evento, indicando número do empenho</li></ul>	Informação apresentada	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>• Manifestação sobre as providências adotadas pelo Poder Público municipal em relação às ressalvas e recomendações do Tribunal de Contas emitidas nos pareceres prévios dos três exercícios anteriores. Segundo as informações prestadas, não houve providências da Administração</li></ul>	Informação apresentada	✓
<ul style="list-style-type: none"><li>• Avaliação sobre o cumprimento das Metas e Estratégias previstas na Lei (federal) nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação - PNE) e no Plano Municipal de Educação (PME)</li></ul>	Informação apresentada	✓

Constata-se que o órgão central do controle interno apresentou relatório contendo todas as informações previstas Instrução Normativa nº TC-020/2015, atendendo integralmente o requerido.

Por fim, cumpre dizer que o senhor Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas (Parecer MPC/1795/2020), expressa opinião no sentido de aprovação das contas, com diversas recomendações, conforme acima relatado. As recomendações do órgão ministerial já integram as recomendações propostas por este Relator, de modo que se entende atendidas as sugestões.

No que se refere à sugestão de recomendação para que o Poder Executivo municipal, após o trânsito em julgado, divulgue a prestação de contas e o respectivo parecer prévio, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, conforme estabelece o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, verifica-se no portal da Prefeitura na Internet os balanços e demais demonstrativos contábeis e outros elementos descritos no art. 17 da Instrução Normativa nº TC.20/2015, mas

não foram localizados os pareceres prévios, de modo que se revela pertinente a sugestão.

#### IV. VOTO

Diante do exposto, proponho ao Egrégio Tribunal Pleno a adoção da seguinte deliberação:

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SANTA CATARINA, reunido nesta data, em Sessão Ordinária, com fulcro no artigo 31 da Constituição Federal, no artigo 113 da Constituição do Estado e nos artigos 1º e 50 da Lei Complementar n. 202/2000, tendo examinado e discutido a matéria, acolhe o Relatório Técnico e a Proposta de Parecer Prévio do Relator, aprovando-os, e:

I - Considerando que é da competência do Tribunal de Contas do Estado, no exercício do controle externo que lhe é atribuído pela Constituição, a emissão de Parecer Prévio sobre as Contas anuais prestadas pelo Prefeito Municipal;

II - Considerando que ao emitir Parecer Prévio, o Tribunal formula opinião em relação às contas, atendo-se exclusivamente à análise técnica quanto aos aspectos contábil, financeiro, orçamentário e patrimonial, seus resultados consolidados para o ente, e conformação às normas constitucionais, legais e regulamentares, bem como à observância de pisos e limites de despesas estabelecidos nas normas constitucionais e infraconstitucionais;

III - Considerando que as Contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo são constituídas dos respectivos Balanços Gerais e das demais demonstrações técnicas de natureza contábil de todos os órgãos e entidades vinculados ao Orçamento Anual do Município, de forma consolidada, incluídas as do Poder Legislativo, em cumprimento aos artigos 113, §1º, e 59, I, da Constituição Estadual e 50 da Lei Complementar n. 101/2000;

IV - Considerando que os Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e os Demonstrativos das Variações Patrimoniais, até onde o exame pode ser realizado para emissão do parecer, estão escriturados conforme os preceitos de contabilidade pública e, de forma geral, expressam os resultados da gestão orçamentária, financeira e patrimonial e representam adequadamente a posição financeira, orçamentária e patrimonial do Município em 31 de dezembro de 2019;

V - Considerando que o Parecer é baseado em atos e fatos relacionados às contas apresentadas, não se vinculando a indícios, suspeitas ou suposições;

VI - Considerando que é da competência exclusiva da Câmara Municipal, conforme o art. 113 da Constituição Estadual, o julgamento das contas de governo prestadas anualmente pelo Prefeito;

VII - Considerando que a apreciação das contas e a emissão do parecer prévio não envolvem o exame da legalidade, legitimidade e economicidade de todos os atos e contratos administrativos que contribuíram para os resultados das contas de governo;

VIII - Considerando que a análise técnica e o Parecer Prévio deste Tribunal sobre as Contas Anuais de Governo prestadas pelo Chefe do Poder Executivo municipal ou o seu julgamento pela Câmara Municipal não eximem de responsabilidade os administradores, inclusive o Prefeito quando ordenador de despesa, e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores da administração direta ou indireta, de qualquer dos Poderes e órgãos do Município, bem como aqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nem obsta o posterior julgamento pelo Tribunal de Contas, em consonância com os artigos 58, parágrafo único, 59, II, e 113 da Constituição Estadual;

IX – Considerando o Relatório Técnico nº DGO-215/2020, da Diretoria de Contas de Governo;

X - Considerando a manifestação do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, mediante o Parecer MPC/AF/1907/2020;

1. Emite parecer recomendando à Câmara Municipal de Rio do Sul a APROVAÇÃO das contas anuais do exercício de 2019 prestadas pelo senhor José Eduardo Rothbarth Thomé, Prefeito Municipal de Rio do Sul naquele Exercício, COM RESSALVAS e as seguintes RECOMENDAÇÕES:

**1.1.** Ressalvas:

**1.1.1.** Ocorrência de déficit financeiro do Município (Consolidado) no montante de R\$ 1.213.281,76, resultante do déficit orçamentário ocorrido no exercício em exame, correspondendo a 0,43% da Receita Arrecadada do Município no exercício em exame (R\$ 279.960.543,96), em desacordo ao artigo 48, “b” da Lei nº 4.320/64 e artigo 1º da Lei Complementar nº 101/2000 – LRF;

**1.1.2.** Realização de despesas, no montante de R\$ 3.650.284,71 (Prefeitura – R\$ 3.287.859,29 e Fundo Municipal de Saúde – R\$ 362.425,42), de competência do exercício de 2019, não empenhadas na época própria, bem como o montante de R\$ 334.340,09, de competência do exercício de 2016, ainda pendente de regularização na contabilidade, em desacordo com os artigos 35, inciso II, 60 e 85 da Lei nº 4.320/1964.

**1.2.** Recomendações:

**1.2.1.** adote providências para que não se repitam impropriedades contábeis apontadas no item 9 do Relatório Técnico nº DGO-215/2020;

**1.2.2.** atente para cumprimento da Instrução Normativa n. TC-0020/2015, na apresentação das contas de gestão relativas ao exercício de 2020 (a

ser apresentada em 2021), especialmente no que se refere ao inciso XVIII do Anexo II, referente às despesas relativas ao enfrentamento da pandemia de COVID-19;

**1.2.3.** envide esforços e respectivas ações para garantir o atendimento na pré-escola para crianças de 4 a 5 anos de idade, em cumprimento ao art. 208, I, da Constituição, e à parte inicial da Meta 1 da Lei nº 13.005/2014 (Plano Nacional de Educação – PNE);

**1.2.4.** adote providências para divulgação da prestação de contas com os elementos previstos no art. 17 da Instrução Normativa nº TC.20/2015, incluindo o respectivo parecer prévio, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, conforme estabelece o art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

**2.** Solicita à egrégia Câmara de Vereadores de Rio do Sul que comunique a esta Corte de Contas o resultado do julgamento das presentes contas anuais, conforme prescreve o art. 59 da Lei Complementar (estadual) n. 202/2000, com a remessa de cópia do ato respectivo e da ata da sessão de julgamento da Câmara.

**3.** Determina a formação de processo específico (autos apartados) para apuração das irregularidades e correspondentes responsabilidades referentes à realização de despesas, no montante de R\$ 3.650.284,71, de competência do exercício de 2019, não empenhadas na época própria, bem como o montante de R\$ 334.340,09, de competência do exercício de 2016, ainda pendente de regularização na contabilidade, em desacordo com os artigos 35, inciso II, 60 e 85 da Lei nº 4.320/1964.

**4.** Determina dar ciência do Parecer Prévio e do Relatório Técnico n. DCG-215/2020 ao senhor José Eduardo Rothbarth Thomé, à Câmara Municipal de Rio do Sul e à Prefeitura Municipal de Rio do Sul e ao Conselho Municipal de Educação.

Florianópolis, 12 de novembro de 2020.



LUIZ ROBERTO HERBST  
CONSELHEIRO RELATOR