



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO

PROCESSO TC- 04486/05

CONSULTA formulada pelo Deputado Federal Carlos Marques Dunga. Mudança de gestão. Compromissos financeiros legados ao sucessor. Conhecimento.

PARECER PN-TC - 0002 /2015

RELATÓRIO:

Versam os presentes autos sobre consulta formulada em 22/06/2005, pelo então Deputado Federal Carlos Marques Dunga, reproduzida abaixo em sua integralidade:

Se o município X, dirigido até 31 de dezembro pelo administrador Y, deixou em precatórios, negociações de INSS, FGTS, folha de pagamento de funcionários de meses anteriores a este ano, empenhados e não empenhados, num montante que dê ao gestor atual um desconto elevado na sua receita orçamentária, impossibilitando a este gestor alcançar os índices constitucionais no setor de saúde, educação e Lei de Responsabilidade Fiscal na aplicação final de seu orçamento no dia 31 de dezembro do corrente ano, eu pergunto: qual a orientação que o TCE irá dar a estes gestores?

Após o exame de admissibilidade efetuado pela Assessoria da Presidência, que opinou pelo conhecimento da consulta, os autos foram encaminhados à Unidade Técnica de Instrução, que exarou, em 29/07/2005, seu posicionamento conclusivo (fls. 03/06).

O Ministério Público de Contas, pela sua então Procuradora-Geral, doutora Ana Teresa Nóbrega, proferiu parecer oral no curso da sessão ordinária do Tribunal Pleno nº 1561, realizada em 31/08/2005. Como se depreende da leitura da respectiva ata (fl. 09), o exame do tema ensejou acaloradas discussões, levando o então Relator a suscitar preliminar de retirada de pauta do processo, acatada à unanimidade pelos seus pares. Em seu despacho (fl. 09, verso), ficou evidenciado um delineamento do escopo da consulta, de modo que essa Corte de Contas pudesse se pronunciar sobre a possibilidade de inclusão de precatórios, parcelamentos de débitos e despesas de exercícios anteriores (ou seja, despesas referentes à competência de exercícios pretéritos), para fins de cálculo dos índices de aplicação nas áreas de Manutenção e Desenvolvimento de Ensino – MDE, Saúde e valorização do magistério (Fundeb).

O encarte processual foi novamente remetido ao Grupo de Auditoria, que elaborou nova instrução (fls. 11/14), cuja conclusão é sintetizada nas linhas a seguir:

*Por todo o exposto, entende esta Auditoria que **não é cabível a inclusão de gastos com parcelamento de débitos com INSS e FGTS, bem como de precatórios judiciais nas aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde**, tendo em vista que:*

- ao utilizar-se do termo “anualmente”, tanto a Constituição Federal/88 (arts. 198 e 212) quanto a LDB (Lei 9394/96) e a Lei do Fundeb (Lei 9424/96), referem-se a despesas e receitas de competência de cada exercício, nelas não se enquadrando despesas decorrentes de parcelamentos de débitos e precatórios, ambos gerados em exercícios anteriores àquele em que estão sendo quitados [...] (grifos no original).*

Chamado ao feito, o Ministério Público junto ao TCE/PB emitiu, em 28/08/2006, o Parecer nº 824/06, também da lavra da ex-Procuradora-Geral, opinando pelo conhecimento da consulta e, no mérito, pela ratificação do posicionamento da Auditoria.

Não obstante a tramitação processual ter finalizado, visto que os autos estavam conclusos para julgamento do mérito, o encarte, por razão desconhecida, permaneceu inerte por mais de seis anos. Face ao decurso de prazo tão dilatado, e tendo em vista a possibilidade de inovações, tanto no campo legislativo quanto no que toca a jurisprudência, o então Relator achou por bem determinar o reexame da matéria pelo Corpo de Instrução (fl. 16, verso). Em seu terceiro pronunciamento (fls. 17/19), a Auditoria reforçou a impossibilidade de apropriação de despesas de exercícios anteriores para fins de apuração dos índices de aplicação nas áreas de saúde e educação, mas salientou a importância da consolidação do entendimento do Órgão Plenário desta Corte de Contas.

Em que pese o entendimento da Auditoria ser no sentido de não considerar as despesas de exercícios anteriores no cômputo dos gastos para fins de avaliar o atendimento aos limites constitucionais, esta Corte de Contas, até a presente data, não dispõe de instrumento normativo regulamentando tal [...].

Por força da transição no comando deste Sinédrio de Contas, procedeu-se à sucessão na relatoria do processo, o qual foi agendado para a presente sessão, realizadas as intimações de estilo.

VOTO DO RELATOR:

Como descrito no precedente relato, a consulta em pauta remonta ao ano de 2005. Em que pesem o dilargado prazo da sua submissão e a inevitável constatação de que, independentemente da resposta que se dê ao consulente, não mais será possível atender aos anseios que ensejaram sua formulação – até porque ele já não é titular de mandato legislativo –, é oportuno o enfrentamento do tema. A uma, pois, como bem salientou a Equipe de Instrução, é relevante normatizar o entendimento do Pleno acerca de assuntos que comportem mais de uma interpretação. A duas, porque a hipótese fática descrita na peça inicial é atemporal, já que a transição entre governos é preocupação recorrente entre novos administradores, notadamente quando o legado econômico-financeiro de seus antecessores pode vir a influenciar negativa e decisivamente a condução de seus mandatos.

Preconiza a regra regimental desta Casa, em seu artigo 174, que o Tribunal Pleno decidirá sobre consultas quanto a dúvidas de natureza interpretativa do direito em tese, suscitadas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência. Também gravado no RITCE/PB, precisamente no artigo 136, que é pela via de instrumento próprio (Parecer Normativo) que a Corte interpreta questão geral de direito, colocada em tese, sem prejulgamento de fato ou ato concreto, como ocorre no caso de consultas apresentadas.

Impende demarcar os contornos da controvérsia submetida, bem como do delineamento dado pelo então Relator no seu primeiro despacho (fl. 9, verso). A questão de fundo diz respeito à possibilidade de considerar despesas referentes a exercícios anteriores para fins de avaliar o cumprimento dos percentuais mínimos de aplicação em ações e serviços públicos de saúde, em manutenção e desenvolvimento de ensino e em valorização do magistério.

O conceito de DEA (tomado aqui em seu sentido amplo como despesas referentes a competências pretéritas), há muito consolidado na Contabilidade Pública, tem suas bases explicitadas no artigo 37 da Lei 4320/64, onde figura com a denominação de “despesas de exercícios encerrados”. Preleciona a Norma Nacional de Direito Financeiro que tais dispêndios podem ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica. São despesas fixadas, no orçamento vigente, decorrentes de compromissos assumidos em exercícios anteriores àquele em que deva ocorrer o pagamento. Não se confundem com restos a pagar, tendo em vista que sequer foram empenhadas ou, se foram, tiveram seus empenhos anulados ou cancelados. Sua individualização se dá por meio de elementos de despesa específicos¹, cabendo à autoridade competente para o ordenamento da despesa o reconhecimento da obrigação de pagamento nessa modalidade.

¹ Elementos 92 (DEA em sentido estrito), 91 (precatórios) e 71 (parcelamentos de INSS e FGTS).

Na mais recente edição do Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público², foram feitas referências às hipóteses enfeixadas no artigo 37 da Lei 4320/64.

As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os restos a pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente, poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

Destarte, entende-se por despesas não processadas em época própria aquelas cujo empenho tenha sido considerado insubsistente e anulado no encerramento do exercício correspondente, mas que, dentro do prazo estabelecido, o credor tenha cumprido sua obrigação. Por seu turno, os restos a pagar com prescrição interrompida são aqueles cancelados, mas ainda vigente o direito do credor. Por fim, também se enquadram como DEA os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício são aqueles cuja obrigação de pagamento foi criada em virtude de lei, mas somente reconhecido o direito do reclamante após o encerramento do exercício correspondente.

Feitas as observações preliminares, há que se examinar o mérito da questão proposta pelo consulente. Cumpre ressaltar, todavia, o caráter genérico da argüição contida na peça vestibular, que restou mitigada após o norteamo do despacho consignado no verso da folha 09. Foi esta deliberação, fruto de intenso debate em sessão ordinária realizada há quase uma década, que orientou os posicionamentos da Auditoria e do Ministério Público de Contas.

Reconheço que a consulta traz à baila um ponto tormentoso. Não são incomuns os exemplos de prefeitos que deixam suas municipalidades após uma gestão desidiosa, marcada pelo descumprimento generalizado de obrigações financeiras com servidores e fornecedores. Como a Administração Pública não pode padecer de solução de continuidade, aos recém empossados, caberá a árdua tarefa de honrar os compromissos assumidos por terceiros, sem poder descurar das próprias responsabilidades. E é certo que a magnitude do endividamento pode, mesmo, inviabilizar a condução de um mandato.

Decorre da assertiva acima que um gestor em primeiro ano de mandato pode ser compelido a assumir gastos que não autorizou. O ponto nevrálgico jaz na seguinte dúvida: se tais gastos, apropriados como despesas de exercícios anteriores, estão relacionados a ações e serviços públicos de saúde ou manutenção e desenvolvimento de ensino, poderiam entrar para o cômputo dos índices legais e constitucionais. A resposta é desenganadamente negativa.

Como se pode ler nos três relatórios de Auditoria que integraram os autos, há uma evidente simetria nos vários regramentos que estabelecem a metodologia de cálculo dos índices da aplicação do Fundeb, MDE e Saúde. Quer se trate de norma de estrato constitucional (a exemplo do artigo 198, §2º), quer tenha origem em leis (a exemplo da Lei Complementar 141/12 e da Lei do Fundeb), o comando regente é uníssono ao erigir o princípio da anualidade como fundamento a balizar a sistemática de cálculo de índices. Por força de tal determinação é que os gestores hão de aplicar, em cada exercício e individualizadamente, os percentuais previamente estabelecidos em relação às respectivas bases de cálculos, sem que eventuais desembolsos efetivados sob o título de despesas de exercícios anteriores, ou mesmo de outros elementos de despesa relativos a dispêndios de exercícios pretéritos, possam interferir na mensuração.

Em artigo intitulado “Restos a pagar, despesas de exercícios anteriores e fiscalização do cumprimento do percentual mínimo de aplicação de recursos públicos no ensino e na saúde”, publicado na edição nº 74 da Revista do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, foram arroladas inúmeras decisões daquela Corte de Contas que reforçam tal entendimento. Os excertos citados foram coligidos na seguinte assertiva:

² 6ª edição do MCAPS, aprovado pela Portaria Conjunta STN/SOF nº 1, de 10 de dezembro de 2014.

No que diz respeito especificamente às Despesas de Exercícios Anteriores, tais despesas não entram na prestação de contas do exercício ao qual se referem, mas na prestação de contas de exercício posterior. Com isso, as Despesas de Exercícios Anteriores não compõem o percentual mínimo de gastos do exercício em que deveriam ocorrer. Da mesma forma, as Despesas de Exercícios Anteriores não podem ser computadas no percentual mínimo de gastos do exercício em que foram efetivamente reconhecidas e pagas, em obediência ao regime contábil da competência, aplicável às despesas públicas. Assim, **as Despesas de Exercícios Anteriores que caracterizem aplicação de recursos no ensino e na saúde não são consideradas no percentual de gastos de nenhum ano.**

Na mesma toada caminhou o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia no enfrentamento do processo 3906/2013. Em pauta, consulta formulada pelo prefeito de um município jurisdicionado acerca da possibilidade do valor de precatórios, pagos a servidores que desempenharam suas funções no serviço público de saúde, ser contabilizado como despesa com saúde no exercício corrente. No pronunciamento definitivo constou a seguinte conclusão:

O pagamento de precatórios, ainda que devidos a servidores que desempenharam suas atribuições no serviço público de saúde, não poderá ser computado como despesa com saúde no exercício corrente, haja vista tratar-se de Despesas de Exercícios Anteriores, visto não encontrar respaldo como despesa de proteção, recuperação e reabilitação da saúde [...].

Por derradeiro, necessário destacar que a não-aplicação dos percentuais mínimos, constitucionais ou legais, de aplicação em saúde e educação é omissão que acarreta inúmeros embaraços ao ente federado, entre os quais a intervenção de outro nível de governo, a impossibilidade de ser contemplado com transferências voluntárias da União ou do Estado, a imputação de crime de responsabilidade ao ordenador da despesa, além de implicar possível parecer desfavorável em julgamento de contas de governo e reprovação das contas de gestão.

DECISÃO DO TRIBUNAL PLENO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC nº 04486/05, os membros do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA (TCE/PB), decidem, à maioria, na sessão plenária realizada nesta data, tomar conhecimento da consulta supra caracterizada e, no mérito, respondê-la, nos seguintes termos:

- Despesas de Exercícios Anteriores não serão consideradas para efeito de cálculo dos percentuais mínimos de recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, manutenção e desenvolvimento de ensino e valorização do magistério, definidos na norma regente.

Publique-se, registre-se e cumpra-se.
TCE-Plenário Ministro João Agripino

João Pessoa, 11 de março de 2015

Conselheiro Arthur Paredes Cunha Lima
Presidente

Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira
Relator

Conselheiro Arnóbio Alves Viana

Conselheiro Antônio Nominando Diniz Filho

Conselheiro Fernando Rodrigues Catão

Conselheiro André Carlo Torres Pontes

Fui presente,

Marcílio Toscano Franca Filho
Procurador-Geral do Ministério Público junto ao TCE-PB
em exercício