EXCELENTÍSSIMO SENHOR DOUTOR CONSELHEIRO, DA 6ª RELATORIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

AUTOS Nº: 1860/2018

Assunto: Alegações de defesa quanto ao Relatório de Análise de Prestação de Contas – Instituto de Previdência do Município de Palmas – Previpalmas – Contas do Exercício 2017

ANDRÉ FAGUNDES CHEGUHEM, brasileiro, solteiro, advogado inscrito na OAB/RS nº 90210b, CPF nº 001.256.680-23, servidor público do quadro efetivo do município de Palmas/TO no cargo de Analista de Controle Interno, ocupante do cargo de Controlador Geral do Município entre 25 de outubro de 2017 e 06 de abril de 2018, residente e domiciliado à Quadra 604 Sul, Al. 09, Lote 09, Ap. 104, Plano Diretor Sul, Palmas/TO, vem respeitosa e tempestivamente à presença de Vossa Excelência oferecer

ALEGAÇÕES DE DEFESA

nos autos do processo em epígrafe em que foi citado, com objetivo de esclarecer sua conduta frente a Controladoria Geral do Município, nos termos do Relatório de Análise de Prestação de Contas – Instituto de Previdência do Município de Palmas – Previpalmas – Contas do Exercício 2017, pelas razões a seguir expostas:

I. DOS FATOS

Trata-se dos autos de Prestação de Contas do ano de 2017, apresentado pelo ordenador do Instituto de Previdência Social do Município de Palmas - Previpalmas. Da análise resultou Relatório de Análise de Prestação de Contas n° 238/2018, com a seguinte conclusão:

"Após a Análise da Prestação de Contas apresentada pelo gestor, constituída nos termos da Instrução Normativa TCE/TO n° 07/2013, foi verificada, existência de inconsistências no desempenho da ação administrativa, em razão de impropriedades e infrações às normas Constitucionais, legais ou regulamentares (Instrução Normativa TCE/TO nº 02/2013). Deste modo, nos termos dos artigos 28, I, 30, 79, §1º e 81, III da Lei nº 1.284/2001, propomos a Citação dos responsáveis a seguir mencionados a fim de que sejam apresentadas alegações de defesa informações/documentos:

1. Senhor Maxcilane Machado Fleury - CPF: 961.456.841-00, Presidente do INSTITUTO DE PREVIDENCIA SOCIAL DO MUNICIPIO DE PALMAS - PREVIPALMAS – TO, itens: 4.1.2 "i", 4.1.2 "g", 4.1.3 "c", 4.1.3 "d" e 4.31.1.1.

2. Maria Angélica Campos Pinto – CPF: 831.492.521-72, Contadora do INSTITUTO DE PREVIDENCIA SOCIAL DO MUNICIPIO DE PALMAS - PREVIPALMAS – TO, itens: 4.1.2 "i" e 4.31.1.1.

3. Verifica-se que a utilização do dispositivo previsto no art. 37 da Lei nº 4.320/64 ocasionou a realização de despesas públicas em excesso com Despesas de Exercícios Anteriores-DEA no exercício de 2018 no valor de R$553.586,31, contrariando o caráter da excepcionalidade do dispositivo legal, gerando inconsistências dos demonstrativos contábeis da entidade no exercício de 2017 (arts. 83 a 106 da Lei nº 4.320/64), tendo em vista a não contabilização das obrigações do Ente no Passivo, referente ao valor da DEA de 2018 no valor de R$ 553.586,31, afetando o equilíbrio das contas previsto no § 1º, art. 1º da LRF. Restrição de Ordem Legal Gravíssima, item 3.1.3 da INTCE nº 02/2013. (Item 4.1.2 "i" do Relatório);

4. Em consequência da Portaria nº 123, de 19 de outubro de 2017, ficaram sem empenho no exercício de 2017 as despesas já realizadas no montante de R$553.586,31, sem amparo legal, que fora empenhado como Despesas de Débitos de Exercício Anterior em 2018, com intuito único de regularizar a situação orçamentária financeira. Portanto, justificar a finalidade da mencionada portaria. (Item 4.1.2 "g" do Relatório);

1. Observa-se que o resultado orçamentário apresentado no exercício de 2017 não reflete a realidade, uma vez que foi demonstrado um superávit orçamentário de R$107.323.974,06, contudo, o valor das despesas empenhadas como despesas de exercícios anteriores corresponde a R$553.586,31, ou seja, o resultado orçamentário do exercício de 2017 passaria a ser de R$106.770.387,75. (Item 4.1.3 "c" do Relatório);

2. As despesas empenhadas em DEA no valor de R$553.586,31 no exercício de 2018 contrariam os estágios das despesas previstas (art. 60, 63 e 65 da Lei

nº 4.320/64), referente ao exercício de 2017. Restrição Grave, item 10.3.1 da INTCE nº 02/2013. (Item 4.1.3 "d" do Relatório);

3. Observa-se que o valor contabilizado na conta "1.1.5 – Estoque" é de R$ 2.216,34 no final do exercício em análise, enquanto o consumo médio mensal é de R$3.955,23, demonstrando a falta de planejamento da entidade, pois não tem o estoque dos materiais necessários para o mês de janeiro de 2018. (Item 4.31.1.1 do relatório)."

O signatário foi citado em razão do Despacho nº 922/2019-RELT6, de lavra do Conselheiro Relator Alberto Sevilha, conforme abaixo transcrito:

"6.3. Desta feita, encaminhem-se os presentes autos à Coordenadoria de Protocolo (COPRO), para que se proceda a inclusão dos seguintes nomes no rol de responsáveis:

6.3.1. Glayce de Sá Tavares Marciano - CPF: 943.411.841-72, responsável pelo Controle Interno do Instituto de Previdência Social do Município de Palmas (23/11/2016 - 03/02/2017).

6.3.2. Thiago de Paulo Marconi - CPF: 217.448.688-16, responsável pelo Controle Interno do Instituto de Previdência Social do Município de Palmas (07/03/2017 - 24/10/2017).

6.3.3. André Fagundes Cheguhem – CPF: 001.256.680-23, responsável pelo Controle Interno do Instituto de Previdência Social do Município de Palmas (25/10/2017 - 06/04/2018)."

É o breve relatório.

II. DAS RAZÕES DE DIREITO

a) Quanto as despesas empenhadas no exercício de 2018 na natureza DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES – DEA:

Faz-se necessário esclarecer inicialmente que, conforme previsto na Lei Municipal nº 2.375, de 19 de fevereiro de 2018, a **Lei Orçamentária Anual 2017**, foi previsto o valor inicial de **R$ 154.931.800,00 para cobertura das despesas para o Instituto de Previdência Social do Município de Palmas**, e no decorrer do exercício financeiro houve atualização da dotação, **encerrando o exercício com o valor de R$ 37.274.064,71** de despesas empenhadas.

Percebe-se que na composição do orçamento da unidade, a natureza de Despesas de Exercícios Anteriores teve participação de **apenas 0,35% sobre o total das despesas**

empenhadas. Ou seja, o impacto orçamentário das despesas decorrentes do exercício findo é ínfimo com relação ao montante das despesas do exercício em questão, contrariando assim a afirmação apresentada por esta Corte, que assevera ter havido "realização de despesas públicas em excesso com DEA".

Além disso podemos assegurar a relação entre o princípio da insignificância e da razoabilidade, onde o princípio da insignificância preocupa-se em evitar que se aplique pena quando a lesão for insignificante, por não se tratar de fato punível, ficando limitada a sanção penal àquilo que efetivamente for necessário.

Do mesmo modo ensina José Alves Viana, conselheiro da Corte de Contas mineira, acerca da aplicação de tal princípio,

> *A análise de cada caso concreto irá determinar um balanceamento entre o grau de lesão jurídica causada pela conduta ilícita do agente e a necessidade de intervenção do poder do Estado. Por meio desse princípio, defende-se que o direito deve atuar apenas nas situações nas quais é necessário proteger bens considerados importantes para a sociedade e muitas vezes, ainda que esteja configurado um fato ilícito, não havendo significativa lesão ou dano aos interesses sociais, não estará violado nenhum bem jurídico. (Pedido de Reexame N.951695, Processo: 686648, Prestação de Contas Municipal, 2003, Relator Conselheiro José Alves Viana, Segunda Câmara do TCE/MG, julgado em 10/12/2015).*

Unido ao princípio da insignificância tem-se o da razoabilidade que é uma diretriz do senso comum, do bom senso, aplicada ao Direito. Sua existência é fundamental para o controle da discricionariedade concedido em favor dos agentes administrativos.

Desta feita nobre Relator, o percentual da atuação das despesas de exercícios findados, em relação ao montante das despesas do exercício, não impactou negativamente no resultado obtido pela unidade, comprovado está no Balanço Patrimonial da unidade, conforme abaixo:

QUADRO DOS ATIVOS E PASSIVOS FINANCEIROS E PERMANENTES		
ESPECIFICAÇÃO	**EXERCÍCIO ATUAL**	**EXERCÍCIO ANTERIOR**
ATIVO FINANCEIRO	**631.953.856,62**	**523.527.226,98**
ATIVO PERMANENTE	**24.858.105,90**	**25.215.666,83**
PASSIVO FINANCEIRO	**2.059.035,73**	**956.380,15**
PASSIVO PERMANENTE	**543.730.787,53**	**221.205.094,85**
Superávit Financeiro do Exercício (I)		**629.894.820,89**
Déficit Permanente do Exercício (II)		**-518.872.681,63**
SALDO PATRIMONIAL		**111.022.139,26**

QUADRO DAS CONTAS DE COMPENSAÇÃO

SALDO DOS ATOS POTENCIAIS ATIVOS			
CONTA CONTÁBIL	**ESPECIFICAÇÃO**	**EXERCÍCIO ATUAL**	**EXERCÍCIO ANTERIOR**
	Execução dos Atos Potenciais Ativos	**0,00**	**0,00**
8.1.1.1.0.00.00.00.0000	Execução de Garantias e Contra Garantias Recebidas	0,00	0,00

Percebe–se que o resultado obtido pela unidade **obteve superávit financeiro de R$ 629.894.820,89**. Mesmo que ocorra o registro contábil das despesas de exercícios anteriores no exercício analisado, o resultado ainda assim é muito além das realizações da DEA, demonstrando que não houve malversação ou desequilíbrio nas contas apresentadas.

Quanto a contabilização das despesas do exercício anterior, **conforme informação da Superintendência de Contabilidade da Secretaria de Finanças do Município de Palmas, sub-órgão responsável pelo registro contábil do município,** toda a formalização dos registros contábeis está em concordância ao que preceitua o Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público – MCASP, item 13.2.1 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,

> *Ocorrendo o fato gerador no exercício anterior (credor cumpriu a obrigação) sem que tenha sido registrada uma VPD à época própria, nos casos de despesa corrente, exceto aquelas com aquisição de itens para estoque, deverá ser registrado patrimonialmente um Superávit ou Déficit Acumulado no exercício corrente, no qual será executada orçamentariamente a DEA (p. 266, MCASP-8ª edição).*

Desta forma todos os lançamentos contábeis em relação a DEA ocorridas em 2018, comprova que o registro contábil segue rigorosamente a todas as normativas estipuladas pela legislação, tendo como lançamento padrão na conta de 2.3.7.1.1.02 - SUPERÁVITS OU DÉFICITS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES.

Em reforço à justificativa da possibilidade de adoção do procedimento de DEA, importante destacar o teor do art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964. **Mesmo que considerado uma exceção,** a redação do artigo expressamente permite o pagamento de despesas de exercícios anteriores em outro exercício subsequente, o que contraria a afirmação do Relatório, que não admite tal possibilidade, sem qualquer análise do caso em concreto:

> *Art. 37. 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 pagas à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elemento, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.*

Logo, independentemente da existência de dotação orçamentária própria, ou da existência de dotação com saldo insuficiente no exercício passado, é permitido o pagamento pela utilização da dotação a título de "Despesas de Exercícios Anteriores - 92"**, a fim de resguardar o direito dos credores, que são terceiros de boa-fé, e não poderiam ser penalizados por atos ou omissões pelos quais não foram responsáveis.**

A ausência de crédito próprio, para atender as despesas, ou a falta de seu processamento em época própria (empenho), ou ainda, a falta de inscrição em Restos a Pagar, não são impeditivas do adimplemento da obrigação pelo Poder Público, podendo e devendo extinguir as despesas do exercício anterior, mediante utilização de dotação específica do exercício corrente, discriminada por elementos (despesas com pessoal, material, serviços, obras e outros), respeitada a ordem cronológica, isto é, preferência ao fornecedor de material ou prestador de serviço com a conta mais antiga.

Analisando o Relatório, destaca-se ainda a **relevante diminuição dos valores empenhados no exercício de 2018 como despesas de exercícios anteriores,** comparativamente aos anos de 2016 e 2015, e tal deve ser considerado por este egrégia Corte de Contas como uma diretriz da administração municipal, em buscar sanar ao máximo as dificuldades da execução orçamentária. Tais dados foram obtidos diretamente do Relatório da Prestação de Contas nº 238/2018, abaixo reproduzido:

2014	2015	2016	2017	2018
13.495,76	1.547.345,91	3.636.046,62	55.654,47	553.586,31

Por todo o exposto, nobre Relator, e principalmente por **não vislumbrar a ocorrência de qualquer prejuízo ou dano ao erário** pela regularização de pagamentos a credores de boa-fé, por meio da natureza despesas de exercícios anteriores, na execução orçamentária anual de 2018, referente ao exercício de 2017, é que entendemos incabível o apontamento.

b) Da Edição da Portaria nº 123, de 19 de outubro de 2017, da Secretaria de Finanças do Município de Palmas

A Portaria nº 123, de 19 de outubro de 2017, da Secretaria de Finanças do Município de Palmas, que restringiu o prazo de emissão de nota de empenho para 31 de outubro de 2017 e nota de liquidação para 14 de novembro de 2017, exceto para fontes de recursos vinculados, deve ser alvo de justificativa pelo Gestor da Secretaria de Finanças à época, Cristhian Zini Amorim. A bem da verdade, o controle financeiro, orçamentário e contábil do Município de Palmas, à época, era de

competência da Secretaria de Finanças, e somente os responsáveis poderão aclarar eventuais dúvidas desta corte de contas quanto as medidas de gestão adotadas.

c) Da Gestão do Estoque Patrimonial da unidade gestora

Quanto ao item acima apontado, com base no que normatiza o MCASP, em conformidade com a Lei 4.320/64 sobre o tratamento contábil para os estoques, não há regra estabelecida quanto a mensuração do consumo médio mensal dos materiais pertencentes ao estoque aplicado a gestão pública. Entretanto, nota-se que as aquisições de materiais de consumo nessa Unidade Gestora não são regulares. No exercício de 2017 houve liquidações desses materiais a partir do mês de abril. Portanto, não há como concluir-se pelo que aponta o Relatório de Análise de Prestação de Contas, quanto a falta de planejamento do órgão.

Contudo, entendemos que eventuais indagações devem recair sobre o gestor da pasta, não obstante o que preceitua o Art. 3º do Decreto Municipal nº 1.031/2015 e alterações posteriores:

> *Art. 4º Os ordenadores de despesas deverão responsabilizar-se por todas as ações ou omissões a que derem causa no exercício da competência delegada.*

d) De papel do Controle Interno na execução da despesa pública

O Decreto Municipal nº 1.031/2015, que regulamenta os procedimentos para gestão das despesas públicas no âmbito do município de Palmas, estabelece em seu Art. 59 que os processos de despesas devem ser submetidos à Secretaria Municipal de Transparência e Controle Interno, para verificação da regularidade e formalidade dos autos, em três fases: após a instrução processual inicial, antes da homologação dos procedimentos licitatórios próprios e antes do pagamento, após a liquidação da despesa.

Desta maneira, o controle da execução orçamentária das unidades gestoras é, portanto, realizado pelos ordenadores de despesas de cada unidade. A corroborar o entendimento, o mesmo Art. 4º do referido Decreto.

É, assim, restrita atuação do controle interno municipal de Palmas à verificação da regularidade dos autos dos processos de despesa, momento em que pode-se alertar a respeito das etapas da despesa pública, previstas no Capítulo III - Da Despesa, da Lei Federal nº 4.320/64, bem como as disposições da Lei Complementar nº 101 – Lei de Responsabilidade Fiscal.

Nos casos de reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, com fundamento no Art. 37 da Lei Federal nº 4.320/1964, o controle interno de Palmas exige a juntada nos autos dos seguintes documentos, sem o qual não há liberação de pagamento da liquidação submetida a análise:

a) **Justificativa do ordenador de despesas**, em que o mesmo deve pormenorizar as situações que culminaram com o pagamento da despesa no orçamento subsequente, de forma que não restem dúvidas quanto a imperiosidade do gasto, a boa-fé do credor, e a impossibilidade de tê-lo sido realizado no orçamento anterior; e,
b) **Termo de reconhecimento** despesa do exercício anterior, firmado também pelo ordenador.

Além do que, o controle interno, por seus instrumentos de aferição, **não autoriza pagamentos que desobedeçam a ordem cronológica do pagamento,** já que este é um dos pressupostos a serem observados para cumprimento da permissão do Art. 37 da Lei Federal nº 4320/64.

Importante destacar, Senhor Relator, que o Controlador Geral do Município de Palmas **não possui ciência sobre o planejamento da execução das despesas que estão sendo realizadas pelos ordenadores de despesas**, nem tão pouco sobre as despesas que terão seu reconhecimento no exercício futuro, pelo fato de não participar dos atos da gestão municipal e por não ser designado para tal. Por conseguinte, fica restrito a formalização dos registros dos atos e fatos que lhe incorrerem.

Acrescento também que, o controle orçamentário do Município não fica sob a responsabilidade da Controladoria Geral do Município, nem à época, nem atualmente. Esta era competência da Secretaria de Finanças, e atualmente está sob a égide da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão.

Para o exercício de 2020, por iniciativa conjunta da Superintendência de Contabilidade e da Controladoria Geral do Município, será solicitada para cada unidade a apresentação de planejamento para que se evite tal prática no final do exercício de 2019, alertando aos ordenadores de despesas para que evitem incorrer na prática da utilização do pagamento de despesas do exercício de 2019 em 2020, por meio de Despesas de Exercícios Anteriores, para que se obtenha a mais fiel possível execução orçamentária em 2019.

III. DO PEDIDO

Diante dos fatos e razões de direito expostos, requer sejam recebidas as Alegações de Defesa do subscritor, por tempestivas, robustas e suficientes ao esclarecimento dos fatos e da matéria de direito.

Ainda, sejam aceitas as alegações apresentadas, de modo a determinar a não existência de divergências constantes na Prestação de Contas em apreço, culminando no julgamento pela regularidade.

Alternativamente, seja o subscritor **EXCLUÍDO do rol de responsáveis** destes autos, como medida de direito e justiça, considerando tratar-se de matéria afeta aos ordenadores de despesas, que não é o caso do responsável pelo controle interno.

Nestes termos, pede e aguarda deferimento.

Palmas, 14 de agosto de 2019.

ANDRÉ FAGUNDES CHEGUHEM

CPF: 001.256.680-23