



**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-PRESIDENTE DO TRIBUNAL
DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS**, no exercício de suas funções institucionais, com fundamento no artigo 130 da Constituição da República¹ c/c inciso VI, § 1º do art. 99 da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012², e nos incisos I e VI do art. 3º da Lei Complementar Estadual n.º 451/2008³, vem oferecer

REPRESENTAÇÃO
com pedido de provimento liminar cautelar
inaudita altera parte

em face da **PREFEITURA MUNICIPAL DA SERRA**, em razão de diversos indícios de irregularidades, mormente relacionados à infringência aos

¹ Art. 130. Aos membros do Ministério Público junto aos Tribunais de Contas aplicam-se as disposições desta seção pertinentes a direitos, vedações e forma de investidura.

² Art. 99. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

§ 1º Têm legitimidade para representar ao Tribunal:

[...]

VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

³ Art. 3º. Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:

I - promover a defesa da ordem jurídica, representando contra a ilegitimidade ou irregularidade de qualquer despesa;

[...]

VI – prover as medidas necessárias ao efetivo respeito ao ordenamento jurídico;



preceptivos tutelados pela Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (LC nº. 101/00), de responsabilidade do Sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal** – ex-Prefeito municipal, pelos fundamentos fáticos e jurídicos aduzidos.

2. FATOS

Por meio de expediente encaminhado pelo Município da Serra⁴, representado por seu atual Prefeito Municipal, Sr. Audifax Charles Pimentel Barcellos, o Ministério Público de Contas tomou conhecimento de robustos e consistentes indicativos de irregularidades perpetrados na gestão administrativa municipal.

Da análise dos mencionados documentos, destacam-se os indícios infringentes a dispositivos concernentes à adequada responsabilidade na gestão fiscal, sobretudo relacionados ao apropriado itinerário a ser cumprido pela despesa pública, bem como a sua ação planejada e transparente, com plena aptidão a afetar o equilíbrio das contas públicas municipais, conforme demonstrar-se-á nos tópicos seguintes.

⁴ Anexos I a VIII – Fls. 001 a 638.
As referências numéricas às folhas citadas se remetem à numeração efetuada pela Secretaria do Ministério Público junto ao Tribunal – SMP, e reportam-se aos documentos em anexo a estes autos e têm o propósito meramente orientador desta Representação.



3. DOS INDICATIVOS DE IRREGULARIDADES

3.1 - Disponibilidades de Caixa Negativo (Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa Negativo - Fontes Próprias de Recursos). Infringência ao artigo 1º, § 1º e artigo 42, § único, LRF (LC 101/00)⁵.

Conforme se depreende do Documento nº 01⁶, trazido a conhecimento pelo Município da Serra, contendo o “Relatório de Gestão Fiscal - Demonstrativo de Disponibilidade de Caixa - 3º Quadrimestre de 2012”, publicado no Diário Oficial, em 30 de Janeiro de 2013, acusa-se um *déficit* financeiro, com relação aos recursos não vinculados, no valor de **R\$ 62.937.403,46** (sessenta e dois milhões, novecentos e trinta e sete mil, quatrocentos e três reais e quarenta e seis centavos).

Cotejando-o com o Relatório elaborado pela Secretaria de Finanças⁷ do Município revela-se possível concluir que essa dívida compreende, substancialmente, a rubrica Restos a Pagar⁸ acumulados no exercício de 2012, derivados de fontes de recursos próprios, que perfazem um montante de **R\$ 52.965.732,32** (cinquenta e dois milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e dois reais e trinta e dois centavos). Detalhando esse valor, constata-se que do valor referido, a quantia de **R\$ 7.925.592,83** (sete milhões, novecentos e vinte e cinco mil, quinhentos e noventa e dois reais e oitenta e três centavos) estão relacionados a empenhos **não liquidados** (e logicamente,

⁵ **Art. 1º.** Esta Lei Complementar estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, com amparo no Capítulo II do Título VI da Constituição.

§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e inscrição em Restos a Pagar.

Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

⁶ Anexo I – Item 1.1 – Fl. 003 e Doc. 01 – Fls. 014 e 015.

⁷ Anexo I - Doc. 15 – Fl. 104.

⁸ Lei nº. 4320/64.

Art.36. Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas”.

Parágrafo único. Os empenhos que correm a conta de créditos com vigência plurianual, que não tenham sido liquidados, só serão computados como Restos a Pagar no último ano de vigência do crédito.



não pagos) e **R\$ 45.040.139,49** (quarenta e cinco milhões, quarenta mil, cento e trinta e nove reais e quarenta e nove centavos) reportam-se a **empenhos liquidados** e que ainda não foram objeto de pagamento.

Dando continuidade, tomando por base o Relatório Conclusivo do Órgão de Controle Interno - Controladoria Geral do Município⁹, referente ao exercício 2012, constata-se que os Restos a Pagar com Fonte em Recursos Próprios e, no entanto, sem disponibilidade de caixa, representam o valor de **R\$ 49.846.942,19** (quarenta e nove milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, novecentos e quarenta e dois reais e dezenove centavos). Ainda segundo este Relatório¹⁰, o montante de **R\$ 58.037.266,98**¹¹ (cinquenta e oito milhões, trinta e sete mil, duzentos e sessenta e seis reais e noventa e oito centavos) geraram Restos a Pagar, equivalentes a aproximadamente 6,46% do total de despesas empenhadas naquele exercício financeiro.

Apesar da aparente divergência acerca dos valores concernentes aos Restos a Pagar derivados de Fontes de Recursos Próprios¹², com repercussão na quantificação exata do tamanho do *déficit* público municipal, causa espécie o fato de grande parte dessas despesas encontrarem-se com *status* de “processados”, ou seja, referentes a despesas empenhadas, devidamente liquidadas e, entretanto, ainda não pagas no encerramento do exercício.

Como cediço, em relação à despesa pública, o princípio da anualidade preconiza que as despesas de um exercício não devem onerar o orçamento seguinte. Logo, a título de exemplo, se o Município contrata uma despesa no exercício 2012, vindo a liquidá-la integralmente neste ano, deverá, então, pagá-

⁹ Anexo II - Doc. 07 - Fl. 354.

¹⁰ Anexo II - Doc. 07 - Fl. 355.

¹¹ O valor representa a totalidade de Restos a Pagar, englobando despesas processados e não processados.

¹² **R\$ 52.965.732,32** (cinquenta e dois milhões, novecentos e sessenta e cinco mil, setecentos e trinta e dois reais e trinta e dois centavos) de acordo com o **Relatório elaborado pela Secretaria de Finanças** (Anexo I – Doc. 15 – Fl. 104).

R\$ 49.846.942,19 (quarenta e nove milhões, oitocentos e quarenta e seis mil, novecentos e quarenta e dois reais e dezenove centavos) de acordo com o **Relatório Conclusivo do Órgão de Controle Interno - Controladoria Geral do Município** (Anexo II – Doc. 07 – Fl. 354).



la, em sua totalidade, no mesmo exercício ou, ao menos, reservar a quantia específica para que se efetue o pagamento no ano seguinte.

Destaca-se ainda que, caso os exercícios em questão refiram-se a término e início de mandato eletivo, torna-se imperioso a observância incontestada da norma-regra insculpida no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF (LC nº. 101/00).

Entretanto, a despeito do comando legal, verifica-se que parcela significativa dessas obrigações fora contraída nos dois últimos quadrimestres do mandato¹³ e com cumprimento posterior ao exercício 2012, sem levar em consideração a disponibilidade de caixa, infringindo, por consequência, o supracitado dispositivo, *in verbis*:

Art. 42. É **vedado** ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, **nos últimos dois quadrimestres do seu mandato**, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.
Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. (grifou-se)

De acordo com a mensagem presidencial, no tocante ao tema Restos a Pagar, estes “*deveriam ficar limitados às disponibilidades de caixa como forma de não transferir despesas de um exercício para outro sem a correspondente fonte de receita*”¹⁴.

Avançando neste raciocínio, Afonso Gomes Aguiar explica que:

Em que pese à vedação do art. 42 da LRF [Lei de Responsabilidade Fiscal], já citado, referir-se à impossibilidade de ser levado à conta de *Restos a Pagar* os resíduos passivos decorrentes de compromissos financeiros contraídos nos dois últimos quadrimestres precedentes ao final de mandato, entende-se que, implicitamente, esta lei veda a inscrição de débitos como restos a pagar, em todo e qualquer exercício, desde que não se leve do exercício encerrado, a

¹³ Anexo I – Doc. 15 – Fls. 096 a 107.

¹⁴ Mensagem n. 627, de 4 de maio de 2000, comunicadora do veto, dentre outros, ao artigo 41 da LC 101/00.



disponibilidade de caixa (disponibilidade financeira) suficiente para saldar todos os compromissos assumidos no exercício anterior.¹⁵

Importante ressaltar que a Lei nº 10.028/00, norma penal editada para formar conjunto com a Lei Complementar nº 101/00, além de estabelecer novas condutas tipificadoras de crimes de responsabilidade previstos na Lei nº 1.079/67 (*define os crimes de responsabilidade e regula o respectivo processo de julgamento*) e no Decreto-Lei nº 201/67 (*dispõe sobre a responsabilidade dos prefeitos e vereadores, e dá outras providências*), introduziu o artigo 359-A, alíneas “a” a “h”, ao Código Penal (Decreto-Lei nº 2.848/40) e, desta forma, criminalizou várias condutas concernentes à inobservância de normas de finanças públicas voltadas para responsabilidade na gestão fiscal.

Nestes termos, inclusive, dado o interesse social a ser tutelado, assim prescreve o artigo 359-C, do Código Penal Brasileiro:

Assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000).

Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos. (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Tomando por base o art. 1º, §1º da Lei Complementar nº 101/00, uma **gestão fiscal responsável** caracteriza-se por uma **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange, dentre outros, a inscrição em Restos a Pagar.

¹⁵ AGUIAR. Afonso Gomes. **Tratado da Gestão Fiscal**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011, p. 259.



Diante do grande *déficit* financeiro apurado, o qual deveria ter sido adimplido com fontes provenientes de recursos próprios, resta irrefutável que o Gestor, ao não efetuar um adequado planejamento das contas públicas, principalmente no último ano de seu mandato, violou frontalmente os princípios reitores da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Construindo um conceito de Restos a Pagar, à luz da Lei de Responsabilidade Fiscal, verdadeiro estatuto de boa governança, Afonso Gomes de Aguiar pontifica que:

Dentro dessa linha de orientação filosófica que a LRF imprimiu, não permitindo a existência de *déficit* que desequilibre as contas públicas (art. 1º, 8º e 9º), há de se entender que, para tanto, somente as despesas empenhadas e não pagas dentro do exercício, para as quais existam em caixa as correspondentes disponibilidades financeiras, é que estão *legalmente* autorizadas para serem arroladas ou inscritas na conta restos a pagar (art. 55, III, LRF).¹⁶

Logo, os fatos e fundamentos apresentados neste item denotam, de forma irrefragável, os graves problemas constatados no curso da execução orçamentária do ano de 2012 e, desta forma, pugna-se para que esta Corte de Contas apure eventual dano aos cofres públicos e identifique demais agentes envolvidos com este apontamento de irregularidade.

3.2 - Do não cumprimento da Proposta de Parcelamento dos Precatórios Judiciais junto ao Tribunal de Justiça¹⁷.

Cumprindo a exigência de inserir na Lei Orçamentária Anual, exercício financeiro de 2011, valores relativos a precatórios judiciais, a **Portaria nº. 20/2011¹⁸**, que aprovou o **Quadro de Detalhamento da Despesa¹⁹**, especificou o valor de **R\$ 7.200.000,00²⁰** (sete milhões e duzentos mil reais),

¹⁶ AGUIAR. Afonso Gomes. **Tratado da Gestão Fiscal**. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2011, p. 146.

¹⁷ Anexo I – Item 1.2 - Fls. 003 e 004; Docs. 03, 04, 05 e 06 – Fls. 018 a 031.

¹⁸ Anexo V – Fl. 563.

¹⁹ Anexo V – Fls. 564 a 588.

²⁰ Anexo V – Fl. 555 e 585.



de um total de **R\$ 43.283.800,00** (quarenta e três milhões, duzentos e oitenta e três mil e oitocentos reais) concernentes a Encargos Gerais do Município, para pagamentos de sentenças judiciais (precatórios)²¹.

Ocorre que, a despeito de a despesa encontrar-se devidamente fixada em orçamento anterior, o gestor, de maneira injustificada, ignorou o seu cumprimento, no exercício financeiro de 2011, não promovendo a devida quitação da verba regular e tempestivamente requisitada pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Espírito Santo (TJES).

Destarte, não há como sustentar uma eventual tese de ausência de recursos financeiros para a quitação dos precatórios judiciais no exercício de 2011, pois o orçamento aprovado previa uma quantia equivalente²² ao valor total das parcelas que deveriam ter sido quitadas naquele ano e não o foram.

Por conta do descumprimento do pagamento de precatórios em 2011, a Prefeitura Municipal da Serra, em 28 de fevereiro de 2012, com a finalidade de regularizar a situação e obstar a ordem de sequestro em suas contas bancárias, determinada pelo Desembargador Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça do Espírito Santo, aviu proposta de novo parcelamento, a ser adimplido no exercício 2012, de maneira que, nas parcelas vincendas em 2012 estariam incluídos valores já vencidos e pertencentes ao exercício de 2011. De acordo com o compromisso firmado, ao final do exercício financeiro de 2012, tanto os precatórios referentes ao exercício 2011 quanto os de 2012 estariam completamente quitados.

Registre-se, por oportuno, que o próprio gestor, com o objetivo de corroborar o compromisso assumido, emitiu autorização no sentido de que se procedesse

²¹ Apesar de esse valor não estar detalhado na **Lei Municipal nº 3700** (Lei que estima a receita e fixa a despesa do Município da Serra para o exercício financeiro de 2011), este diploma normativo prescreveu um total de **R\$ 43.283.800,00** para Encargos Gerais do Município (Fl. 555), dos quais **R\$ 7.200.000,00** deveriam ser destinados aos pagamentos de sentenças judiciais (precatórios), conforme **Portaria nº. 20/2011** (Fl.585).

²² Anexo I – Doc. 03 – Fls. 018 a 021. Conforme se depreende dos documentos em análise, os valores não quitados no exercício 2011, equivalentes a **R\$ 7.200.000,00**, foram objeto de novo parcelamento no exercício 2012, evoluindo para o total de **R\$ 7.480.194,59**.



ao sequestro de valores da conta movimento da Prefeitura, acaso ocorresse o descumprimento do referido compromisso²³.

Inicialmente, compulsando os preceitos expostos na Lei Municipal nº. 3.821²⁴, de 30 de dezembro de 2011 e na Portaria nº. 30/2012²⁵, de 24 de janeiro de 2012, observa-se que o Município reservou tão-somente a quantia de **R\$ 6.500.000,00**²⁶ (seis milhões e quinhentos mil reais) para pagamentos de sentenças judiciais, contrariando a proposta de parcelamento declarada no Ofício 49/2012-GP²⁷, em 28 de fevereiro de 2012, o qual previa um débito a ser quitado, ao longo deste exercício financeiro, no valor de **R\$ 14.980.194,59** (quatorze milhões, novecentos e oitenta mil, cento e noventa e quatro reais e cinquenta e nove centavos).

Partindo do princípio de que as despesas fixadas devem corresponder às receitas estimadas afigurava-se previsível novo inadimplemento dos valores referentes aos precatórios, agora com consequências negativas para uma nova gestão que assumiria este ente federativo em 2013.

Deveras, como esperado, novamente a Administração Municipal não honrou o compromisso assumido²⁸, omitindo-se no dever de quitar as parcelas programadas para pagamento nos meses de outubro, novembro e dezembro de 2012, perfazendo um débito remanescente de **R\$ 4.395.204,15** (quatro milhões, trezentos e noventa e cinco mil, duzentos e quatro reais e quinze centavos).

²³ Anexo I – Doc. 03 – Fls. 018 a 021.

²⁴ Anexo V – Fls. 589 a 592. Este diploma legal estima a receita e fixa a despesa do Município da Serra para o exercício financeiro de 2012. Define como Encargos Gerais do Município o valor de **R\$ 49.237.500,00**, dos quais **R\$ 6.500.000,00** estariam reservados ao pagamento de sentenças judiciais.

²⁵ Anexo V – Fls. 600 a 622. Portaria que aprova o Quadro Detalhado da Despesa correspondente ao Orçamento Municipal do Exercício Financeiro de 2012, de acordo com o disposto no Artigo 27 da Lei 3.768 de 20 de julho de 2011 – Lei de Diretrizes Orçamentárias.

²⁶ Anexo V – Fl. 619.

²⁷ Anexo I – Doc. 03 – Fls. 019 a 021.

²⁸ Anexo I – Doc. 04 – Fl. 023.



Consectário da inadimplência, outra solicitação de parcelamento necessitava ser requerida. E, em 31 de janeiro de 2013, conforme se extrai do Ofício nº 44/2013²⁹, o Município se propôs a efetuar o pagamento, na modalidade de depósito mensal, em favor do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo (TJES), em 10 (dez) parcelas mensais, iguais e sucessivas, de **R\$ 439.520,41** (quatrocentos e trinta nove mil, quinhentos e vinte reais e quarenta e um centavos).

Ora, o inadimplemento de valores referentes a precatórios revela forte indício de **falta de planejamento** com relação a uma despesa fixada constitucionalmente, bem como **descumprimento ao fixado na Lei Orçamentária Anual**.

Deve-se ter em mente que o §5º do art. 100 da Constituição Federal enuncia como obrigatória a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento dos precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte. Os prazos reservados pelo texto constitucional denotam uma suficiência para proporcionar à Administração Pública o devido planejamento e efetuar o pagamento dos precatórios judiciais até o final de cada exercício. Confira-se, senão, a redação deste dispositivo constitucional:

Art. 100. Os pagamentos devidos pelas Fazendas Públicas Federal, Estaduais, Distrital e Municipais, em virtude de sentença judiciária, far-se-ão exclusivamente na ordem cronológica de apresentação dos precatórios e à conta dos créditos respectivos, proibida a designação de casos ou de pessoas nas dotações orçamentárias e nos créditos adicionais abertos para este fim. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009). (Vide Emenda Constitucional nº 62, de 2009)

[...]

5º É **obrigatória** a inclusão, no orçamento das entidades de direito público, de verba necessária ao pagamento de seus débitos, oriundos de sentenças transitadas em julgado, constantes de precatórios judiciais apresentados até 1º de julho, fazendo-se o pagamento até o final do exercício seguinte, quando terão seus valores atualizados

²⁹ Anexo I – Doc. 5 – Fls. 025 e 026.



monetariamente. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 62, de 2009).³⁰ (grifou-se)

Portanto, o precatório entregue dentro do período requisitorial³¹, além da inserção na ordem cronológica, deve ter os seus valores obrigatoriamente incluídos na Lei Orçamentária Anual do exercício seguinte, para pagamento até o final desse exercício. Ademais, os precatórios são obrigações líquidas e certas que se enquadram no conceito dado pela lei de despesa “liquidadada” e, portanto, devem ser quitadas no exercício da correspondente Lei Orçamentária que os previu.

Ressalte-se, inclusive, que a conduta de descumprir o orçamento aprovado para o exercício seguinte configura, em tese, crime de responsabilidade de Prefeito, nos termos do art. 4º, inciso VI, do Decreto nº. 201/67 (*Dispõe sobre a responsabilidade dos Prefeitos e Vereadores, e dá outras providências*).
Senão, veja-se:

Art. 4º São infrações político-administrativas dos Prefeitos Municipais sujeitas ao julgamento pela Câmara dos Vereadores e sancionadas com a cassação do mandato:

[...]

VI - Descumprir o orçamento aprovado para o exercício financeiro;³²

Realçando a relevância da matéria, Regis Fernandes de Oliveira destaca a importância do pagamento dos precatórios judiciais e condena qualquer desvio de verbas orçamentárias destinadas ao pagamento da dívida pública. Com sua peculiar aptidão didática, ele nos rememora que:

Desnecessário recordar que a Lei de Responsabilidade Fiscal determina fiel atendimento do orçamento na execução, o que significa que todos os recursos previstos na lei orçamentária anual para pagamento da dívida pública, inclusive para a satisfação dos precatórios, devem ter rigoroso destino, dele não podendo ser desviados. É que, caso constatado qualquer desvio no comportamento das metas de resultado primário ou nominal, deverá

³⁰ BRASIL. Constituição (1988). **Constituição [da] República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 de dez. 2013.

³¹ Até 1º de julho de cada ano.

³² BRASIL. **Decreto Lei nº. 201, de 27 de fevereiro de 1967**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0201.htm. Acesso em: 10 de dez. 2013.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas
Gabinete do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira

haver o retorno à estreita bitola das metas traçadas, nos exatos termos do art. 9º da mencionada lei. Observe-se, ademais, que “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigação constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida (...)” (art. 9, §2º). Logo, o pagamento da dívida não se encontra sujeito ao contingenciamento, uma vez que o pagamento de precatórios é obrigação decorrente de preceito constitucional.³³

Em idêntica senda, segundo os ensinamentos do Professor Kiyoshi Harada³⁴, deixar de inscrever na Lei Orçamentária Anual a quantia requisitada pelo Poder Judiciário, bem como realizar o desvio de verbas consignadas ao Judiciário, deixando de pagar os precatórios no prazo previsto na Carta Magna, constituem atos de improbidade administrativa, prescritos no art. 11, incisos I e II da Lei nº. 8.429/92, nestes termos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:
I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;³⁵

Convém igualmente pontuar que a não inclusão na Lei Orçamentária Anual de montante suficiente da verba regularmente requisitada pelo Poder Judiciário, configura, até mesmo, crime previsto no art. 319 do Código Penal, *in verbis*:

Prevaricação

Art. 319 - Retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício, ou praticá-lo contra disposição expressa de lei, para satisfazer interesse ou sentimento pessoal:
Pena - detenção, de três meses a um ano, e multa.³⁶

Evidenciando ainda mais sua conduta censurável, impende destacar que o ex-Prefeito Municipal da Serra, Sr. **Antônio Sergio Alves Vidigal**, expediu dois

³³ OLIVEIRA, Regis Fernando. **Curso de Direito Financeiro**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008. p. 565.

³⁴ HARADA, Kiyoshi. **Precatório Judicial**. Disponível em: <<http://www.haradaadvogados.com.br/publicacoes/Pareceres/458.pdf>>. Acesso em 10 de dez. 2013.

³⁵ BRASIL. **Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm> Acesso em 10 de dez. 2013.

³⁶ BRASIL. **Decreto Lei nº. 2.848, de 7 de dezembro de 1940**. Acesso em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Disponível em: 10 de dez. de 2013.



Ofícios (Ofício nº 360/2012, datado de 11 de dezembro de 2012, e Ofício nº 365/2012, em 14 de dezembro de 2012)³⁷, direcionados ao Presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Espírito Santo, emitindo declaração no sentido da perfeita regularidade quanto ao pagamento dos precatórios judiciais no exercício 2012, conquanto plenamente ciente da inadimplência referente aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2012.

No entanto, o próprio TJES, por meio de sua Assessoria de Precatórios, em 08 de janeiro de 2013, expediu certidão³⁸ em sentido diametralmente oposto às declarações do gestor, certificando que o Município ainda encontrava-se inadimplente, haja vista a ausência de depósitos das parcelas referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2012.

Dessa maneira, com a finalidade de verificar a legalidade e as motivações de inadimplemento no pagamento de precatórios judiciais, frustrando os compromissos anteriormente acordados pelo próprio gestor, nos exercícios de 2011 e 2012, este *Parquet* de Contas pontua a necessidade de apuração dos indícios de irregularidade abordados neste item, definindo eventuais responsabilidades de agentes envolvidos.

3.3 - Acordo de prorrogação de contrato de concessão de limpeza urbana celebrado com a Empresa ENGE URBE com assunção de dívida no valor de R\$ 51.381.468,08, perpetrado no último mês do mandato eletivo³⁹.

A questão em tela refere-se ao Contrato de concessão, firmado em 06 de fevereiro de 1992, que tem como objeto a execução dos serviços de limpeza e varrição de vias e logradouros, coleta, remoção transporte e tratamento dos

³⁷ Anexo I – Doc. 06 – Fls. 028 a 031.

³⁸ Anexo I – Doc. 04 – Fl. 023.

³⁹ Anexo I – Item 1.3 - Fls. 004 e 005; Doc. 07 - Fls. 032 a 036. Anexo VI – Fls. 623 a 630.



resíduos sólidos domiciliares, públicos e hospitalares, no Município da Serra, com prazo de vigência de 20 (vinte) anos.

No final de 2011, prestes a ocorrer o advento do termo contratual, que se daria em 05 de fevereiro de 2012, seguindo recomendação de sua Procuradoria Geral, a Prefeitura Municipal da Serra optou por não prorrogar o referido contrato⁴⁰.

A concessionária ENGE URBE LTDA., irresignada com a legítima opção do Município da Serra, ajuizou Ação Ordinária (Processo nº 048.11.031510-7), com pedido de antecipação dos efeitos da tutela, a fim de obter judicialmente o **reconhecimento ao direito de prorrogação do contrato por mais 20 (vinte) anos**, conforme cláusula contratual que, no entanto, conferia ao poder concedente, em verdade, uma faculdade de prorrogação.

No entanto, a despeito da clareza hialina da cláusula contratual, que amparou-se no permissivo inserto no artigo 1º da Lei nº 1.570/91⁴¹, a Concessionária obteve, por meio de decisão interlocutória que antecipou os efeitos da tutela, **em 12 de dezembro de 2011**, a declaração judicial ao direito à prorrogação da concessão por um **novo prazo de 20 (vinte) anos**, contado a partir do vencimento do primeiro prazo (05 de fevereiro de 2012), sob pena de multa diária de R\$ 5.000,00 (cinco mil reais)⁴².

Curiosamente, somente passado um ano, em **11 de dezembro de 2012**, **último mês de mandato eletivo**, no estertor de sua administração, o Gestor, plenamente ciente de antemão que não continuaria a frente do Executivo Municipal por mais quatro anos, em face do insucesso colhido no pleito eleitoral ocorrido em outubro anterior, de maneira diligente, celebrou o referido Acordo de Prorrogação do Contrato de Concessão, que previu, **adicionalmente** à

⁴⁰ Informação obtida conforme se infere nas considerações do Acordo de Prorrogação do Contrato de Concessão (Anexo I. Doc. 07 – Fls. 033 a 036).

⁴¹ Anexo VI – Fl. 629.

⁴² Anexo VI – Fls. 624 a 628.



própria prorrogação contratual - agora com vencimento na longínqua data de 05 de fevereiro de 2032 -, o reconhecimento de um crédito, em desfavor do Poder Público municipal e favorável à Concessionária, no portentoso valor de **R\$ 51.381.468,08** (cinquenta e um milhões, trezentos e oitenta e um mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e oito centavos), correspondentes a supostos valores de medições, reajustamentos previstos e não aplicados, reequilíbrios econômico-financeiros do contrato, apurados no período de 2006/2012⁴³.

Concernente à parte do acordo que promove o reconhecimento e a assunção da dívida de **R\$ 51.381.468,08**, bem como o seu consequente parcelamento há algumas impropriedades que serão evidenciadas a seguir.

Primeiramente, deve-se destacar que os vultosos valores apurados no *déficit* financeiro evidenciam a nefasta prática de contrair despesas e não pagá-las, oportunamente. Por seu turno, valendo-se de um mecanismo para “maquiar” o Balanço Anual de 2012, o então gestor municipal, simplesmente, promoveu o parcelamento da supracitada dívida de R\$ 51.381.468,08, no último mês do último ano do seu mandato, “rolando”, para a gestão subsequente, um débito que teve origem em exercícios anteriores e que foi aumentando devido a flagrante falta de planejamento financeiro.

Destaca-se, como visto alhures, que o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal impede que o Chefe do Executivo, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contraia obrigações de despesa sem disponibilidade de caixa ou, tendo parcela a vencer no exercício seguinte, esteja desprovida da correspondente disponibilidade no caixa.

Sobre a vedação constante no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, Flávio da Cruz realiza importantes apontamentos, asseverando que:

⁴³ Anexo I. Doc. 07 – Fls. 033 a 036.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas
Gabinete do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira

A regra desse artigo é que, a partir do dia 1º de maio, no último ano do mandato, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e seus respectivos órgãos e o Ministério Público, sob pena de responsabilização de seus titulares, não poderão, a princípio, contrair despesa que não possa ser paga no ano. Para que seja possível contrair despesa que tenha parcela a ser paga no ano seguinte, a única condição é que, previamente, seja providenciada disponibilidade de caixa suficiente para cobrir esta parcela.

[...]

Cabe destacar que a lei não veda integralmente a assunção de despesas a partir do mês de maio do último ano de mandato, para as quais o compromisso decorrente não possa ser pago até o final do exercício, porém limita tais despesas apenas àquelas para cujos compromissos decorrentes exista disponibilidade total de caixa ao final do mandato, não fazendo exceção nem aos novos investimentos em obras ou projetos já incluídos no Plano Plurianual (PPA). **Visa, sim, reduzir a possibilidade de a nova gestão assumir a Administração com dívidas para as quais não possua recursos para o pagamento, quebrando uma sequência interminável de sucessivos déficits financeiros, que vinham passando de gestão para gestão.**⁴⁴ (grifou-se).

Não há, destarte, autorização legal para que a despesa, simplesmente, ultrapasse o exercício financeiro, sem que haja valores reservados para os pagamentos nos meses restantes.

No entanto, há robustos indicativos de cometimento desta prática no caso em análise.

Em consulta ao Sistema Informatizado de Suporte à Auditoria – SISAUD deste Tribunal de Contas observou-se que das 96 (noventa e seis) parcelas desta dívida, reconhecida em **11 de dezembro de 2012**, apenas uma, com valor de R\$ 535.223,62 (quinhentos e trinta e cinco mil duzentos e vinte e três reais e sessenta e dois centavos), fora diligentemente empenhada, liquidada e paga ainda em **dezembro de 2012**⁴⁵, consoante abaixo se demonstra:

⁴⁴ CRUZ, Flávio da. **Lei de Responsabilidade Fiscal Comentada: lei complementar nº. 101, de 4 de maio de 2000**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2013. p. 167 e 173

⁴⁵ Empenho nº. 7447.



Despesa por Credor



31/10/2013
Adcon411
Pag.: 1

Exercício: 2012

Período: mês 12 a 12

Esfera Administrativa: Serra

UG: 069E0700001 - Prefeitura Municipal da Serra

CREDOR: 39339783000178 - ENGE URB LTDA

ORÇAMENTÁRIA

UNIDADE GESTORA: 069E0700001 - Prefeitura Municipal da Serra

Ano Empenho	Nº Empenho	Valor Empenhado	Data Empenho	Valor Liquidado	Valor Pago
2012	0000000000007447	535.223,62	27/12/2012	535.223,62	535.223,62
TOTAL ORÇAMENTÁRIA		535.223,62		535.223,62	535.223,62

EXTRAORÇAMENTÁRIA (Não houve pagamentos extraorçamentários)

Quanto ao restante do débito, há indícios de que ele tenha sido “rolado” para a gestão seguinte, sem a correspondente fonte de receita.

Ora, está-se tratando de uma dívida que, em tese, **deveria ser considerada como totalmente empenhada e liquidada até dezembro de 2012** e, mesmo existindo parcelas a serem quitadas ao longo dos exercícios seguintes, estas deveriam estar acompanhadas de suficiente disponibilidade de caixa, situação que, de veras, não ocorreu, haja vista o *déficit* na fonte de Recursos Próprios de R\$ **49.846.942,19**⁴⁶ (quarenta e nove milhões oitocentos e quarenta e seis mil novecentos e quarenta e dois reais e dezenove centavos).

Ademais, ao empenhar apenas uma parcela, o Gestor demonstra um intuito de não evidenciar a insuficiência financeira do Município da Serra, infringindo o conceito de uma gestão fiscal responsável e transparente, prescrita no §1º, art. 1º da Lei Complementar nº 101/00.

⁴⁶ Tendo por base o Anexo I – Doc. 1 – Fl. 015 verifica-se, na publicação do DIO-ES, um *déficit* de R\$ **62.937.403,46**. Porém, como o Relatório Conclusivo da Controladoria Geral do Município (Anexo II – Doc. 7 – Fl. 354) é o documento mais recente, o tomamos como referência.



Com relação à prorrogação do contrato em análise, deve-se ter em conta que a presença de um procedimento licitatório prévio ao contrato de concessão; a prestação do serviço adequado, bem como a previsão legal e contratual da possibilidade de prorrogação do contrato em tela, não acarretam, *per si*, direito a aditamento do contrato por mais 20 anos.

Comungar com raciocínio contrário, resultaria em outorgar vantagem desproporcional ao concessionário, privilegiando-o por mais duas décadas, em detrimento de outras sociedades empresárias igualmente capazes de postular a prestação do serviço e, infringindo, desta forma, os princípios básicos da isonomia e da competitividade⁴⁷.

Em verdade, a prorrogação do contrato não se revela em direito subjetivo da concessionária, mas sim, faculdade a ser exercida pelo Poder Concedente. Constitui decisão de mérito, baseada em conveniência e oportunidade administrativa, desconexa da conduta contratual do concessionário.

Segundo tradicional definição do saudoso Prof. Hely Lopes Meirelles, o mérito administrativo consiste “*na valoração dos motivos e na escolha do objeto do ato, feitas pela Administração incumbida de sua prática, quando autorizada a decidir sobre a conveniência, oportunidade e justiça do ato a realizar*”⁴⁸.

Nas situações em que o legislador considera o Administrador como aquele que melhor reúne condições de avaliar as peculiaridades do caso concreto e decidir qual atuação atende de forma satisfatória ao interesse público é conferida uma discricionariedade para que seja tomada a decisão, sempre tendo em vista os limites legais. Justamente em face dessa peculiaridade, não caberia aferição do mérito administrativo pelo Poder Judiciário.

⁴⁷ Princípios expostos no *caput* do art. 3º da Lei de Licitações e Contratos e no art. 37, XXI da CF/88.

⁴⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006.



Aliás, o próprio Poder Legislativo municipal, por meio do art. 1º da Lei nº. 1570/91⁴⁹, ao reportar-se à forma adjetiva “**prorrogáveis**” (*aquilo que **pode** ser prorrogado*), autorizou ao Poder Executivo Municipal promover ou não a prorrogação do contrato de concessão em tela, por mais 20 anos. Em outros termos, a lei conferiu uma alternativa entre duas possibilidades: prorrogação e não prorrogação, consoante juízo de mérito a ser exercido pelo Administrador. Não há, logicamente, uma escolha predeterminada.

Destarte, afigura-se contrária ao interesse público, decisão que, divorciada da ambiência administrativa, venha adentrar no mérito administrativo, realizando um juízo de conveniência e oportunidade, substituindo-se à própria Administração Pública.

Em verdade, a título corroborante, tão-somente a Administração Pública da Serra, poderia ter em mente o eventual impacto orçamentário de uma prorrogação contratual.

Fazendo coro a esse entendimento, o parágrafo § 1º do art. 16 da Lei Complementar nº. 101/00 estabelece condições prévias para a geração de despesas públicas, incluindo, principalmente, a assunção, por qualquer forma, de compromissos financeiros para a execução depois do término do mandato. Veja-se, pois:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa** será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o **aumento** tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

⁴⁹ Art. 1º Fica autorizado o Poder Executivo Municipal a promover as medidas para a concessão do direito de uso de área públicas pelo **prazo de 20 (vinte) anos prorrogáveis por igual período**, cuja área se destinará a construção e exploração de um complexo industrial de tratamento de todos os resíduos sólidos urbanos, incluindo coleta, remoção e varrição das vias públicas e logradouros, reciclagem, compostagem, incineração e operação de aterro sanitário, mediante concessão fiscalizada destes serviços públicos.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas
Gabinete do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira

- I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;
- II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.⁵⁰

Logo, a prorrogação de um contrato por mais vinte anos, gerando, conseqüentemente, uma despesa pública, deve vir acompanhada da estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva vigorar e nos dois subseqüentes, traduzindo o impacto que a despesa terá no orçamento em médio prazo (inciso I do art. 16), cumulada com a declaração do ordenador de despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual, ou seja, há receita para fazer frente à despesa, além de compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias, significando adequação com as prioridades, objetivos e metas insertas nestes normativos (inciso II do art.16).

Considerando ainda a previsão expressa no art. 17, § 7º da Lei Complementar nº 101/00, a qual “*considera-se **aumento de despesa a prorrogação** daquela criada por prazo determinado*” e, que todo aumento de despesa deve seguir as diretrizes dos artigos 15⁵¹, 16⁵² e 17⁵³ da Lei de Responsabilidade Fiscal, este

⁵⁰ BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 10 de dez. de 2013.

⁵¹ Art. 15. Serão consideradas como **não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17. (grifo nosso)

⁵² Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete **aumento da despesa** será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o **aumento** tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A estimativa de que trata o inciso I do *caput* será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.



Parquet de Contas pugna para que os termos da prorrogação do contrato de concessão e suas consequências para os exercícios seguintes sejam devidamente apurados por esta Corte de Contas.

Por sua vez, com relação ao reconhecimento do crédito em favor da concessionária, do expressivo valor de **R\$ 51.381.468,08** (cinquenta e um milhões trezentos e oitenta e um mil quatrocentos e sessenta e oito reais e oito centavos), correspondentes ao apurado por meio de medições, reajustamentos previstos e não aplicados, reequilíbrios econômico-financeiro do contrato, concernentes ao período 2006/2012, este *Parquet*, igualmente, pugna para que seja verificada a legalidade, a legitimidade e economicidade da despesa, o qual fora reconhecida no último mês de mandato eletivo.

Por derradeiro, em relação a este Capítulo da Representação, ante a gravidade dos fatos reportados, associada aos expressivos recursos públicos envolvidos, com fundamento no inciso VII do art. 1º e art. 91, ambos da Lei Complementar estadual n.º 621/2012⁵⁴, pugna este *Parquet* para que se delibere sobre a

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - empenho e licitação de serviços, fornecimento de bens ou execução de obras;
II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o § 3º do art. 182 da Constituição.

⁵³ Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

§ 1º **Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a **despesa** criada ou **aumentada** não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterà as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se **aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado.** (grifou-se)

⁵⁴ Art. 1º **Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo**, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete: (grifou-se)

[...]

VII - realizar, **por iniciativa própria**, da Assembleia Legislativa, da Câmara Municipal ou das respectivas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções ou **auditorias** de natureza contábil, financeira, orçamentária,



realização de auditoria, por iniciativa própria, tendo por objeto todos os indícios de irregularidade pontuados neste item.

3.4 - Investimento do Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra (IPS) no Banco BVA.⁵⁵

Este item refere-se a possíveis irregularidades na aplicação financeira de recursos vinculados ao regime próprio de previdência social do Município da Serra, gerido pelo Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra, exercício 2012, de responsabilidade do Sr. Luiz Carlos Amorim.

Como notório, os candentes indícios de irregularidades que envolvem o caso em apreço, estão sendo amplamente discutidos nos autos do Processo TC nº. 930/2013, atualmente em fase de instrução.

Portanto, prescindível que se promova reanálise deste indício de irregularidade.

3.5 - Descumprimento no Pagamento de Acordo de Parcelamento Previdenciário junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra (IPS)⁵⁶.

Conforme se evidencia dos documentos encaminhados ao Ministério Público de Contas, a Gestão responsável pela administração do Município da Serra, no período referido, reiteradamente, celebrou diversos Termos de Acordo de

operacional, patrimonial e ambiental, nos Poderes do Estado, Municípios e demais órgãos integrantes da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público; (grifou-se) [...]

Art. 91. **O Tribunal**, no exercício de suas competências, realizará, **por iniciativa própria**, inspeções e **auditorias**, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência e a efetividade de **atos, contratos e fatos administrativos**, bem como instruir o julgamento de contas. (grifou-se).

⁵⁵ Anexo I – Item 1.4 - Fl. 005 e Docs. 08, 09, 10 e 11 – Fls. 037 a 048.

⁵⁶ Anexo I – Item 1.5 - Fl. 005 e Docs. 12 e 13 – Fls. 049 a 084.



Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários⁵⁷ junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra – IPS, deixando, no entanto, de honrá-los de maneira tempestiva.

O 5º Termo de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos Previdenciários⁵⁸, **assinado em 09 de novembro de 2012**, demonstra que o Município da Serra, representado pelo Sr. **Antônio Sergio Alves Vidigal**, é devedor da quantia de **R\$ 22.957.307,59** (vinte e dois milhões, novecentos e cinquenta e sete mil, trezentos e sete reais e cinquenta e nove centavos) não repassados ao regime próprio de previdência social dos servidores públicos municipais, concernente à parte patronal e repasse ao Fundo Financeiro - FUNFIN.

Ora, é flagrante a ausência de planejamento financeiro deste ente federativo, que encontrou nos parcelamentos uma forma de procrastinar a quitação dos seus débitos. Tal prática afronta as diretrizes expostas na Lei de Responsabilidade Fiscal e Lei nº. 4320/64 (*Lei que estatui normas gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal*), principalmente se for levado em conta que o 5º acordo ocorreu em **09 de novembro de 2012**, desconsiderando o *déficit* financeiro do município e a ordem presente no art. 42 da Lei Complementar nº 101/00⁵⁹.

Ademais, como não se observou a presença de empenho **total** deste débito na época oportuna, há forte indício de infringência ao *caput* do art. 60 da lei nº. 4320/64, *in verbis*:

⁵⁷ Anexo I – Doc. 12 – Fls. 049 a 071.

⁵⁸ Anexo I – Doc. 13 – Fls. 073 a 077.

⁵⁹ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito. Parágrafo único. Na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.



Art. 60. É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.⁶⁰

Pontua-se, por oportuno, que a Previdência Social, importante ramo da Seguridade Social, a par da Saúde e da Assistência Social, encontra-se sob o manto constitucional, albergado no Título VIII, da Carta Magna, concernente à Ordem Social, e visa proporcionar, ao conjunto da sociedade e a cada indivíduo, o maior grau de garantia, sob os aspectos econômico, social, cultural, moral e recreativo.

Registra-se, inclusive, em tese, que a conduta é criminalizada, em face de seu indiscutível relevo social, subsumida no tipo penal com a denominação jurídica de apropriação indébita previdenciária, com previsão no art. 168-A do Código Penal, *in verbis*:

DECRETO-LEI Nº 2.848, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1940.
Art. 168-A. Deixar de repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal ou convencional: (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
Pena – reclusão, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, e multa. (Incluído pela Lei nº 9.983, de 2000)
[...]⁶¹

Neste, que se constitui o principal crime previdenciário, o legislador penal avaliou que o descumprimento desse dever legal deve ser sancionado penalmente, diante da ineficácia da proteção meramente administrativa e da necessidade de tutela da subsistência financeira da previdência social.

Ante significativa relevância social, corroborando o entendimento no sentido da possibilidade de o Prefeito Municipal figurar na condição de sujeito ativo desse crime, a jurisprudência sedimentou-se, conforme se infere dos posicionamentos do Superior Tribunal de Justiça e da Justiça Federal. Veja-se, pois:

⁶⁰ BRASIL. Lei nº. 4320, de 17 de março de 1964.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

⁶¹ BRASIL. Decreto Lei 2848, de 7 de dezembro de 1940.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm>. Acesso em 10 de dez. 2013.



CRIMINAL. RESP. PREFEITO MUNICIPAL. APROPRIAÇÃO INDÉBITA DE CONTRIBUIÇÕES PREVIDENCIÁRIAS. CRIME COMUM. DOLO GENÉRICO. ANIMUS REM SIBI HABENDI. COMPROVAÇÃO DESNECESSÁRIA. RECURSO PROVIDO. I. **O delito de apropriação indébita de contribuições previdenciárias, em que o Prefeito foi denunciado não exige qualidade especial do sujeito ativo, podendo ser cometido por qualquer pessoa, seja ela agente público ou não.** II. A conduta descrita no tipo penal do art. 168-A do Código Penal é centrada no verbo "deixar de repassar", sendo desnecessária, para a configuração do delito, a comprovação do fim específico de apropriar-se dos valores destinados à Previdência Social. Precedentes. III. Recurso provido, nos termos do voto do Relator. (STJ, Relator: Ministro GILSON DIPP, Data de Julgamento: 17/08/2006, T5 - QUINTA TURMA)⁶²

PENAL E PROCESSUAL PENAL. SONEGAÇÃO DE CONTRIBUIÇÃO PREVIDENCIÁRIA E APROPRIAÇÃO INDÉBITA PREVIDENCIÁRIA (CRIME FORMAL). PREFEITO MUNICIPAL. 1. Responde, em princípio, pelos crimes de sonegação de contribuição previdenciária (art. 337-A/CP) e de **apropriação indébita previdenciária** (arts. 168-A - CP) **o prefeito que**, tendo o controle funcional e o poder de decisão sobre a estrutura administrativa do município e, conseqüentemente, o dever de fiscalizar seus subordinados, concorre (de qualquer modo) para o ato de suprimir ou reduzir contribuição previdenciária e qualquer acessório, **ou deixa de repassar à previdência as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legal.** Hipóteses comprovadas nos autos. 2. O delito de apropriação indébita previdenciária (art. 168-A - CP), por ser delito formal, não exige para a sua consumação a produção de qualquer resultado naturalístico, **bastando apenas a conduta omissiva** de não repassar à previdência social as contribuições recolhidas dos contribuintes, no prazo e forma legais. Sua configuração não exige um fim específico (*animus rem sibi habendi*), bastando a vontade livre e consciente de não recolher as importâncias descontadas dos salários dos contribuintes. 3. Cuidando-se de agente primário, sem antecedentes negativos, que ostenta condições pessoais (conduta social e personalidade) favoráveis, impõe-se a fixação da pena-base no mínimo legal, ideia que também deve presidir o aumento pelo crime continuado e o valor do dia-multa. 4. Apelação parcialmente provida. (TRF-1 - ACR: 200633060007789 BA 2006.33.06.000778-9, Relator: DESEMBARGADOR FEDERAL OLINDO MENEZES, Data de Julgamento: 28/05/2013, QUARTA TURMA, Data de Publicação: e-DJF1 p.373 de 12/06/2013)⁶³

Destarte, denota-se inelutável a necessidade de apuração, de maneira exauriente, em sede desta Corte de Contas, das responsabilidades decorrentes

⁶² JUS BRASIL. **Jurisprudência.** Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/7144823/recurso-especial-resp-770167-pe-2005-0122352-6/relatorio-e-voto-12857426>>. Acesso em 10 de dez. de 2013

⁶³ JUS BRASIL. **Jurisprudência.** Disponível em: <<http://trf-1.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23748233/apelacao-criminal-acr-200633060007789-ba-20063306000778-9-trf1>>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.



do não cumprimento, pelo Executivo municipal, do pagamento de acordos de parcelamento previdenciário junto ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra.

3.6 - Das Consignações⁶⁴.

Segundo informações da Secretaria de Finanças do Município da Serra⁶⁵, em janeiro de 2012, havia um total a pagar em consignações, referente ao exercício anterior, no importe de **R\$ 20.452.751,22** (vinte milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, setecentos e cinquenta e um reais e vinte e dois centavos).

Consignação, nesta acepção, configura o ato pelo qual se faz o desconto de determinada importância na folha mensal de pagamento dos servidores públicos ativos e inativos, em face de obrigações contraídas com a própria Administração Pública ou terceiros devidamente habilitados.

Deste conceito depreende-se que os recursos referidos são de propriedade dos **consignados**, ou seja, dos servidores públicos integrantes da Administração Pública municipal, direta ou indireta, ativos ou aposentados, ou ainda beneficiários de pensão, cuja folha de pagamento seja processada pelo ente municipal, **órgão consignante**, que deve tão-somente proceder ao desconto para, ao fim, destinar os recursos às pessoas naturais ou jurídicas, de direito público ou privado, os **consignatários**, em decorrência de relação jurídica pré-estabelecida.

O Decreto nº. 6.386, de 29 de fevereiro de 2008, que regulamenta o art. 45 da Lei Federal nº. 8.112/90⁶⁶, dispõe sobre o processamento das consignações

⁶⁴ Anexo I – Item 1.13 - Fl. 011 e Doc. 15 – Fls. 101 a 103.

⁶⁵ Anexo I – Doc. 15 – Fls. 101 a 103.

⁶⁶ Art. 45. Salvo por imposição legal, ou mandado judicial, nenhum desconto incidirá sobre a remuneração ou provento.



em folha de pagamento no âmbito do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos – SIAPE, e constitui importante repositório de informações aclaradoras acerca da matéria.

Em seu art. 2º, ao enunciar um rol conceitual, prescreve nos incisos IV e V, que a consignação pode apresentar-se em dois modos: a) consignação compulsória – desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento efetuado por força de lei ou mandado judicial; b) consignação facultativa – desconto incidente sobre a remuneração, subsídio ou provento, mediante autorização prévia e formal do interessado.

Com fulcro na relação de credores apresentados, mais precisamente às folhas 102 e 103, constata-se a inadimplência referente às duas espécies de consignatários.

Consoante noticiado, do valor total a pagar em consignações referente ao exercício de 2012, no importe de uma dívida de **R\$ 20.452.751,22** (vinte milhões, quatrocentos e cinquenta e dois mil, setecentos e cinquenta e um reais e vinte e dois centavos), restou quitado tão-somente a quantia de **R\$ 5.374.749,61** (cinco milhões trezentos e quatro mil setecentos e quarenta e nove mil reais e sessenta e um centavos), representando 28% do total da obrigação.

Consectário lógico, o equivalente a 72%⁶⁷ das consignações, recursos que, repisa-se, não pertenciam mais ao ente municipal e sobre o qual não mais detinha o poder de livre disposição, para além de não terem sido repassados aos consignatários, igualmente não se deixou disponibilidades financeiras suficientes no caixa municipal, haja vista o encerramento do exercício

§ 1º. Mediante autorização do servidor, poderá haver consignação em folha de pagamento a favor de terceiros, a critério da administração e com reposição de custo, na forma definida em regulamento.

⁶⁷ Representa a quantia de **R\$ 15.078.001,61** (quinze milhões setenta e oito mil e um reais e sessenta e um centavos).



financeiro de 2012 revelar vultoso *déficit* na fonte recursos próprios⁶⁸, como amplamente demonstrado.

Com o sentido de salientar esta irregularidade, destaca-se dentre o extenso rol de consignações não honradas, a ausência de repasse ao Instituto de Previdência dos Servidores do Município da Serra (IPS), no importe de **R\$ 3.897.177,41** (três milhões oitocentos e noventa e sete mil cento e setenta e sete reais e quarenta um centavos)⁶⁹, temática amplamente abordada no tópico anterior.

Não é demasiado reforçar que a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas. Os Restos a Pagar devem ficar limitados às disponibilidades de caixa como forma de não transferir despesas de um exercício para outro sem a correspondente fonte de receita, até porque a normalidade da prática administrativa impõe que a despesa deve ser empenhada, liquidada e paga dentro do mesmo exercício de sua competência.

Destarte, pugna-se para que se apure, exaustivamente, a irregularidade enunciada.

3.7 - Inadequada evidenciação das obrigações patrimoniais decorrente da utilização do estratagema de promover ilegais cancelamentos de empenhos⁷⁰.

As informações repassadas pela Secretaria de Finanças do Município da Serra⁷¹ apontam um valor total de **R\$ 55.908.901,50** (cinquenta e cinco milhões

⁶⁸ Conforme Relatório Conclusivo do Órgão de Controle Interno do Poder Executivo Municipal da Serra – Controladoria Municipal (Anexo II – Doc. 7 – Fl. 354).

⁶⁹ Valor demonstrado em planilha fornecida pela Secretaria de Fianças (Anexo IV – Doc. 3 – Fl. 551).

⁷⁰ Anexo I – Item 1.6 - Fls. 005 a 007. Docs. 14 e 15 – Fls. 085 a 099. Doc. 16 – Fls. 178 a 219. Anexo VII – Fls. 631 a 635.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas
Gabinete do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira

novecentos e oito mil novecentos e um reais e cinquenta centavos) em empenhos cancelados até o final do exercício 2012.

Tomando por base informações gerenciais da Secretaria de Finanças⁷² e reproduzidas na tabela abaixo, visualizam-se relevantes informações acerca do período do cancelamento, valor total cancelado, origem dos recursos cancelados e respectivas quantidades de empenhos.

Anteriores a 27/12/2012			A partir de 27/12/2012		Total	
Origem do recurso	Quantidade	Valor Total	Quantidade	Valor Total	Quantidade	Valor Total
Tesouro	128	4.853.175,23	873	37.645.982,77	1.001	42.499.158,00
Estadual	5	2.953.290,17	3	142.840,68	8	3.096.130,85
Federal	23	2.246.150,48	314	8.067.461,72	337	10.313.612,20

De posse dessas informações, notadamente a constatação de que parcela significativa de cancelamentos ocorreu em **dezembro de 2012**, no apagar das luzes de mandato eletivo, a Controladoria Geral do Município, diligenciou no sentido de verificar a compatibilidade dos cancelamentos com os ditames expressos na Lei de Responsabilidade Fiscal e na Lei nº 4.320/64.

Valendo-se da metodologia por amostragem, norteadas pelo critério da representatividade dos valores cancelados, fixando como parâmetro empenhos com valores superiores à R\$ 300.000,00 (trezentos mil reais), representativos do percentual de 26,23% do montante total dos empenhos⁷³, o Relatório Preliminar de Diligências da Controladoria Geral do Município nº. 001/2013 constatou diversas irregularidades.

⁷¹ Esta informação consta no Relatório Preliminar de Diligências CGM nº 001/2013 (Anexo I – Doc. 14 – Fl. 87), Relatório da Secretaria de Finanças (Anexo I – Doc. 15 – Fl. 99) e Relatório da Controladoria Geral do Município (Anexo II – Doc. 7 – Fls. 355 a 359 e 363).

⁷² Anexo I – Doc. 14 – Fl. 89.

⁷³ A amostra representa o valor de R\$ 14.666.307,48 (quatorze milhões, seiscentos e sessenta e seis milhões, trezentos e sete reais e quarenta e oito centavos).



Inicialmente, cumpre mencionar que os cancelamentos de despesas empenhadas no final do mandato eletivo do Sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal** buscaram lastro no disposto no art. 6º do Decreto municipal nº. 8.130, de 22 de outubro de 2012 e art. 1º do Decreto municipal nº. 8.379, de 27 de dezembro de 2012⁷⁴, abaixo transcritos:

Decreto nº. 8130/12

Art. 6º. A Secretaria Municipal de Finanças poderá cancelar, integralmente, até 14 de dezembro de 2012, os Restos a Pagar de exercícios anteriores não liquidados até aquela data.

Parágrafo único. A Secretaria Municipal de Finanças poderá anular os saldos de empenhos, do exercício fiscal de 2012, **não liquidados** até o dia 31 de dezembro de 2012. (grifou-se).

Decreto nº. 8379/12

Art. 1º. Fica alterado o art. 6º do Decreto nº. 8130/2012, de 22 de outubro de 2012, que Disciplina o Encerramento do Exercício Financeiro de 2012, que passa a ter a seguinte redação:

“Art. 6º. A Secretaria de Finanças deverá cancelar, integralmente, até o encerramento do exercício corrente, os Restos a Pagar de exercícios anteriores a 2012 **não processados**, assim como os empenhos a pagar **não processados** do exercício de 2012, até o encerramento deste exercício **que não tenha cumprido o implemento de condições determinados no art. 63 da lei 4.320/64**”. (grifou-se).

Em que pese à teleologia dos decretos em análise estarem diretamente relacionados ao cancelamento de **restos a pagar não processados**⁷⁵; no entanto, com base na diligência realizada pelo Órgão municipal, verificou-se que os cancelamentos dos empenhos, em sua maioria, referiam-se, deveras, a despesas que possuíam comprovantes de sua liquidação⁷⁶, ou seja, já atendiam ao disposto nos incisos do § 2º, art. 63 da Lei nº. 4.320/64, *in verbis*:

Art. 63. **A liquidação da despesa** consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito.

[...]

§ 2º A liquidação da despesa por fornecimentos feitos ou serviços prestados terá por base:

I - o contrato, ajuste ou acórdão respectivo;

⁷⁴ Anexo VII – Fls. 632 a 635.

⁷⁵ Despesas empenhadas e não pagas no encerramento do exercício que não percorreram a fase de liquidação.

⁷⁶ Considerou-se como despesa “em liquidação” como aquela em que o credor, forneceu o material, prestou o serviço ou ainda executou a obra e que tenham sido devidamente atestadas ou encontrava-se em fase de análise e conferência.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas
Gabinete do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira

- II - a nota de empenho;
- III - os comprovantes da entrega de material ou da prestação efetiva do serviço.⁷⁷ (grifou-se)

A Controladoria Geral do Município relata ainda que, apesar de muitas despesas, cujos empenhos foram cancelados, estarem com *status* de “não processadas”⁷⁸, em verdade, não identificaram-se, nos autos dos processos correspondentes, as respectivas referências acerca da extinção da obrigação, tendo, ao contrário, sua execução iniciada, finalizada e devidamente comprovada por meio de medições e/ou notas enviadas nos meses de dezembro de 2012 e janeiro de 2013.

Para ilustrar a flagrante irregularidade, observou-se que os contratos cuja dotação orçamentária classificava-os como fundo de recursos de convênios, casos de obras e saúde em sua maioria, possuíam, deveras, saldos que comportavam os devidos pagamentos (total ou parcialmente), em que pese terem sido cancelados com a justificativa de atendimento aos referidos Decretos municipais.

Destarte, configura-se patente a reprovável prática de contabilidade criativa em reduzir, artificialmente, o *déficit* do Município, impossibilitando a demonstração da real posição do passivo da entidade.

Aliás, destaca-se que o ardil de fraudar dados da informação contábil, promovendo o puro e simples cancelamento de empenhos e impedindo a sua inscrição em Restos a Pagar presta serviço nocivo à sociedade e à Administração Pública, haja vista promover uma verdadeira maquiagem das contas públicas, homiziando verdadeiros esqueletos em armários que, inelutavelmente, necessitarão ser honrados pelo Poder Público, pois não excluem, logicamente, a obrigação de cumprimento do contrato administrativo devidamente firmado pela municipalidade.

⁷⁷ BRASIL. Lei nº. 4320, de 17 de março de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

⁷⁸ Despesas empenhadas e que não percorram a fase de liquidação.



Ora, se a liquidação é o momento em que o fornecedor cumpre com sua obrigação (prestando o serviço, entregando ou construindo o bem para o qual foi contratado) ou quando se verifica implementada alguma condição prevista em lei, é justamente após esse estágio da execução da despesa que o ente estatal deve cumprir com a sua parte pactuada e efetuar o pagamento.

Assim, em afronta aos Decretos, que permitiam tão-somente o cancelamento de Restos a Pagar ainda não processados, ou seja, despesas ainda não liquidadas, houve por bem o gestor promover igualmente o cancelamento ilegal de despesas liquidadas, fazendo com que eventual débito simplesmente “desaparecesse” do balanço contábil.

Não se está a olvidar que, com vistas a promover um verdadeiro ajuste das contas públicas, possa-se promover o cancelamento de empenhos em determinadas circunstâncias, logicamente, não geradoras de prejuízos a terceiros e à própria Fazenda Pública.

Entretanto, este permissivo encontra parâmetros delineadores na Lei de Responsabilidade Fiscal, vez que assumido o compromisso e tendo sido o bem ou serviço entregue, o pagamento é devido no mesmo exercício financeiro e o fornecedor que o fez de boa-fé não deve ser lesado.

Em brilhante análise sobre Restos a Pagar, Regis Fernando de Oliveira faz os seguintes apontamentos:

Nem será admissível o uso de **cancelamento de empenho**, para evitar a incidência da norma. Um comportamento irregular não valida outro, aliás, **cancelar ou anular empenho de obra já feita ou de serviço já prestado é irregular e enseja apuração de responsabilidade**. Se não houve a obra ou o serviço, não há se falar em empenho. Pior o cancelamento se o empenho já foi liquidado, o que pressupõe a existência de ato de controle. A única possibilidade de anulação é a existência de vício que possa macular o ato. E no caso de ter existido cancelamento (anulação) ilegal? Deve ser efetuado o novo empenho, que significa a convalidação do ato anterior.⁷⁹

⁷⁹ OLIVEIRA, Regis Fernando. **Curso de Direito Financeiro**. 2ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 472.



Nessa trilha, Guilherme Luis da Silva Tambellini entende que não se anula empenho liquidado, sendo dever da administração efetuar o pagamento no mesmo exercício em que for verificado o direito adquirido pelo credor, tendo por base os documentos comprobatórios do crédito. Veja-se, pois:

Naturalmente que a lei impõe ao Chefe do Executivo uma série de obrigações e é inimaginável que este, através de um decreto ou de um simples despacho, ordene ao contador que providencie o **`desaparecimento´, na contabilidade do Município**, de dívidas (restos a pagar) para com determinados fornecedores, pelo simples fato de **não querer ser acusado por uma gestão orçamentária deficitária**. Neste caso, tanto o decreto como o despacho, por si só, jamais poderão produzir os efeitos pretendidos, isto porque são desprovidos de fundamento legal, por contrariarem as normas que disciplinam a matéria (Lei 4.320; 64, Lei Complementar nº 101/00 e Lei federal 8.666/93).⁸⁰ (grifou-se)

Ademais, as despesas decorrentes da execução orçamentária que não foram pagas até o encerramento do exercício 2012, deveriam, de maneira racional, terem sido classificadas como “Restos a Pagar”, sejam processados ou não, para que o Relatório de Gestão Fiscal⁸¹ do 3º quadrimestre de 2012 evidenciasse a real situação patrimonial do Município.

Como bem ressaltado pela Controladoria Municipal⁸², *“deixar de inscrever em Restos a Pagar valores relativos às despesas executadas resulta em uma inadequada evidenciação das obrigações patrimoniais, gerando passivos não contabilizados”*.

Segundo Flávio de Toledo Junior e Sergio Siqueira Rossi, o cancelamento de empenhos pode acarretar diversas consequências para a transparência, controle e fiscalização da gestão fiscal, nestes termos:

- os balanços orçamentários, econômico e patrimonial do exercício findo escamotearão a verdade fiscal do período, vez que parcela da despesa foi simplesmente excluída, deturpando, daí, o

⁸⁰ TAMBELLINI, Guilherme Luis da Silva. **Cancelamento de Restos a Pagar**. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/21202/cancelamento-de-restos-a-pagar/2>>. Acesso em 10 de dez. de 2013.

⁸¹ Anexo I – Doc. 1 – Fl. 015.

⁸² Anexo I – Doc. 14 – Fl. 092.



resultado orçamentário, financeiro e econômico. **Tudo isso fere o princípio da evidência contábil** (art. 83 da Lei 4.320, de 1964);

- conforme normas universais de auditoria, a não-fidelidade das peças contábeis enseja, por si só, parecer desfavorável do controle externo;
- tendo em mira que o cancelamento alcança boa parte dos empenhos, já liquidados, a estratégia contraria o princípio do prévio empenho (art. 60 da referida lei);
- **afronta ao regime de competência da despesa governamental** (art. 35, II, da sobredita lei);
- segundo o art. 37 da Lei nº. 4320, a dotação “despesas de exercícios anteriores” será utilizada em casos excepcionais, nos quais terá havido imprevisão dos que orçam a despesa pública. Essa falha técnica não se contextualiza na situação em destaque, vez que as despesas não só foram previstas; mais do que isso, sofreram cancelamento.⁸³ (grifou-se)

Ante o exposto, este *Parquet* de Contas pugna para que este aponte de irregularidade seja exaustivamente apurado por este Tribunal, de modo a evidenciar a legalidade, legitimidade e economicidade dos cancelamentos dos diversos empenhos referidos.

3.8 - Inadequada evidência de suficiência financeira no Balanço Anual⁸⁴.

Como notório, as despesas resultantes da execução orçamentária, e que não foram pagas até o encerramento do exercício financeiro, deverão ser inscritas nas categorias “Restos a Pagar processados”⁸⁵ e “Restos a Pagar não processados”⁸⁶.

A medida proporciona **adequada evidência da suficiência ou insuficiência financeira** do exercício, pois a correta escrituração destas duas

⁸³ TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). **Artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal: Aspectos controvertidos**. P. 16. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054778.PDF>> Acesso em 10 de dezembro de 2013.

⁸⁴ Anexo I – Item 1.7 - Fls. 007 e 008.

⁸⁵ Representam a categoria de Restos a Pagar relativos a empenhos executados e liquidados, cujas despesas ainda não foram liquidadas e para as quais não existe, ainda, o direito líquido e certo do credor.

⁸⁶ São Restos a Pagar relativos a contratos em execução, cujas despesas ainda não foram liquidadas e para as quais não existe, ainda, o direito líquido e certo do credor.



contas considera a real disponibilidade de caixa, permitindo, então que, apenas os empenhos não liquidados que superem a disponibilidade de recursos possam ser cancelados.

Além do montante de R\$ **58.037.266,98** (cinquenta e oito milhões trinta e sete mil duzentos e sessenta e seis reais e noventa e oito centavos), já inscritos em Restos a Pagar⁸⁷, o valor de R\$ **55.908.901,50** (cinquenta e cinco milhões novecentos e oito mil novecentos e um reais e cinquenta centavos), referente a **empenhos ardilosamente cancelados** até o dia 31 de dezembro de 2012, deveriam igualmente ser inscritos na conta Restos a Pagar, de modo a evidenciar a real situação da dívida do Município, a saber, um valor de R\$ **113.946.168,49** (cento e treze milhões, novecentos e quarenta e seis mil, cento e sessenta e oito reais e quarenta e nove centavos) na conta Restos a Pagar.

A Lei Complementar nº. 101/00, verdadeiro código de conduta para os administradores públicos, editada dentro de um contexto de completo endividamento do Estado brasileiro, buscou assegurar, justamente, que o gasto público seja realizado dentro de certos limites e de acordo com regras estritas, tendo por suporte a **responsabilidade na gestão fiscal**, que a própria Lei, em seu art. 1º, § 1º, conceitua como “*a **ação planejada e transparente**, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas e a obediência a limites e condições no que tange a renúncia de receita, geração de despesas com pessoal, da seguridade social e outras, dívidas consolidada e mobiliária, operações de crédito, inclusive por antecipação de receita, concessão de garantia e **inscrição em Restos a Pagar**”.*

Esse modelo de gerência financeira e patrimonial das entidades públicas, com estrita observância aos preceitos constitucionais e legais, tem por escopo,

⁸⁷ No Anexo II – Doc. 7 – Fl. 355, a Controladoria Geral do Município revela que os Restos a Pagar no exercício de 2012 alcançaram a quantia de **58.037.266,98** (cinquenta e oito milhões trinta e sete mil duzentos e sessenta e seis reais e noventa e oito centavos).



precisamente, prevenir *déficits* nas contas públicas, interrompendo o processo de endividamento público. Nestes moldes, visou a Lei impedir a assunção de obrigações e encargos sem a correspondente fonte de receita ou a correspondente redução da despesa, impondo-se a imediata correção dos desvios na conduta fiscal, de modo a assegurar o ajuste fiscal definitivo e a manutenção de finanças públicas equilibradas.

A despeito de todo esforço legislativo, o caso em comento frustra, flagrantemente, os escopos colimados pela LRF.

A promoção de anulação ou cancelamento de empenhos, divorciadas das normas legais, distorce os demonstrativos contábeis, **burlando a transparência** consagrada no art. 1º, §1º da Lei Complementar nº. 101/00⁸⁸.

Senão, veja-se o preceito inserto no inciso V, art. 50 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que estabelece que os Restos a Pagar devam ser escriturados de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida no período, nestes termos:

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

[...]

V - as operações de crédito, as inscrições em **Restos a Pagar** e as demais formas de financiamento ou assunção de compromissos junto a terceiros, **deverão ser escrituradas de modo a evidenciar o montante e a variação da dívida pública no período**, detalhando, pelo menos, a natureza e o tipo de credor;⁸⁹

Os Restos a Pagar constituem item de destaque da dívida flutuante, pois tendem a representar obrigação de valor significativo, os quais demandarão recursos a curto prazo. Em face da peculiaridade, o parágrafo único do art. 92 da Lei nº 4.320/64 prevê controle preciso sobre tais obrigações, *in verbis*:

Art. 92. A dívida flutuante compreende:

⁸⁸ BRASIL. **Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000.**

Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em 15 de dez. de 2013.

⁸⁹ Idem.



I – os restos a pagar, excluídos os serviços da dívida;

[...]

Parágrafo único. O registro dos Restos a Pagar far-se-á por exercício e por credor distinguindo-se as despesas processadas das não processadas.⁹⁰

Portanto, pugna-se pela apuração da grave distorção provocada no Balanço Anual de 2012 em virtude da prática de cancelamentos ilegais e indiscriminados de empenhos liquidados e não liquidados.

3.9 - Dos contratos firmados após abril de 2012. Infringência ao art. 42 da LRF (LC 101/00)^{91, 92}.

Segundo informações constantes no Item 7 do Relatório da Secretaria de Finanças⁹³ e Anexo (contém a descrição por objeto dos contratos firmados entre os períodos de 01/05/2012 a 31/12/2012⁹⁴), constatou-se que 128 (cento e vinte e oito) contratos foram assinados no curso dos dois últimos quadrimestres do mandato eletivo do Sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal** – ex-prefeito municipal, com término posterior ao exercício de 2012, gerando obrigações para o Município. Veja-se tabela que demonstra a quantidade e natureza de contratos assinados de maio a dezembro do exercício 2012:

CONTRATOS	
Aluguel de Imóveis	42
Fornecimento	17
Obra Pública	16
Serviço	52
Serviço de Engenharia	1
Total	128

Tabela 9: Contratos assinados de mai-dez de 2012

Fonte: TECTRILHA

⁹⁰ BRASIL. Lei nº. 4320, de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

⁹¹ Art. 42. É vedado ao titular de Poder ou órgão referido no art. 20, nos últimos dois quadrimestres do seu mandato, contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem que haja suficiente disponibilidade de caixa para este efeito.

⁹² Anexo I – Item 1.8 - Fl. 008; Doc. 15 – Fl. 107; Anexo IV – Fls. 169 a 177.

⁹³ Anexo I – Doc. 15 – Fl. 107.

⁹⁴ Anexo IV – Fls. 169 a 177.



Conforme já amplamente repisado, a partir do dia 1º de maio do último ano de mandato eletivo, é vedado a qualquer dos Poderes e seus respectivos órgãos, sob pena de responsabilização de seus titulares, ordenar ou autorizar a assunção de obrigações cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, não tenha contrapartida, ou seja, fonte de custeio suficiente e disponível no caixa.

Ora, o cumprimento do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é requisito para o enquadramento no conceito de **gestão fiscal responsável** e a insuficiência de recursos disponíveis para cobrir valores de uma despesa originada nos dois últimos quadrimestres do mandato eletivo e que já tenha percorrido a fase de liquidação, configura forte indício de completa ausência de planejamento, configurando verdadeira irresponsabilidade na gestão fiscal.

Registre-se, inclusive que, em face da necessidade de maior proteção ao bem jurídico tutelado, a saber, a probidade administrativa relativa às operações realizadas no âmbito das finanças públicas, houve por bem o legislador, ecoando os anseios da sociedade, conferir proteção penal, punindo criminalmente condutas praticadas sem a observância da referida norma legal, como se depreende da consequente sanção disposta do art. 359-C do Código Penal.⁹⁵

Deveras, sobejam elementos de prova no sentido de que as diversas contratações efetivadas, além de flagrantemente ilegais, contribuíram diretamente para a disponibilidade de caixa negativa dos recursos não vinculados⁹⁶. Deste modo, revela-se imperioso que se proceda à apuração

⁹⁵ Art. 359-C. Ordenar ou autorizar a assunção de obrigação, nos dois últimos quadrimestres do último ano do mandato ou legislatura, cuja despesa não possa ser paga no mesmo exercício financeiro ou, caso reste parcela a ser paga no exercício seguinte, que não tenha contrapartida suficiente de disponibilidade de caixa: (Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000)

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.(Incluído pela Lei nº 10.028, de 2000). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

⁹⁶ Anexo I – Doc. 01 – Fl. 015. Segundo informações disponíveis no Relatório de Gestão Fiscal - Demonstrativo da Disponibilidade de Caixa - 3º quadrimestre de 2012, publicado no Diário Oficial do dia 30 de janeiro de 2013, foi apurado um *déficit* na execução orçamentária de forma onerar diretamente o exercício de 2013.



exaustiva deste item, imputando as sanções cabíveis aos responsáveis envolvidos.

3.10 - Realização de despesa - Pagamento de parcelas do “Programa de Complementação de Renda Familiar do Município da Serra”, sem amparo legal.⁹⁷

Compulsando os autos, verifica-se que a Lei Municipal nº. 3.442⁹⁸, de 29 de setembro de 2009, criou o Programa de Complementação de Renda Familiar do Município da Serra, estabelecendo período de duração de 01 ano (art. 1º, § 1º), porém, permitindo sua prorrogação, por Decreto do Chefe do Executivo, com a ressalva de estrita observância às **condições financeiras e orçamentárias do Município**.

Deveras, o Programa fora reiteradamente prorrogado, conforme os seguintes Decretos:

- a) Decreto nº. 3.239⁹⁹, de 16 de setembro de 2010, prorrogou o Programa por mais um ano, a partir da data acima referida;
- b) Decreto nº. 4.779¹⁰⁰, de 29 de setembro de 2011, prorrogou o Programa por mais um ano, igualmente a partir da data acima referida;

Destarte, apercebe-se que o Programa de Complementação de Renda Familiar do Município deveria vigor pelo período legalmente estabelecido, extinguindo-se em 30 de setembro de 2012, como de fato ocorrera, em face de ausência de novo Decreto de prorrogação.

⁹⁷ Anexo I – Item 1.9 - Fl. 009 e Doc. 17 – Fls. 220 a 231.

⁹⁸ Anexo I - Doc. 17 – Fls. 222 a 224.

⁹⁹ Anexo I - Doc. 17 – Fl. 225.

¹⁰⁰ Anexo I - Doc. 17 – Fl. 226.



Entretanto, a despeito da ausência de respaldo legal (Decreto do Chefe do Poder Executivo) para prorrogação do referido Programa, a Controladoria Geral do Município, por meio do Ofício nº. 0115/2013/SEMAS-GAB¹⁰¹, de 28 de janeiro de 2013, observou que a Administração anterior deu continuidade ao Programa até o final de 2012, **desamparada de qualquer Decreto ou Lei** autorizadores.

Conquanto o Sistema Informatizado de Suporte à Auditoria – SISAUD deste Tribunal de Contas não haver registrado quaisquer pagamentos referentes aos meses de outubro, novembro e dezembro de 2012¹⁰² à sociedade empresária Empório Card Ltda., CNPJ nº. 04.432.048/0001-20, prestadora dos serviços relacionados ao Programa de Complementação de Renda Familiar, consta dos autos elementos de convicção que permitem inferir a continuidade da contratação irregular neste período, em face solicitação de pagamentos concernentes aos supracitados meses¹⁰³. Como se afigura, houve a prévia solicitação de pagamento, sendo emitida, **em 13 de dezembro de 2012**, a correspondente Nota Fiscal Eletrônica de Serviços nº 047057/2012,¹⁰⁴ no valor de **R\$ 71.479,67** (setenta e um mil, quatrocentos e setenta e nove reais e sessenta e sete centavos), referentes ao fornecimento de Benefício do Programa de Complementação de Renda Familiar do mês de dezembro de 2012, nos moldes do Contrato nº. 120/2011.

E, como se constata no Documento emitido pela Prefeitura Municipal da Serra, intitulado “Resumo de Pagamento – Ordem Bancária”¹⁰⁵, em **27 de dezembro de 2012**, fora efetuado pagamento no importe de **R\$ 71.479,67**, à Empório Card. Ltda, denotando a continuidade da irregular contratação.

¹⁰¹ Anexo I - Doc. 17 – Fl. 221.

¹⁰² Anexo I - Doc. 17 – Fls. 227 e 228.

¹⁰³ Anexo I – Doc. 17 – Fls. 229 e 230.

¹⁰⁴ Anexo I - Doc. 17 – Fl. 230.

¹⁰⁵ Anexo I - Doc. 17 – Fl. 231.



Dessarte, este *Parquet* de Contas pugna pela apuração da legalidade desta despesa sem respaldo legal, com a devida responsabilização dos agentes envolvidos.

3.11 – Contratação Informal - Suposta Ordem de Serviço sem contrato.¹⁰⁶

Consoante documento denominado **Solicitação de Pagamento por Indenização**¹⁰⁷, noticia-se que a sociedade empresária Dayan Mencer Telões Ltda., em **26 de novembro de 2012**, requereu perante o Município da Serra o pagamento de um suposto serviço prestado a este ente público, no **exercício de 2010**. Os serviços, segundo consta, consistiam em “*locação de Painéis de Led 4 x 3, 10mm, fornecer Estrutura Q30, fornecer a Sonorização, Camarim, Vigia e Operadores, simultaneamente em quatro locais distintos e objetivavam garantir a população serrana e demais cidadãos áudio e vídeo de qualidade dos jogos do torneio da Copa do Mundo FIFA 2010, que aconteceu entre na África do Sul (sic), em atendimento à demanda da Secretaria Municipal de Turismo Cultura Esporte e Lazer*”.

Reporta-se ainda que a contratação se respaldara em “*contrato celebrado em caráter informal, pois só foi possível em razão da confiança resultante do histórico de parceria entre a requerente e essa municipalidade que por diversas ocasiões foi contratada, prestou bons serviços e recebeu a contrapartida normalmente*”.

Complementa, ainda, informando que o “**Prefeito Antônio Sérgio Alves Vidigal,**

pessoalmente informou ao diretor da Requerente que o serviço que seria prestado era de necessidade da municipalidade no sentido de garantir aos cidadãos o acesso amplo a Copa Mundial de Futebol,

¹⁰⁶ Anexo I – Item 1.10 - Fls. 009 e 010; Doc. 18 – Fls.232 a 262.

¹⁰⁷ Anexo I – Doc. 18 – Fls.232 a 262.



*torneio comparado em nosso país, quando da participação da seleção brasileira de futebol, a evento cívico, considerando que por razões históricas e sociológicas, é capaz de provocar poderosa sensação de pertencimento e de vínculo patriótico”.*¹⁰⁸

Anexa, à guisa de execução contratual, Relatório Fotográfico, às folhas 247 a 262.

Em sua petição, não se olvidou o diligente contratante em demonstrar o *quantum* de R\$ 720.000,00 (setecentos e vinte mil reais) a ser devido pelos serviços prestados¹⁰⁹ em face da **inadimplência verificada a partir de meados do ano de 2010**, conquanto tenha deslembreado em apor a assinatura no referido Documento¹¹⁰, em **novembro de 2012**.

Pois bem.

O que de fato deve ser rememorado aos atores deste verdadeiro teatro de absurdos, haja vista o episódio afigurar-se de riqueza ímpar no tocante a completa ausência de critérios, em que a regra é justamente a falta de regras, é a premissa legal elementar que enuncia que toda despesa pública possui um itinerário de fases a serem observadas pela Administração Pública.

Inicialmente, faz-se imperiosa a autorização legal, a qual configura a previsão na lei orçamentária anual, seja especificamente ou de maneira global.

Ao lado da necessária autorização legislativa, é imprescindível que a Administração Pública verifique a necessidade de realização de um procedimento licitatório previamente a qualquer contratação pública, em atenção ao art. 37, XXI da Carta Magna¹¹¹, bem como ao art. 2º da Lei 8.666/93.¹¹²

¹⁰⁸ Anexo I – Doc. 18 – Fls. 234 e 235.

¹⁰⁹ Anexo I – Doc. 18 – Fl.236.

¹¹⁰ Anexo I – Doc. 18 – Fl.246.

¹¹¹ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)
[...]



Promovido procedimento licitatório, ou caracterizada justificadamente sua dispensa ou inexigibilidade, celebra-se a correspondente contratação.

O contrato, regra geral, deve ser formalizado **por escrito**, explicitando todas as condições que envolvam o objeto, sendo nulo e não produzindo efeito, o contrato verbal que tenha como parte a Administração Pública. Nesse sentido se apresentam as redações dos artigos 60 e 62 da lei 8.666/93. Senão, veja-se:

Art. 60. Os contratos e seus aditamentos serão lavrados nas repartições interessadas, as quais manterão arquivo cronológico dos seus autógrafos e registro sistemático do seu extrato, salvo os relativos a direitos reais sobre imóveis, que se formalizam por instrumento lavrado em cartório de notas, de tudo juntando-se cópia no processo que lhe deu origem.

Parágrafo único. **É nulo e de nenhum efeito o contrato verbal com a Administração**, salvo o de pequenas compras de pronto pagamento, assim entendidas aquelas de valor não superior a 5% (cinco por cento) do limite estabelecido no art. 23, inciso II, alínea "a" desta Lei, feitas em regime de adiantamento.

Art. 62. **O instrumento de contrato é obrigatório nos casos de concorrência e de tomada de preços, bem como nas dispensas e inexigibilidades cujos preços estejam compreendidos nos limites destas duas modalidades de licitação**, e facultativo nos demais em que a Administração puder substituí-lo por outros instrumentos hábeis, tais como **carta-contrato, nota de empenho de despesa**, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.¹¹³ (grifou-se)

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. (Regulamento). BRASIL. **Constituição Federal 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 10 de dez. 2013.

¹¹² Art. 2º As obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando contratadas com terceiros, serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas nesta Lei.

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos (Lei nº. 8666/93)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 10 de dez. de 2013.

¹¹³ BRASIL. **Lei de Licitações e Contratos (Lei nº. 8666/93)**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em 10 de dez. de 2013.



Além de tais exigências, todas as despesas devem estar devidamente documentadas por meio de processos administrativos que permitam aferir a sua perfeita compatibilidade com o regramento legal.

Não é demais reiterar que, conforme disposto no artigo 60 da Lei nº. 4320/64, na Administração Pública nenhuma despesa se realiza sem o prévio empenho. Esta determinação legal tem o sentido de garantir a vinculação do crédito orçamentário empenhado ao contrato ou ao convênio a ser executado ou, ainda, à lei que deu origem à obrigação e ao seu pagamento, após a verificação e ratificação do cumprimento da condição.

Após empenho, a teor do artigo 63 do Estatuto de Direito Financeiro, forçoso que se promova a competente liquidação, que consiste no momento em que se verifica a origem, o objeto, o valor exato e a quem se deve pagar, ou seja, se apura se o fornecedor prestou adequadamente o serviço ou entregou efetivamente o bem.

Por derradeiro, transposto este estágio e verificado a sua regularidade, processa-se o pagamento.

Entretanto, no caso em apreço, imperou-se a completa informalidade, pois, admitindo-se, por hipótese, a celebração de acordo informal, configura-se ardil com vista a burlar a Lei de Licitações e Contratos, que tem seus alicerces firmados na ideia de competitividade, publicidade, isonomia e impessoalidade.

Ante o exposto, pugna-se para que se determine a completa apuração desse insidioso procedimento de contratação, perpetrado em prejuízo da Administração Pública do Município da Serra, com a conseqüente imputação das sanções legais aos responsáveis.



3.12 - Inauguração de Obras Inacabadas¹¹⁴.

No item em epígrafe, verifica-se que a municipalidade realizou diversas edificações no período 2008/2012, algumas paralisadas e outras que, a despeito de inauguradas, no entanto, padecem de graves vícios que impossibilitam sua utilização final pela sociedade serrana.

Em pormenorizado levantamento realizado pela Prefeitura Municipal da Serra, em Janeiro de 2013, denominado Relatório Situacional de Obras¹¹⁵, constatou-se, em um rol de **43 (quarenta e três)**, obras inacabadas e paralisadas, além de obras inauguradas, porém, apresentando diversas pendências que inviabilizavam seu uso. Consignaram-se, também, obras com serviços pagos e não executados.

Somente a título ilustrativo, destacam-se as seguintes:

UPA Serra Sede - O Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde - INTS, responsável pela gestão desta unidade de saúde, protocolizou em 12 de dezembro de 2012¹¹⁶, informe declarando que a obra física da unidade, conquanto inaugurada e entregue para utilização pela sociedade, não poderia ser considerada como entregue, no estágio em que se encontrava. Constatou-se que vários itens essenciais ao pleno e efetivo funcionamento da unidade UPA – Porte III, ainda não haviam sido instalados e, outros, conquanto instalados, não apresentavam condições de utilização. Cita-se, por exemplo, que os espaços destinados ao “isolamento” não possuíam o necessário e imprescindível aparelho de filtragem ambiental, assim como itens de funcionalidade básicos mereciam reparos, tais como sanitários, torneiras, fechaduras e forros de teto.

¹¹⁴ Anexo I – Item 1.11 - Fl. 10; Docs. 19, 20 e 21 – Fls. 263 a 310; Anexo III – Fls. 369 a 538.

¹¹⁵ Anexo III – Fls. 373 a 538.

¹¹⁶ Anexo I – Doc. 19 - Fls. 265 a 271.



Escola de Ensino Fundamental Maria Stela Modenezi em Jacaraípe¹¹⁷ - De acordo com o Relatório Situacional apresentado, esta escola foi **inaugurada** sem, no entanto, apresentar requisitos mínimos para utilização, pois constatada ausente de conclusão a fachada, quadra poliesportiva, paisagismo, portões, corrimões, telas e gradis de proteção, tampas de ralo, torneiras, válvulas e conexões hidráulicas, vasos sanitários, postes de iluminação internos, instalações elétricas e luminárias internas, bebedouros, pintura em geral, calçadas laterais etc.

Como se afere do material fotográfico, a estrutura arquitetônica do ginásio encontra-se totalmente inacabada, sem cobertura, sem piso e sem parte elétrica finalizada. Também em condições inadequadas se encontrava o interior da escola, pois o refeitório não tinham pia, torneira, tomada, ventiladores nem mobília. Não havia bebedouros nem extintores de incêndio na escola.

Enfim, em verdade, jazia um esqueleto, um arremedo de escola.

Ressalta-se ainda que, algumas outras obras igualmente “inauguradas”, padeceram de idêntico infortúnio, encontrando-se sem condições mínimas de funcionamento por falta de estrutura básica de alvenaria, bem assim instalações hidráulicas e elétricas.

Registre-se, por imperioso, que se reportam a obras extremamente relevantes para a sociedade serrana, como hospitais, escolas e maternidades, que deveriam ser construídas com todo o esmero inerente à *res publica*. Quando a Administração se utiliza de um procedimento licitatório para selecionar uma empresa que possa realizar determinada obra, espera-se, no mínimo, que a Administração tenha realmente obtido a melhor contratação e o que estava planejado para ser executado possa se concretizar satisfatoriamente no momento da entrega desta obra.

¹¹⁷ Anexo I – Doc. 20 – Fls. 272 a 274 e Anexo III – Fls. 439-verso a 450 (Neste Relatório Situacional de Obras da Prefeitura Municipal da Serra esta obra é a de nº 20, intitulada como Escola Municipal de Ensino Fundamental Bairro das Laranjeiras – Jacaraípe).



Ocorre que a realidade demonstrada no Município da Serra é bem diferente do “plano ideal”. Apesar de terem sido gastos recursos públicos, não podemos concluir que as obras foram concluídas e executadas a contento.

Diante desse quadro de flagrante desrespeito à população do Município da Serra, conforme notícia intitulada “É proibido inaugurar o que não foi concluído”¹¹⁸, a temática “inauguração de obras inacabadas” pautou a atuação do Legislativo municipal, com a aprovação de uma lei que vedasse tamanho disparate.

Nunca é demais repisar que o terceiro e último estágio da execução da despesa pública, o pagamento, somente se concretiza quando o fornecedor cumpre com sua obrigação, entregando ou construindo o bem para o qual foi contratado, ou seja, **só se paga por obra ou serviço liquidado**.

A liquidação tem por finalidade apurar não só o direito adquirido pelo credor (contratado), o que se faz com base nos títulos apresentados e documentos comprobatórios do respectivo crédito, como também, averiguar o exato, correto e fiel cumprimento da obrigação assumida por parte do contratado.

Vejam-se algumas constatações mínimas que deveriam ter sido observadas pela Administração Municipal da Serra, previamente às inaugurações:

- a) Se o contratado cumpriu a totalidade de suas obrigações;
- b) Se a obra pública foi executada conforme as qualidades originalmente pactuadas em contrato;
- c) Se a obra não possui vícios que a tornem imprestável, ou imprópria ao seu uso, ou destino, diminuindo, por isso, o seu justo valor;

¹¹⁸ Anexo VIII – Fls. 636 a 638. GAZETAONLINE. **Precisa de Lei pra isso? É proibido inaugurar o que não foi concluído. Na Serra, agora é lei entregar obra apenas depois de acabada.** Disponível em: <http://gazetaonline.globo.com/_conteudo/2013/09/noticias/politica/1462568--proibido-inaugurar-o-que-nao-foi-concluido.html>. Acesso em: 14 de out. 2013.



Logo, sobejam indícios de que a Administração da Serra realizou pagamentos por obras que ainda não estavam liquidados na época oportuna, em flagrante violação ao art. 62 da Lei nº. 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 62. O pagamento da despesa só será efetuado quando ordenado após sua regular liquidação.¹¹⁹

Outrossim, é importante destacar que na sistemática da Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº. 8429/1992), o dever jurídico de observar os princípios regentes da atividade estatal é inicialmente visualizado em seu art. 4º, senão, veja-se:

Art. 4º Os agentes públicos de qualquer nível ou hierarquia são obrigados a velar pela estrita observância dos **princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade** no trato dos assuntos que lhe são afetos.¹²⁰

Esse dever é complementado e integrado pelo art. 11 do mesmo diploma legal, dispositivo este que instituiu a tipologia legal dos “*atos de improbidade administrativa que atentam contra os princípios da administração pública*”, nos seguintes termos:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os **princípios da administração pública** qualquer ação ou omissão que viole os **deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições**, e notadamente:

- I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência;
- II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;
- III - revelar fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo;
- IV - negar publicidade aos atos oficiais;
- V - frustrar a licitude de concurso público;
- VI - deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo;
- VII - revelar ou permitir que chegue ao conhecimento de terceiro, antes da respectiva divulgação oficial, teor de medida política ou econômica capaz de afetar o preço de mercadoria, bem ou serviço.¹²¹

¹¹⁹ BRASIL. Lei nº. 4.320, de 1964. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4320.htm>. Acesso em 10 de dezembro de 2013.

¹²⁰ BRASIL. Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 de dez. de 2013.

¹²¹ BRASIL. Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 de dez. de 2013.



Da análise desses dispositivos da Lei nº. 8.429/1992 denota-se claramente que a improbidade poderá estar consubstanciada com a violação dos valores de honestidade e lealdade às instituições, **derivações diretas do princípio da moralidade.**

Destarte, a conduta de um Gestor que, no último ano de seu mandato, inaugura, como acabadas, obras que, em verdade, se apresentam incompletas, denota improbidade, má-fé e ausência de senso moral com o mandato que lhe fora outorgado pela sociedade serrana.

Levando em conta que uma atuação imoral não precisa obrigatoriamente estar prevista em lei, pois impossível à lei a previsão de todas as ações deletérias perpetradas por um gestor público inescrupuloso, conclui-se que a lei da Prefeitura Municipal da Serra, que pretende sancionar o Chefe do Executivo que inaugurar obras inacabadas, afigura-se desnecessária para efeitos punitivos, pois nada mais fez do que regular o senso moral de uma “boa administração”.

Rememore-se que as condutas violadoras da moralidade administrativa são passíveis de sanção pela Lei nº. 8.429/92, a qual prevê como pena o disposto no art. 12, III, *in verbis*:

Art. 12. Independentemente das sanções penais, civis e administrativas previstas na legislação específica, está o responsável pelo ato de improbidade sujeito às seguintes cominações, que podem ser aplicadas isolada ou cumulativamente, de acordo com a gravidade do fato: (Redação dada pela Lei nº 12.120, de 2009).

[...]

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.¹²²

¹²² BRASIL. Lei nº. 8.429, de 2 de junho de 1992.
Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm>. Acesso em: 10 de dez. de 2013.



Considerando o grande número de obras com diversos indícios de irregularidade expostos neste item, este *Parquet* de Contas pugna para que os documentos referentes a estes apontamentos sejam remetidos à Área Técnica afeta à matéria referida e, considerando os parâmetros de relevância¹²³, risco¹²⁴ e materialidade¹²⁵, a partir do método de amostragem, proceda a elaboração do instrumento fiscalizatório intitulado Auditoria, com o propósito de exaustivamente, apurar os fatos aqui expostos.

3.13 - Da Realização de Obras sem Prévio Empenho.¹²⁶

A partir dos documentos apresentados, noticia-se que, a par de várias obras (com recursos próprios) terem sido iniciadas, a partir do 2º quadrimestre do ano 2012, ou seja, a partir de 1º de maio de 2012 (algumas ainda com pendência de conclusão), não havia a imprescindível reserva financeira correspondente a lhes fazer frente.

Aliada a esse dado e consoante Relatório de Obras, às folhas 276 a 310, informa-se da ausência de notas de empenho para as referidas contratações.

Logo, os fatos e fundamentos apresentados neste item denotam a premente necessidade de promover a devida apuração, por parte desta Corte de Contas, dos elementos de convicção carreados aos presentes autos.

¹²³ De acordo com as Normas de Auditoria Governamental (NAG) nº. 4106.1 – **A relevância** refere-se à importância relativa para o interesse público ou para o segmento da sociedade beneficiada.

¹²⁴ De acordo com as Normas de Auditoria Governamental (NAG) nº. 4106.2 – **O risco** é a possibilidade de ocorrência de eventos indesejáveis, tais como erros, falhas, fraudes, desperdícios ou descumprimento de metas ou de objetivos estabelecidos. O risco é classificado na forma descrita na NAG 4311.1.

¹²⁵ De acordo com as Normas de Auditoria Governamental (NAG) nº. 4106.3 – **A materialidade** refere-se à representatividade dos valores ou do volume de recursos envolvidos.

¹²⁶ Anexo I – Item 1.12 - Fls. 10 e 11 e Doc. 21 – Fls. 275 a 310.



3.14 – Do ardil contábil – Do Fictício Crédito Adicional Suplementar¹²⁷.

O Item em análise reporta-se à autorização de abertura de crédito adicional suplementar no colossal valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), referentes à suposta alienação de área “I”, medindo 49.914,99 m², localizada no loteamento Civit II, no Bairro Laranjeiras.

Tomando por base o Relatório Conclusivo do Órgão de Controle Interno - Controladoria Geral do Município da Serra¹²⁸ e as informações noticiadas às folhas 314 e 315, verifica-se que a municipalidade, por meio da Lei nº. 3.908/2012¹²⁹, de 21 de junho de 2012, desafetou e autorizou a alienação do imóvel supracitado ao Estado do Espírito Santo (arts. 1º e 2º).

Ato contínuo, a Lei Municipal nº. 3.917/12¹³⁰, de 5 de julho de 2012, autorizou o Poder Executivo a abrir crédito suplementar no orçamento do Município da Serra, no exercício de 2012, no portentoso valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), **tão-somente com base na hipotética eventualidade de venda desta propriedade.**

Justamente com base na possível alienação deste imóvel e sob a alegação de que os valores representariam excesso de arrecadação, por meio do Decreto nº. 7.612¹³¹, de 27 de julho de 2012, efetivou-se a abertura deste crédito suplementar.

Sucedo que, para além de a alienação não ter sido concretizada, tampouco fora constatado excesso de arrecadação.

¹²⁷ Anexo II – Fls. 314 a 335.

¹²⁸ Anexo II - Doc. 7 – Fl. 353.

¹²⁹ Anexo II – Doc. 01 – Fl. 319.

¹³⁰ Anexo II – Doc. 02 – Fl. 321.

¹³¹ Anexo II – Doc. 03 – Fl. 323.



Aliás, em verdade, conforme relatado pela Controladoria do Município, houve **insuficiência de arrecadação** no importe de **R\$ 79.265.222,33**¹³² (setenta e nove milhões duzentos e sessenta e cinco mil duzentos e vinte e dois reais e trinta e três centavos).

Importante destacar que, tomando por base o Relatório Resumido de Execução Orçamentária, 4º Bimestre de 2012, da Prefeitura Municipal da Serra, esta Corte de Contas, por meio da Decisão TC 5641/2012 (Processo TC 6591/2012), emitiu Parecer de Alerta, nos moldes do §1º, art. 59 da Lei Complementar nº. 101/00, diante do descumprimento da Meta estabelecida no Anexo de Metas Fiscais da Lei de Diretrizes Orçamentárias, conforme demonstrado no quadro abaixo¹³³:

Descrição	Meta Bimestral Estabelecida	Meta Bimestral Realizada	Período	Legislação Pertinente
Meta Bimestral de Arrecadação	R\$ 678.847.246,60	R\$ 616.245.199,58	4º bimestre 2012	Art. 59, § 1º, inciso I da LRF

Cumpra ressaltar que cabe ao Ordenador de Despesa tomar as providências dispostas no Art. 9º da LC 101/00.

Pois bem.

Como cediço, o orçamento constitui-se em um instrumento de planejamento da ação governamental, porém, suscetível a ajustes no decorrer da execução.

Por seu turno, os créditos adicionais são os instrumentos de alteração da estrutura orçamentária, revelando-se em autorizações para que se efetuem despesas não consideradas ao tempo de elaboração do orçamento ou consideradas com insuficiência na peça orçamentária.

O art. 41 da Lei nº. 4.320/64 prescreve que os créditos adicionais suplementares são destinados a reforço da dotação orçamentária já existente na Lei Orçamentária Anal (LOA). Logo, nesta situação, já existe dotação na

¹³² Anexo II - Doc. 07 – Fl. 352.

¹³³ Quadro exposto na Instrução Técnica Inicial nº. 900/2012 do Processo TC 6591/2012. Anexo II – Doc. 06 – Fls. 336 a 346.



LOA, porém, o valor inicialmente fixado para a despesa foi insuficiente para a execução do programa de trabalho do órgão, sendo necessário reforçar este crédito inicialmente fixado.

Em suma, o seu motivo está relacionado a uma dotação orçamentária insuficiente, ou seja, têm-se os recursos (o dinheiro), no entanto, precisou-se realocar a receita.

É importante destacar que a abertura de crédito suplementar depende do preenchimento dos seguintes requisitos:

- a) Existência de recursos disponíveis para cobrir a despesa (art. 43 da Lei nº. 4.320/64 e art. 167, V da CF/88)¹³⁴;
- b) Autorização legislativa prévia (art. 42 da Lei nº. 4.320/64 e art. 167, V da CF/88)¹³⁵;
- c) Precessão de exposição justificada (art. 43 da Lei nº. 4.320/64).

¹³⁴ **Lei nº. 4320/1964**

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais **depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.** (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos: (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

II - os provenientes de excesso de arrecadação; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei; (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964) (Vide Lei nº 6.343, de 1976)

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-a a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício. (Veto rejeitado no D.O. 05/05/1964)

Constituição Federal de 1988

Art. 167. São vedados:

[...]

V - a abertura de **crédito suplementar** ou especial **sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes**; (grifou-se)

¹³⁵ Art. 42. Os créditos suplementares e especiais serão autorizados por lei e abertos por decreto executivo.



De plano, evidencia-se atitude desacautelada do Gestor, pois os recursos deveriam, previamente, encontrarem-se disponíveis para, posteriormente, serem efetivamente utilizados, por meio da abertura do crédito adicional suplementar pelo Município. Deste modo, apenas a eventualidade de possível venda de um imóvel, decorrente de sua desafetação por lei, não configuraria excesso de arrecadação a ensejar a sua utilização.

Os créditos somente poderão ser abertos e executados pelo Poder Executivo na hipótese de confirmação da arrecadação, sob pena de se comprometer o equilíbrio econômico e fiscal do município.

À vista dos fatos expendidos, sobejam robustos indicativos quanto à irregularidade da ação perpetrada referente à abertura de créditos adicionais suplementares, no valor de R\$ 30.000.000,00 (trinta milhões de reais), sem recursos disponíveis, contrariando o disposto no art. 43 da Lei 4.320/64, bem como art. 167, V da Carta Magna, pelo que se pugna pela sua total apuração.

3.15 - Concessão de Benefício de Natureza Tributária sem Estimativa de Impacto Orçamentário¹³⁶. Afronta ao art. 14, da LC nº 101/00¹³⁷.

¹³⁶ Anexo II – Fls. 315 e 316. Doc. 04, 05 e 06 – Fls. 325 a 346.

¹³⁷ **Art. 14.** A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: (Vide Medida Provisória nº 2.159, de 2001) (Vide Lei nº 10.276, de 2001)

I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias;

II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.

§ 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado.

§ 2º Se o ato de concessão ou ampliação do incentivo ou benefício de que trata o *caput* deste artigo decorrer da condição contida no inciso II, o benefício só entrará em vigor quando implementadas as medidas referidas no mencionado inciso.

§ 3º O disposto neste artigo não se aplica:

I - às alterações das alíquotas dos impostos previstos nos incisos I, II, IV e V do art. 153 da Constituição, na forma do seu § 1º;



Consoante elementos de informação trazidos a conhecimento, o Município da Serra, objetivando facilitar a regularização dos créditos tributários relativos ao Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN, Imposto Predial e Territorial Urbano – IPTU, Taxas diversas e Penalidades aplicadas em face de cometimento de infrações, instituiu o Terceiro Programa Incentivado de Pagamento em Parcela Única e Parcelado – PROIMPA III, por meio da Lei nº 3.799/11¹³⁸.

Deveras, a Lei em comento previu em seu artigo 4º que o *“crédito definido pelo art. 1º desta Lei poderá ser pago em parcela única ou em até 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, com redução de até 95% (noventa e cinco por cento) sobre os valores dos juros e das multas, observadas as demais regras previstas nos anexos ‘I a VI’, da presente Lei”*.

Aliado a esse dado, noticia-se igualmente que a Lei Municipal nº 3.663/2010, alteradora do anterior Código Tributário Municipal – Lei nº 2.662/2003, assim como o vigente Código Tributário Municipal – instituído pela Lei nº 3.833/2011, promoveram redução de alíquotas de determinados serviços, específica e notadamente serviços cartorários, consubstanciando-se em efetiva renúncia de receitas, sem, no entanto, observar os ditames preconizados pelo art. 14 da Lei de Responsabilidade fiscal.

Corroborando as informações, informa-se que ***“não foi possível chegar ao total previsto da receita que se fez prever através da Lei Municipal 3.821, de 30 de dezembro de 2011¹³⁹ (...). A diferença entre a receita prevista e a receita realizada foi de R\$ 6.006.249,70 (seis milhões, seis mil, duzentos e quarenta e nove reais e setenta centavos)”***. (grifos no original).

II - ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança.

¹³⁸ Anexo II – Doc. 04 – Fls. 326 a 330.

¹³⁹ Anexo II – Doc. 05 – Fls. 331 a 335.



Descreve-se ainda que “*por conta da divergência entre a receita prevista e a receita realizada, o Tribunal de Contas do Espírito Santo, emitiu parecer de alerta (processo TC nº 6591), informando que a Prefeitura não alcançou as metas previstas na Lei de Diretrizes Orçamentárias*”.¹⁴⁰

Pois bem.

Como cediço, a temática de renúncia de receitas encontra disciplina normativa específica no art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

A renúncia de receitas consubstancia uma redução de receita tributária implementada de forma deliberada, desejada e provocada pela Administração, demonstrando uma situação em que o ente federativo opta em ter menos receita tributária.

Sua definição encontra-se encartada no § 1º do artigo 14, da LRF e “*compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado*”.

Portanto, configura-se perfeitamente possível a sua ocorrência, devendo, no entanto, satisfazer às condicionantes impostas pela LRF.

Consoante este diploma, a lei que estabelece a renúncia de receitas deve vir (1) acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, e (2) atender também ao disposto na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

As exigências decorrem, logicamente, da necessidade de preservação do equilíbrio das contas públicas, haja vista o fato de que haverá menos recursos

¹⁴⁰ Anexo II – Doc. 06 – Fls. 336 a 346.



no Caixa, impactando o orçamento em médio prazo. Por seu turno, a renúncia deve estar em consonância com as metas, prioridades e objetivos da Administração para o próximo exercício, atendendo ao disposto na LDO.

A par dessas duas condições de observância obrigatória, a LRF estabelece outras duas condições de cumprimento “à escolha” da Administração.

A primeira tem como foco a Lei Orçamentária Anual – LOA e a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO.

Nestes termos, a lei que estabelece a renúncia deve demonstrar que a diminuição de receita está contemplada na LOA, com previsão, de modo real, de que a renúncia já fora descontada e levada em consideração.

Adicionalmente, haverá também que se demonstrar que a diminuição de receitas não afetará as previsões contidas no Anexo de Metas Fiscais previstas na LDO. Garante-se, assim, que mesmo tendo menos receita, as Metas estarão preservadas.

Concernente a segunda condicionante opcional, sua aplicação se reporta a situações em que não fora possível a previsão na LOA/LDO, em face de situação imprevista no curso do exercício.

Nesta situação, exige-se a criação de medidas de compensação que resultem no aumento da receita pelo aumento efetivo da carga tributária.

Destaca-se que, conquanto a diminuição de despesa e/ou aumento da atividade econômica sejam medidas de compensação, a LRF não as admite como medida compensatória, haja vista estabelecer que o aumento de receita seja obrigatoriamente proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.



Ademais, condiciona-se a vigência da renúncia de receitas ao aumento efetivo da carga tributária.

Por derradeiro, a LRF previu duas exceções ao cumprimento do art. 14. São, em verdade, situações pontuais em que haverá renúncia de receitas, porém, sem exigência de condicionantes.

Inicialmente, trata-se de alterações de alíquotas de impostos extrafiscais (imposto de importação de produtos estrangeiros; imposto de exportação para o exterior, de produtos nacionais ou nacionalizados; imposto sobre produtos industrializados e imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários), de competência da União e, desta forma, não afetas ao caso em análise.

Outra exceção reporta-se ao cancelamento de débito cujo montante seja inferior ao dos respectivos custos de cobrança. Em tais situações, o débito é de tão baixo valor que se economiza não cobrando.

Destarte, assim se revela o panorama a ser considerado na renúncia de receitas tributárias pela Administração Pública, em perfeita consonância com a responsabilidade na gestão fiscal, sob pena, inclusive, de caracterizar-se como ato de improbidade administrativa que causa prejuízo ao erário, com expressa previsão na Lei nº 8.429/92¹⁴¹ (*Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências*).

¹⁴¹ Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

[...]

VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

[...]

X - agir negligentemente na arrecadação de tributo ou renda, bem como no que diz respeito à conservação do patrimônio público;



Entretanto, diante dos elementos de convicção de que o benefício de natureza tributária fora concedido de maneira graciosa, desconsiderando as exigências encartadas na Lei de Responsabilidade Fiscal, maculando a legalidade inerente aos atos da Administração Pública, pugna-se pela apuração exauriente deste item, bem assim a quantificação e atualização do dano causado, imputando-se, ao fim, débito aos responsáveis, sem prejuízo de aplicação das demais penalidades previstas em lei.

4. DA MEDIDA CAUTELAR

Conforme demonstrado no item 3.3 desta Representação (**Acordo de Prorrogação de Contrato de Concessão de Limpeza Urbana celebrado com a Empresa ENGE URBE com assunção de dívida no valor de R\$ 51.381.468,08, no último mês do mandato eletivo**), o ex-prefeito Municipal da Serra, Sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal**, em **11 de dezembro de 2012**, ou seja, **no derradeiro mês do seu mandato**, celebrou um Acordo de Prorrogação do Contrato de Concessão (Processo nº. 10792/91) com a Concessionária ENGE URBE LTDA., que previa, dentre outros ajustes, o reconhecimento do crédito, em desfavor da Administração Pública Municipal e favorável à Concessionária, no prodigioso importe de **R\$ 51.381.468,08** (cinquenta e um milhões, trezentos e oitenta e um mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e oito centavos), correspondentes aos valores que, em tese, estariam relacionados a medições, reajustamentos previstos e não aplicados e reequilíbrios econômico-financeiros, apurados no **período 2006/2012**.

A ilegalidade resta evidente em face de reconhecimento de um crédito no estertor de uma administração frente à Prefeitura Municipal, bem como na flagrante violação aos ditames da Lei de Responsabilidade Fiscal, notadamente art. 42 deste diploma legal, ensejando configurado o **juízo de probabilidade e verossimilhança do direito invocado - “fumus boni juris”**.



Por outro lado, a fim de evitar a continuidade dos pagamentos das 95 (noventa e cinco) parcelas restantes desta dívida, de questionável legitimidade e economicidade, geradora de situação fática de difícil reparação aos cofres municipais, é de rigor, assim, que tal providência processual seja adotada imediatamente, justificando assim o **receio de ineficácia do provimento final** - **“periculum in mora”**.

Ante o exposto, se requer a esta Corte de Contas, **liminarmente**, com espeque no art. 1º, incisos XV e XVI¹⁴², todos da Lei Complementar nº 621/2012:

a) com alicerce no art. 125, inciso III¹⁴³, da Lei Complementar nº 621/2012, seja determinado ao atual Prefeito Municipal da Serra, Sr. Audifax Charles Pimentel Barcellos, que promova, imediatamente, a **SUSPENSÃO DOS PAGAMENTOS** decorrentes do questionável **reconhecimento do crédito** no último mês do mandato eletivo do Sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal** – ex-Prefeito Municipal, em desfavor do Município e favorável à Concessionária **ENGE URBE LTDA.**, no prodigioso valor de **R\$ 51.381.468,08** (cinquenta e um milhões, trezentos e oitenta e um mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e oito centavos), sob pena de **responder solidariamente por eventuais danos decorrentes do seu descumprimento**;

b) Com o intuito de subsidiar a análise por parte do Corpo Técnico deste Tribunal, requirite-se à Prefeitura Municipal da Serra cópia do Processo Administrativo nº. 153.565/2012, para que se proceda à análise quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, assim como análise de todos os componentes econômicos e que embasaram a definição do passivo acumulado

¹⁴² Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

XV - expedir medidas cautelares previstas nesta Lei Complementar, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões;

XVI - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade;

¹⁴³ Art. 125. São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

[...]

III - a determinação a autoridade competente para que suspenda o contrato administrativo, bem como os pagamentos dele decorrentes, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;



junto à Concessionária, e inclusos no Acordo de Prorrogação de Contrato de Concessão de Limpeza Urbana;

c) Proceda à análise exaustiva quanto à legalidade, legitimidade e economicidade da inclusão de assunção de dívida no Acordo de Prorrogação de Contrato de Concessão de Limpeza Urbana celebrado entre a Concessionária ENGE URBE Ltda. e o Município da Serra;

d) Proceda a análise exaustiva do procedimento licitatório que ensejou a celebração do Contrato de Concessão de Limpeza Urbana (Processo Administrativo nº. 10.792/91), seus aditamentos e anexos, com especial destaque aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

5. PEDIDOS

Ante o exposto, requer o **Ministério Público de Contas**:

1) o conhecimento, recebimento e processamento desta Representação, na forma do artigo 99, § 1º, VI, da LC nº. 621/12¹⁴⁴ c/c artigos 182, inciso VI¹⁴⁵, e 264, inciso IV¹⁴⁶, da Resolução TC nº. 261/13;

2) cumpridos os procedimentos legais e regimentais de fiscalização, seja o responsável, nos termos do art. 56, inciso III, da LC nº. 621/2012, citado para, querendo, deduzir alegações de defesa;

¹⁴⁴ Art. 99. Serão recebidos pelo Tribunal como representação os documentos encaminhados por agentes públicos comunicando a ocorrência de ilegalidades ou irregularidades de que tenham conhecimento em virtude do exercício do cargo, emprego ou função, bem como os expedientes de outras origens que devam revestir-se dessa forma, por força de lei específica.

§ 1º Têm legitimidade para representar ao Tribunal:

[...]

VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

¹⁴⁵ Art. 182. São legitimados para representar ao Tribunal:

[...]

VI - membros do Ministério Público junto ao Tribunal;

¹⁴⁶ Art. 264. Terão tramitação preferencial os documentos e processos referentes a:

[...]

IV – denúncias e representações;



3) LIMINARMENTE, com espeque no art. 1º, incisos XV e XVI¹⁴⁷, todos da Lei Complementar nº 621/2012:

3.1) com alicerce no art. 125, inciso III¹⁴⁸, da Lei Complementar nº 621/2012, seja determinado ao atual Prefeito Municipal da Serra, Sr. Audifax Charles Pimentel Barcellos, que promova, imediatamente, a **SUSPENSÃO DSO PAGAMENTOS** decorrentes do questionável **reconhecimento do crédito** no último mês do mandato eletivo do Sr. **Antônio Sérgio Alves Vidigal** – ex-Prefeito Municipal, em desfavor do Município e favorável à Concessionária **ENGE URBE LTDA.**, no prodigioso valor de **R\$ 51.381.468,08** (cinquenta e um milhões, trezentos e oitenta e um mil, quatrocentos e sessenta e oito reais e oito centavos), correspondentes aos valores que, em tese, relacionam-se a medições, reajustamentos previstos e não aplicados, reequilíbrios econômico-financeiros do Contrato de Concessão (Processo nº. 10.792/91), celebrado por este Município e a Concessionária e apurados no período 2006/2012, **sob pena de responder solidariamente por eventuais danos decorrentes do seu descumprimento;**

3.2) Com o intuito de subsidiar a análise por parte do Corpo Técnico deste Tribunal, requirite-se à Prefeitura Municipal da Serra cópia do Processo nº. 153.565/2012, para que se proceda à análise quanto à legalidade, legitimidade e economicidade, assim como análise de todos os componentes econômicos que embasaram a definição do passivo acumulado junto à Concessionária, e inclusos no Acordo de Prorrogação de Contrato de Concessão de Limpeza Urbana;

¹⁴⁷ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

XV - expedir medidas cautelares previstas nesta Lei Complementar, a fim de prevenir a ocorrência de lesão ao erário ou a direito alheio, objetivando a efetividade das suas decisões;

XVI - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada qualquer ilegalidade;

¹⁴⁸ Art. 125. São medidas cautelares, dentre outras previstas nesta Lei Complementar:

[...]

III - a determinação a autoridade competente para que suspenda o contrato administrativo, bem como os pagamentos dele decorrentes, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;



3.3) Proceda à análise exaustiva quanto à legalidade, legitimidade e economicidade da inclusão de assunção de dívida no Acordo de Prorrogação de Contrato de Concessão de Limpeza Urbana celebrado entre a Concessionária ENGE URBE Ltda. e o Município da Serra.

3.4) Proceda a análise exaustiva do procedimento licitatório que ensejou a celebração do Contrato de Concessão de Limpeza Urbana (Processo nº. 10.792/91), seus aditamentos e anexos, com especial destaque aos aspectos de legalidade, legitimidade e economicidade.

4) Face aos elementos de convicção que denotam as irregularidades apresentadas, o Ministério Público de Contas pugna ainda para que este Tribunal:

4.1) concernente **ao item 3.3**, diante da gravidade dos fatos relacionados à prorrogação do contrato de concessão firmado entre o Município da Serra e a Concessionária ENGE URBE LTDA., com fundamento no inciso VII do art. 1º, e art. 91, da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012¹⁴⁹, delibere sobre a possibilidade de realização de auditoria¹⁵⁰, a ser conduzida pela competente Área Técnica desta Corte de Contas;

4.1.1) em não sendo acolhida a sugestão de instauração de auditoria, com o objetivo de complementar a instrução do presente feito, submeta-o

¹⁴⁹ Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:

[...]

VII - realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, da Câmara Municipal ou das respectivas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental, nos Poderes do Estado, Municípios e demais órgãos integrantes da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

[...]

Art. 91. O Tribunal, no exercício de suas competências, realizará, por iniciativa própria, inspeções e auditorias, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, bem como instruir o julgamento de contas.

¹⁵⁰ De acordo com informações colhidas do Sistema de Consulta de processos do TCE-ES, a última auditoria realizada no Município contemplou, tão-somente, o IPS (Processo TC n.º 1578/2006).



preliminarmente à Área Técnica para que se avalie a necessidade de requisitar documentos e informações adicionais;

4.1.2) configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, converta o processo de fiscalização em tomada de contas especial na forma prevista no art. 115 da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012¹⁵¹;

4.2) quanto ao **item 3.12**, diante da gravidade dos fatos e do grande número de obras com indícios de irregularidade, com fundamento no inciso VII do art. 1º da Lei Complementar Estadual n.º 621/2012¹⁵², delibere sobre a possibilidade de realizar auditoria¹⁵³ no Município da Serra, com base nos critérios de relevância, risco e materialidade, a partir de método de amostragem, a ser conduzida pela competente Área Técnica desta Corte de Contas;

4.2.1) em não sendo acolhida a sugestão de instauração de auditoria, com o objetivo de complementar a instrução do presente feito, submeta-o preliminarmente à Área Técnica para que se avalie acerca da necessidade de requisitar documentos e informações adicionais;

4.2.2) configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, converta o processo de

¹⁵¹ Art. 115. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, **o Tribunal converterá o processo em tomada de contas especial e determinará a citação dos responsáveis**, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentar alegações de defesa e/ou recolher a importância devida.

¹⁵² Art. 1º Ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do Estado e dos Municípios, nos termos da Constituição Federal e Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar, compete:
[...]

VII - realizar, por iniciativa própria, da Assembleia Legislativa, da Câmara Municipal ou das respectivas comissões técnicas ou de inquérito, inspeções ou auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental, nos Poderes do Estado, Municípios e demais órgãos integrantes da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

[...]

Art. 91. O Tribunal, no exercício de suas competências, realizará, por iniciativa própria, inspeções e auditorias, ou outro procedimento de fiscalização, de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional, patrimonial e ambiental nos órgãos e entidades sob sua jurisdição, com vistas a verificar a legalidade, a legitimidade, a economicidade, a eficiência, a eficácia e a efetividade de atos, contratos e fatos administrativos, bem como instruir o julgamento de contas.

¹⁵³ De acordo com informações colhidas do Sistema de Consulta de processos do TCE-ES, a última auditoria realizada no IPS foi autuada nesta Corte de Contas sob o n.º 1578/2006.



fiscalização em tomada de contas especial na forma prevista no art. 115 da Lei Complementar Estadual nº 621/2012¹⁵⁴;

4.3) quanto aos demais itens, diante dos fatos e fundamentos que, estreme de dúvidas, corroboram a gravidade das irregularidades perpetradas ao longo da execução orçamentária do ano de 2012, pugna-se para que se determine a apuração dos respectivos fatos, de forma exaustiva, bem assim a quantificação e atualização do dano causado, imputando-se, ao fim, débito aos responsáveis, sem prejuízo de aplicação das demais penalidades previstas em lei.

5) no MÉRITO, seja julgada procedente a presente Representação para imputar ao(s) responsável(eis) as penalidades previstas em lei.

6) com fundamento no parágrafo único do art. 53 e no parágrafo único do art. 62, ambos da Lei Complementar nº 621/2012¹⁵⁵, no inciso IV do art. 41 da Lei nº 8.625/1993¹⁵⁶ e no inciso III do art. 85 da Lei Complementar Estadual nº 95/1997¹⁵⁷, o Ministério Público de Contas requer vista pessoal dos autos após manifestação conclusiva do Área Técnica deste Tribunal.

Vitória, 10 de dezembro de 2013.

HERON CARLOS GOMES DE OLIVEIRA
Procurador Especial de Contas

¹⁵⁴ Art. 115. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao erário, **o Tribunal converterá o processo em tomada de contas especial e determinará a citação dos responsáveis**, para, no prazo fixado no Regimento Interno, apresentar alegações de defesa e/ou recolher a importância devida.

¹⁵⁵ Art. 53. São partes no processo o responsável e o interessado, que poderão praticar os atos processuais diretamente ou por intermédio de procurador regularmente constituído.
Parágrafo único. **O Ministério Público junto ao Tribunal de Contas terá os mesmos poderes e ônus processuais do responsável e do interessado, observadas, em todos os casos, as prerrogativas asseguradas em lei.**

Art. 62. A comunicação dos atos e decisões presume-se perfeita com a publicação no Diário Oficial do Estado ou outro meio de divulgação oficial do Tribunal de Contas, salvo as exceções previstas em lei.

Parágrafo único. **A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente** mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

¹⁵⁶ Art. 41. **Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público**, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica:

IV - receber intimação pessoal em qualquer processo e grau de jurisdição, através da entrega dos autos com vista;

¹⁵⁷ Art. 85. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de suas funções, além de outras previstas nas Constituições Federal e Estadual, nesta e em outras leis:

III - receber notificação e intimação pessoal em qualquer processo ou procedimento, através da entrega dos autos com vista;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
3ª Procuradoria Especial de Contas
Gabinete do Procurador Heron Carlos Gomes de Oliveira

Rol de Documentos Anexos	
Anexo I	Narrativa das possíveis irregularidades fiscais na gestão do Município da Serra (Itens 3.1 a 3.13 da representação). – Fls. 001 a 013.
	Doc. 01 - Publicação do Relatório de Gestão Fiscal. – Fls. 014 e 015.
	Doc. 02 – Lista de Precatórios. – Fls. 016 e 017.
	Doc. 03 - Requerimento de 2012 de parcelamento junto ao Tribunal de Justiça do Espírito Santo. – Fls. 018 a 021.
	Docs. 04 e 05 - Certidão de irregularidade no pagamento das parcelas dos precatórios e Requerimento de parcelamento dos meses de Outubro, Novembro e Dezembro de 2012. – Fls. 022 a 026.
	Doc. 06 - Declaração de regularidade quanto ao pagamento de precatórios judiciais. – Fls. 027 a 031.
	Doc. 07 - Acordo de prorrogação do contrato de concessão com a empresa ENGER URB. – Fls. 032 a 036.
	Doc. 08, 09, 10 e 11 – Reportagens sobre o investimento no Banco BVA; Representação em face do IPS pelo TCES; Solicitação de esclarecimentos pelos servidores municipais; e Dados do investimento. - Fls. 037 a 48.
	Docs. 12 e 13 - Termos de Acordo de Parcelamento e Confissão de Débitos previdenciários. – 3º, 4º e 5º Termos. - Fls. 049 a 084.
	Doc. 14 - Relatório Preliminar de Diligências CGM Nº 001/2013. – Fls. 085 a 095.
	Doc. 15 - Relatório da Secretaria de Finanças. – Fls. 096 a 177.
	Doc. 16 - Relação de Anulações de Empenhos 19/12/2012 a 31/12/2012 (todos - recursos próprios ou convênios). – Fls. 178 a 219.
	Doc. 17 – Informação da Secretaria de Ação Social com os resumos de pagamentos – ordem bancária do programa de complementação de renda familiar. - Fls. 220 a 231.
	Doc. 18 - Solicitação de Pagamento por Indenização da DAYAN MENCER TELÕES LTDA EPP. – Fls. 232 a 262.
	Doc. 19 – Relação de requerimentos do Instituto Nacional de Amparo à Pesquisa, Tecnologia, Inovação e Saúde. – Fls. 263 a 271.
Doc. 20 - Fotos da Escola de Ensino Fundamental Maria Stela Modenezi. – Fls. 272 a 274.	
Doc. 21 - Relatório de Obras com Ordem de Serviço em 2012. – Fls. 275 a 310.	
Anexo II	Complementação da narrativa das possíveis irregularidades fiscais na gestão do Município da Serra (itens 3.1, 3.7, 3.8, 3.14 e 3.15 da Representação) e Docs. 01 a 06 (Lei Municipal nº 3908/2012; Lei Municipal nº 3917/2012; Decreto Municipal nº 7.612, de 27/07/2012; Lei nº 3.799, de 07/11/2011; Lei Municipal 3.821, de 30 de Dezembro de 2011; Cópia do Processo Administrativo referente ao processo do Tribunal de Contas nº 6591/2012). – Fls. 311 a 346.
	Doc. 07 - Relatório conclusivo do órgão de controle interno do poder executivo municipal referente ao exercício de 2012 – Fls. 347 a 368.
	Doc. 08 – Cópia do Protocolo da Notícia (original). Fls. 367 e 368.
Anexo III	Complementação da narrativa das possíveis irregularidades fiscais na gestão do Município da Serra e Relatório Situacional de Obras – Jan/2013 (item 3.12 da Representação). – Fls. 359 a 538.
Anexo IV	Complementação da narrativa das possíveis irregularidades fiscais na gestão do Município da Serra (item 3.6 da Representação) – Fls. 539 a 551.
Anexo V	Lei nº 3.700/2011; Relatório de Subvenções Sociais, Auxílios e Contribuições – Orçamento 2011; Portaria nº 020/2011 e Quadro de Detalhamento da Despesa; Lei nº 3.821/2011 e Anexos; Portaria nº 030/2012 e Quadro de Detalhamento de Despesa. – Fls. 552 a 622.
Anexo VI	Cópia Decisão Ação Ordinária Processo nº 048.11.031510-7; Lei nº 1570/91. – Fls. 623 a 630.
Anexo VII	Decreto nº 8130, de 22 de outubro de 2012 e Decreto nº 8379, de 27 de dezembro de 2012. – Fls. 631 a 635.
Anexo VIII	Cópia Notícia “É proibido inaugurar o que não foi concluído”. – Fls. 636 a 638.