



EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO RELATOR,

PPJC 4138/2015

Processo: **2820/2013**
Assunto: **Prestação de Contas Anual**
Jurisdicionado: **Prefeitura Municipal de Vitória**
Exercício: **2012**
Responsável: **João Carlos Coser – Prefeito Municipal**

O **Ministério Público de Contas**, por meio da 3ª Procuradoria Especial de Contas, no exercício de suas atribuições institucionais, com fundamento no inciso II do art. 55 da Lei Complementar nº 621/2012¹ e no inciso II do artigo 3º da Lei Complementar estadual nº 451/2008², manifesta-se nos seguintes termos.

Versam os autos sobre Prestação de Contas Anual, concernente ao **exercício financeiro 2012** - último exercício do mandato eletivo que se iniciara em 2009 -, da Prefeitura Municipal de Vitória, sob a responsabilidade de **João Carlos Coser**.

Após o exame dos balanços e demonstrativos apresentados, a Unidade Técnica – **INSTRUÇÃO CONTÁBIL CONCLUSIVA - ICC 74/2015** e **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 2882/2015** - recomendou a **REJEIÇÃO** das contas em virtude do indicativo de irregularidade **Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as despesas contraídas no final de mandato (item 4.3.4.1 do RTC 389/2014)**, expressando-se nos seguintes moldes:

¹ **Art. 55.** São etapas do processo:
[...]

II – o parecer do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, nas hipóteses previstas em lei ou no Regimento Interno;

² **Art. 3º** Compete aos Procuradores Especiais de Contas, além de outras atribuições estabelecidas na Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas:
[...]

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal na forma que dispuser a Norma Interna do Ministério Público Especial de Contas e a Lei Orgânica do Tribunal de Contas, com exceção dos processos administrativos internos;



- e) Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as despesas contraídas no final de mandato (item 4.3.4.1 do RTC 389/2014).

Para apurar se o Chefe do Poder Executivo de Vitória cumpriu o art. 42 da LRF, foram utilizadas as informações extraídas do sistema contábil do município no exercício de 2012 (disponibilidades financeiras, passivo financeiro e relação de restos a pagar cancelados). Os dados foram analisados considerando a destinação de recursos em saúde, educação e outros, bem como a possibilidade de as obrigações terem sido assumidas antes ou depois de 30/04/2012.

Dito isto, confrontando-se as disponibilidades de caixa com as obrigações financeiras contraídas, antes da inscrição de restos a pagar não processados, foi obtido o seguinte resultado:

Demonstração da disponibilidade líquida antes da inscrição de restos a pagar não processados

Destinação dos Recursos	Disponib. de caixa bruta	Obrigações financeiras		Disponibilidade Líquida	
		Até 30/04	A partir de 01/05	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	4.220.451,04	1.329.808,13	795.277,77	2.890.642,91	2.095.365,14
Saúde - Outros recursos (inclusive SUS)	50.185.048,96	957.208,25	895.830,14	49.227.840,71	48.332.010,57
Educação - Rec. próprios	6.212.735,22	1.195.473,05	2.444.734,70	5.017.262,17	2.572.527,47
Educação - Outros recursos	2.714.168,10	1.543.363,37	227.398,76	1.170.804,73	943.405,97
Recursos RPPS	251.425.992,51	4.294,71	2.121.151,96	251.421.697,80	249.300.545,84
Demais vinculadas	102.591.063,04	6.180.377,28	688.192,90	96.430.685,76	95.742.492,86
Não vinculadas	30.705.966,59	5.116.985,85	28.114.148,18	25.588.980,74	(2.525.167,44)
Total	448.055.425,46	16.307.510,64	35.286.734,41	431.747.914,82	396.461.180,41

Fonte: Prestação de Contas Anual 2012 (Processo TCEES 2.820/2013).

E após inscrição dos restos a pagar não processados (RPNP), o resultado é o que segue:

Demonstração da disponibilidade líquida após inscrição de RPNP

Destinação dos recursos	Obrigações financeiras		Disponibilidade Líquida	
	Até 30/04	A partir de 01/05	Até 30/04	A partir de 01/05
Saúde - Recursos próprios	1.070.970,02	4.855.183,18	1.024.395,12	(3.830.788,06)
Saúde - Outros recursos (inclusive SUS)	2.525.753,02	7.492.872,78	45.806.257,55	38.313.384,77
Educação - Rec. próprios	1.903.641,42	7.435.089,39	668.886,05	(6.766.203,34)
Educação - Outros recursos	542.671,38	349.758,43	400.734,59	50.976,16
Recursos RPPS	0,00	0,00	249.300.545,84	249.300.545,84
Demais vinculadas	5.579.206,94	10.446.497,07	90.163.285,92	79.716.788,85
Não vinculadas	7.006.293,05	33.791.312,32	(9.531.460,49)	(43.322.722,81)

Fonte: Prestação de Contas Anual 2012 (Processo TCEES 2.820/2013).



Insta ressaltar que em caso de existência de saldo positivo de disponibilidades não vinculadas, estas poderiam ser utilizadas para a absorção de disponibilidades vinculadas, em 31/12/2012. Contudo, no município em exame, a situação ocorrida foi a seguinte:

Demonstrativo da Insuficiência de disponibilidades financeiras

Descrição	Valor
Insuficiência financeira de rec. não vinculados	(43.322.772,81)
Insuficiência financeira de rec. vinculados saúde – recursos próprios	(3.830.788,06)
Insuficiência financeira de rec. vinculados educação – rec. próprios	(6.766.203,34)
(=) Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar as obrigações de despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato	(53.919.764,21)

Fonte: Prestação de Contas Anual 2012 (Processo TCEES 2.820/2013).

Depreende-se, portanto, que houve insuficiência de caixa para saldar obrigações de despesas vinculadas e não vinculadas, no montante de R\$ 53.919.764,21 (cinquenta e três milhões, novecentos e dezenove mil, setecentos e vinte e quatro reais e vinte e um centavos), descumprindo, dessa forma, o art. 42, da Lei Complementar nº. 101/2000.

Sobre esta irregularidade, assim se manifestou o gestor:

Conforme o Relatório Técnico Contábil - RTC 389/2014, para se apurar se o Chefe do Poder Executivo do Município de Vitória cumpriu o disposto no artigo 42 da LRF, utilizaram-se as informações constantes do sistema contábil do Município relativo ao exercício de 2012, levando-se em consideração a destinação de recursos em saúde, educação e outros, além da possibilidade de as obrigações terem sido assumidas antes ou depois de 30/04/2012.

De acordo com RTC, foram encontrados valores de obrigações financeiras superiores às disponibilidades de caixa ao final do exercício de 2012.

Além disso, dentre as obrigações financeiras que estão apresentadas no RTC, surgem as inscrições de Restos a Pagar não processados e processados e as disponibilidades de caixa no encerramento do exercício.

Conforme tabela 14 do RTC (fl. 824), as disponibilidades de caixa no encerramento do exercício estão assim apresentadas:

1 - Saúde (recursos próprios).....	R\$ 4.220.451,04
2 - Saúde (outros recursos, inclusive SUS).....	R\$ 50.185.048,96
3 - Educação (recursos próprios).....	R\$ 6.212.735,22
4 - Educação (outros recursos).....	R\$ 2.714.168,10
5 - Recursos RPPS.....	R\$ 251.425.992,51
6 - Demais vinculadas.....	R\$ 102.591.063,04
7 - Não vinculadas.....	R\$ 30.705.966,59

A partir de relatório extraído do sistema de controle de contratos, foram selecionados os contratos e convênios assumidos pela Administração entre 01/05/2012 e 31/12/2012 e respectivos empenhos emitidos.

Esse relatório permite dissecar tais contratos/convênios verificando-se o que foi empenhado, liquidado e pago, por fonte de recursos e vinculação à Unidade Orçamentária



correspondente, destacando, ao mesmo tempo, a data em que a obrigação foi assumida.

Desse relatório foram extraídas as seguintes informações:

1 - Das obrigações pertinentes aos recursos do tesouro (fonte 001.001) sem considerarmos a Secretaria de Educação e de Saúde

Total empenhado no período	R\$ 53.990.010,41
Total pago no período	R\$ 43.648.298,22
RESTOS A PAGAR (empenhado – pago)	R\$ 10.341.712,19

Esse montante de restos a pagar total de Recursos do Tesouro (fonte 001.001 sem Educação e Saúde) estaria coberto financeiramente pelos recursos apontados no item 7 acima (das disponibilidades de caixa), que apresenta o total de R\$ 30.705.986,59 (trinta milhões setecentos e cinco mil novecentos e sessenta e seis reais e cinquenta e nove centavos).

2 - Das obrigações pertinentes aos recursos próprios da Educação (fonte 001.001 Educação)

Total empenhado no período	R\$ 7.144.148,94
Total pago no período	R\$ 4.477.358,71
RESTOS A PAGAR (empenhado – pago)	R\$ 2.666.790,23

Esse montante de restos a pagar total da Educação (fonte 001.001 Educação) estaria coberto financeiramente pelos recursos apontados no item 3 acima (das disponibilidades de caixa), que apresenta o total de R\$ 8.212.735,22 (seis milhões duzentos e doze mil setecentos e trinta e cinco reais e vinte e dois centavos).

3 - Das obrigações pertinentes aos recursos da Saúde, temos a seguinte demonstração dos Restos a Pagar por fonte de recursos próprios do Município, porém, vinculados à Saúde:

R\$ 1.055.725,21	E - P (fonte 001.001)	Recursos do Tesouro
R\$ 1.170.181,30	E - P (fonte 001.020)	Recursos do Município/PAB FIXO
R\$ 415,77	E - P (fonte 001.033)	Recursos do Município/Farmácia Popular
R\$ 939.744,01	E - P (fonte 001.040)	Recursos do Município/Méda Alta Comp. (MAC)
R\$ 675.349,44	E - P (fonte 001.051)	Recursos do Município/Vigil. Epidem. e Ambiental
R\$ 14.639,49	E - P (fonte 001.055)	Recursos do Município/Vigilância Sanitária (VISA)
R\$ 49.069,63	E - P (fonte 001.060)	Recursos do Município/Qualifc. Gestão SUS
RESTOS A PAGAR	(empenhado - pago)	R\$ 3.905.124,85

Esse montante de restos a pagar total da Saúde (fontes de recursos próprios) estaria coberto financeiramente pelos recursos apontados no item 1 acima (das disponibilidades de caixa), que apresenta o total de R\$ 4.220.451,04 (quatro milhões duzentos e vinte mil quatrocentos e cinquenta e um reais e quatro centavos).

4 - Para os demais recursos vinculados temos que:

4.1 - Saúde - Outros recursos (inclusive SUS) = RP Total (empenhado - pago) = R\$ 2.904.362,16 (dois milhões novecentos e quatro mil trezentos e sessenta e dois reais e



dezesesseis centavos), o qual estaria plenamente coberto pelo saldo financeiro apontado no item 2 das disponibilidades de caixa - Saúde (outros recursos, inclusive SUS) = R\$ 50.185.048,96 (cinquenta milhões cento e oitenta e cinco mil e quarenta e oito reais e noventa e seis centavos).

4.2 - Educação - Outros recursos = RP Total (empenhado - pago) = R\$ 940.017,35 (novecentos e quarenta mil e dezessete reais e trinta e cinco centavos), o qual estaria plenamente coberto pelo saldo financeiro apontado no item 4 das disponibilidades de caixa - Educação (outros recursos) = R\$ 2.714.168,10 (dois milhões setecentos e quatorze mil cento e sessenta e oito reais e dez centavos).

4.3 - Demais Vinculados = RP Total (empenhado - pago) = R\$ 3.943.422,52 (três milhões novecentos e quarenta e três mil quatrocentos e vinte e dois reais e cinquenta e dois centavos), o qual estaria plenamente coberto pelo saldo financeiro apontado no item 6 das disponibilidades de caixa - Demais vinculadas = R\$ 102.591.063,04 (cento e dois milhões quinhentos e noventa e um mil e sessenta e três reais e quatro centavos).

4.4 - Recursos RPPS = por tratar-se de dados do IPAMV não havia disponibilidade de informações no sistema de contratos.

Observa-se, portanto, que não houve qualquer violação ao artigo 42, da Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), que dispõe:

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.

Todas as obrigações assumidas nos últimos dois quadrimestres do ano de 2012 pressupõem os contratos e convênios assinados entre 01/05/2012 a 31/12/2012, os quais só foram firmados em razão de haver financeiros suficientes para honrar os compromissos assumidos a partir de tal período.

Neste contexto, indispensável se faz transcrever o entendimento deste E. TCE-ES no Parecer-Consulta TC-003/2005 acerca da "abrangência da expressão 'contrair obrigações de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte...' ; para fins de apuração das obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres, [...]". questionado pelo então Prefeito Municipal de Linhares, Sr. Guerino Luiz Zanon:

[...] Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade. [...] fazemos remissão ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que especifica: 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. A clareza do dispositivo acima transcrito dispensa maiores digressões para delimitação do seu alcance. Assim, nos oito meses que antecedem o término do mandato do titular de Poder, não poderá ser contraída despesa não respaldada por saldo financeiro suficiente para sua cobertura ainda dentro do exercício financeiro. No que diz respeito às despesas de caráter continuado, conforme já se disse antes, devem as mesmas estar previstas no plano plurianual. Ademais, considerando a restrição do art. 42 da LRF, devem ser contratadas nos primeiros quatro primeiros meses do exercício em que se finaliza o mandato do titular do Poder ou órgão, ou, se contraídas posteriormente, estar respaldados por suficiente saldo financeiro para cobertura total da obrigação contraída.

[...] cumpre demonstrar o seguinte entendimento firmado em sede doutrinária, no que tange à limitação contida no art. 42 da LRF: A Lei n. 4.320/64, em seu art. 59, já trazia limitações dessa natureza, no entanto, vedava-se a estes empenhar mais do que o duodécimo da despesa prevista no último mês do mandato do Prefeito. No parágrafo seguinte, também se inseriu a proibição de o Município, no mesmo período, assumir compromissos financeiros para execução depois do término do mandato do Prefeito. [...] Embora prevista a despesa continuada na lei do plano, na lei de diretrizes e, finalmente, programada e autorizada na lei do orçamento anual, segundo o art. 42, ficará o administrador impedido, nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, de contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente nele ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte sem suficiente disponibilidade de caixa. O dispositivo, não obstante, não atinge as novas despesas contraídas no primeiro quadrimestre do último ano do mandato, ainda que de duração continuada superior ao exercício financeiro. Também não deverá alcançar outras despesas contraídas no final do exercício para socorrer calamidade pública ou extraordinárias para atender a urgências necessárias. (Misael Abreu Machado Derzi, in "Comentário à Lei de Responsabilidade Fiscal", MARTINS, Ives Gandra da Silva, p. 311). Em síntese, podemos concluir que a vedação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser considerada em termos amplos, ficando o ordenador de despesas, nos oito meses que antecedem o término do mandato, impedido de contrair obrigações de despesas não devidamente respaldadas por reservas financeiras pertencentes ao próprio exercício, tudo a fim de se garantir a saúde das finanças públicas que serão geridas pelo próximo gestor ocupante do cargo. E no caso específico das despesas que ultrapassem um exercício



financeiro, não deve ser tomada como referência a eventual possibilidade de apenas se empenhar dentro do exercício as despesas referentes às etapas a serem cumpridas dentro dele (subdivisão dos empenhos entre os vários exercícios em que será cumprida a obrigação). Em face da terminologia empregada - "contrair obrigação de despesa" - deve ser considerado o montante total a ser despendido com a obra ou serviço durante os vários exercícios, independentemente do eventual parcelamento dos empenhos. Entretanto, deve-se lembrar já haver sido ressaltado no Parecer em Consulta n.º 025/2004 que nos casos em que vislumbrada a essencialidade, a emergência e a necessidade de continuidade do serviço público não é razoável a interpretação literal do art. 42. Vejamos: PARECER N. 025/2004 [...] De se ver que é regra que os contratos firmados nos dois últimos quadrimestres do mandato (não importando quando terminem) devem ter lastro financeiro para suportar toda a despesa, seja ela corrente ou de capital, conforme o artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, já transcrito. [...] Esta também é a orientação de Edson Renaldo Nascimento e Iluo Debus, ao comentar o artigo 42, da Lei 101/2000: No cálculo das disponibilidades deverão ser abatidos todos os encargos e demais compromissos a vencer até o final do exercício. Aparentemente, a interpretação dos Tribunais de Contas tem sido ponderada e, de alguma forma, favorável aos administradores municipais. Entendem os Tribunais que a interpretação da LRF nem sempre poderá ser feita literalmente sendo necessário ainda, a verificação dos seus efeitos, no sentido de não prejudicar o bom funcionamento dos serviços públicos (em "Entendendo a Lei de Responsabilidade Fiscal"). [...] CONCLUSÃO: Deste modo, considerando o ornamento pátrio aplicável ao presente caso e a fundamentação exposta, opinamos para, no mérito, responder que a vedação contida no art. 42 da LRF possui amplo alcance, de forma que, em vista da terminologia empregada naquela prescrição - "contrair obrigação de despesa" -, deve ser considerado o montante total a ser despendido com a obra ou serviço durante os vários exercícios, independentemente do eventual parcelamento dos empenhos. Não obstante, cumpre atentar para as conclusões contidas no Parecer em Consulta n.º 25/2004, segundo o qual os contratos de caráter essencial, emergencial e que dizem respeito a serviços de caráter contínuo, não se incluem na literalidade da vedação daquele dispositivo da LRF, desde que preenchidos determinados requisitos especificados naquele mesmo precedente. [...] (grifo nosso)

Como se pode observar, Nobre Julgadores, o artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, não foi violado, em momento algum, pelo ora Defendente. Todas as despesas contraídas a partir do segundo quadrimestre de 2012 (isto é, a partir de



01/05/2012 até 31/12/2012) tiveram como respaldo saldo financeiro suficiente para ser coberto dentro do exercício financeiro do ano de 2012.

Ainda que tais despesas tivessem caráter contínuo, o valor total das mesmas encontrava-se cristalinamente assegurados dentro do exercício financeiro do Município de Vitória para o exercício de 2012, não havendo motivos ensejadores para demonstrar o descumprimento do artigo 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ao contrário, a prestação de contas anual ora em questão demonstra, cabalmente, o estrito cumprimento, por parte do Defendente, dos termos constantes na legislação pátria vigente no que tange à garantia de pagamento das despesas contraídas a partir do segundo quadrimestre do ano de 2012, bem como àquelas de caráter continuado.

Diante disso, não podem prosperar os frágeis argumentos constantes no Relatório Técnico Contábil – RTC 389/2014, devendo, por seu turno, ser a prestação de contas anual, relativa ao exercício financeiro de 2012, do Município de Vitória, aprovada em sua integralidade, vez que se encontra em total conformidade com a legislação atual vigente. É o que se **REQUER!**

Sobre este indicativo de irregularidade, o gestor acostou, em mídia, tabela do Microsoft Excel contendo convênios e contratos firmados no período de 01.05 a 31.12.2012.

Inicialmente, destaque-se que a metodologia empregada por este Tribunal de Contas para avaliação do cumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal é a mesma utilizada pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN), conforme se depreende da Nota Técnica da Secretaria Geral de Controle Externo (Segex) n.º 001/2013⁶.

Nessa esteira, importante reproduzir o conceito de disponibilidade de caixa sob a ótica da STN⁷:

A disponibilidade de caixa bruta é composta, basicamente, por ativos de alta liquidez como Caixa, Bancos, Aplicações Financeiras e Outras Disponibilidades Financeiras. Por outro lado, as obrigações financeiras representam os compromissos assumidos com os fornecedores e prestadores de serviço, incluídos os depósitos de diversas origens. Da **disponibilidade bruta**, são **deduzidos** os recursos de terceiros, como depósitos e consignações, os Restos a Pagar Processados, e os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores, dentre outros.

Vale ressaltar que não são deduzidas somente despesas do ponto de vista contábil, mas sim obrigações fiscais. Dessa forma, os Restos a Pagar Não Processados de exercícios anteriores são também deduzidos. (grifo nosso)

Ainda no âmbito do MDF, mais adiante temos:



Ao assumir uma obrigação de despesa através de contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação no seu último ano de mandato, o gestor deve verificar previamente se poderá pagá-la, valendo-se de um fluxo de caixa que levará em consideração "os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício" e **não apenas nos dois últimos quadrimestres**. De acordo com o art. 42, as despesas decorrentes de obrigações contraídas nos últimos dois quadrimestres, deverão ser pagas até o final do ano ou, se for o caso, ser pagas no ano seguinte com recursos provisionados no ano anterior. (MDF, p. 479) (grifo nosso)

No que tange ao teor do Parecer em Consulta TCEES n.º 003/2005, destaque-se que este documento visava esclarecer o significado da expressão "*contrair obrigação de despesa que não possa ser cumprida integralmente dentro dele, ou que tenha parcelas a serem pagas no exercício seguinte...*", para fins de apuração das obrigações contraídas nos dois últimos quadrimestres. Há que se registrar que a consulta formulada pelo então Chefe do Poder Executivo do município de Linhares referia-se a obras e serviços de engenharia, conforme se depreende da parte final das indagações apresentadas em tese:

...mediante contrato **de execução de obras** cujo cronograma físico-financeiro se estende ao ano seguinte? A obrigação de despesa contraída que será considerada é a correspondente ao valor da despesa empenhada para atender as parcelas previstas no **cronograma físico-financeiro** para serem executadas, liquidadas e pagas no mesmo exercício financeiro, considerando que a obra ficará paralisada até que no exercício seguinte seja empenhado o valor das parcelas seguintes previstas no cronograma constante do contrato celebrado? (grifo nosso).

De outro lado, não verificamos incompatibilidade entre o disposto no Parecer em Consulta 003/2005 e a definição da STN aplicada às contas do exercício de 2012. Senão, vejamos:

Em síntese, podemos concluir que a vedação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal deve ser considerada **em termos amplos, ficando o ordenador de despesas, nos oito meses que antecedem o término do mandato, impedido de contrair obrigações de despesas não devidamente respaldadas por reservas financeiras pertencentes ao próprio exercício**, tudo a fim de se garantir a saúde das finanças públicas que serão geridas pelo próximo gestor ocupante do cargo. E no caso específico das despesas que ultrapassem um exercício financeiro, não deve ser tomada como referência a eventual possibilidade de apenas se empenhar dentro do exercício as despesas referentes às etapas a serem cumpridas dentro dele (subdivisão dos empenhos entre os vários exercícios em que será cumprida a obrigação). (grifo nosso)

Assim, não se vislumbra razão gestor quando da alegação de que havia lastro financeiro para as obrigações contraídas a partir de 1º de maio de 2012. Conforme explicitado, a metodologia utilizada por esta Corte de Contas considera todas as obrigações compromissadas no exercício financeiro. Nesse sentido, os compromissos assumidos pelo gestor, nos dois últimos



quadrimestres de seu mandato, não possuíam suficiência de caixa para cobri-
los, nos exatos termos da planilha de apuração do artigo 42, constante do anexo
04 do RTC 389/2014.

Face o todo exposto, opina-se pela **manutenção** do indicativo de irregularidade
apontado no item 4.3.4.1 do RTC 389/2014.

IV. DOS DEMAIS PEDIDOS CONSTANTES DA DEFESA ESCRITA

Cumpre-nos registrar que o ora defendente requereu, em sua defesa, a aplicação dos
princípios da razoabilidade e da proporcionalidade quando da apreciação das contas do
mesmo.

Requereu, ainda, a possibilidade de as contas serem aprovadas com ressalva ou, no
caso de rejeição, que seja oportunizada a correção dos procedimentos equivocados e a
complementação das informações apresentadas para a formação de juízo quanto ao
mérito da causa.

Nesse sentido, considerando a análise técnica já efetuada, tais pedidos serão analisados
pelo Conselheiro Relator quando da elaboração do voto condutor dos autos, reiterando-
se, entretanto, a natureza gravíssima do indicativo de irregularidade mantido em sede
contábil conclusiva.

V. CONCLUSÃO

Face o todo exposto e, considerando o disposto no artigo 80, inciso III, da Lei
Complementar 621/2012, sugerimos no sentido de que este Egrégio Tribunal de Contas
emita PARECER PRÉVIO dirigido à Câmara Municipal de Vitória recomendando a
REJEIÇÃO das contas do Senhor João Carlos Coser, Prefeito Municipal, durante o
exercício de 2012, em face da manutenção do seguinte indicativo de irregularidade:

*Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as despesas contraídas no
final de mandato. (Seção III, letra "e", desta Instrução).*

Pois bem.

Cotejando a análise meritória realizada pela Área Técnica, verifica-se que a
Instrução Técnica Conclusiva encontra-se consentânea com o entendimento do
Ministério Público de Contas, motivo pelo qual, para evitar reiterações, independente
de transcrição, esta passa a fazer parte integrante deste Parecer pelos fundamentos
de fato e de direito ali aduzidos.

Imperioso ressaltar que a irregularidade mantida pelo Corpo Técnico desta colenda
Corte macula a prestação de contas em análise, e que se consubstancia em
gravíssima infração à norma constitucional e legal, devendo esse Tribunal de



Contas, inexoravelmente, emitir Parecer Prévio pela sua rejeição, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12³.

Destarte, ante a completude das manifestações técnicas acima citadas, para evitar idênticas iterações, tecem-se apenas argumentos adicionais, conforme segue.

No que tange ao **item da ITC 2882/2015 (Insuficiência de disponibilidade para arcar com as despesas contraídas no final de mandato – item 4.3.4.1 do RTC 389/2014)**, sobreleva-se que a norma moralizante do art. 42 da Lei Complementar nº. 101/2000⁴ - Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) -, visando garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no curso de seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Na espécie, depois da devida análise técnico-contábil das informações extraídas dos autos, a Área Técnica demonstrou a existência do expressivo valor de **R\$ 53.919.764,21** (cinquenta e três milhões, novecentos e dezenove mil, setecentos e vinte e quatro reais e vinte e um centavos) - **sem lastro financeiro suficiente no caixa municipal**, transferindo-se a dívida para o próximo mandatário, provocando, portanto, flagrante desequilíbrio nas contas públicas.

Convém enfatizar que a irregularidade praticada é causa de rejeição de contas no âmbito dos Tribunais de Contas, sendo classificada como gravíssima pela Resolução nº. 17/2010 da Corte de Contas do Estado de Mato Grosso, *verbis*:

DA 01. Gestão Fiscal/Financeira Gravíssima 01. Contração de obrigação de despesa nos dois últimos quadrimestres do mandato sem que haja disponibilidade financeira (art. 42, *caput* e parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 – LRF).

Ademais, com tal proceder, incorreu o agente no crime **de assunção de obrigação**

³ Art. 80. A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...]

III - pela **rejeição das contas**, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

⁴ **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.



no último ano do mandato ou legislatura (art. 359-C do Código Penal)⁵, o qual, complementando o art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, objetiva tutelar de forma veemente as finanças públicas, com a correta gestão do dinheiro público, bem como assegurar a moralidade e a probidade administrativa.

Ainda atinente à importância dada pelo Legislador ao tema, o gestor, ao deixar de quitar despesas compromissadas entre maio e dezembro de 2012, ou, ao menos, sem a reserva de recursos para que assim o fizesse o sucessor, também incorreu em sanção de natureza pecuniária.

Em razão disso, com fulcro no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º e 281 do RITCEES⁶, caso mantido no Parecer Prévio o apontamento descrito no **item da ITC 2882/2015 (Insuficiência de disponibilidade para arcar com as despesas contraídas no final de mandato – item 4.3.4.1 do RTC 389/2014)**, deve-se formar autos apartados, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária, nos moldes expressos no art. 136 da LC n. 621/12⁷ c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º da Lei n. 10.028/00⁸, no qual se fará necessário demonstrar se o administrador

⁵ **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:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.

⁶ **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

[...]

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;

[...]

Parágrafo único. Quando da elaboração do parecer a que se refere o inciso II deste artigo, verificando o Ministério Público junto ao Tribunal a ocorrência de irregularidades que não constarem da instrução ou a ausência de agentes na relação processual, essas poderão ser objeto de instrumento em apartado, sem prejuízo da continuidade do feito.

Art. 134. Verificada, no exame das contas anuais de governo, irregularidade decorrente de atos de gestão sujeitos ao julgamento do Tribunal, será determinada a formação de processo apartado, com o objetivo de:

[...]

III - aplicar multas por infrações à norma legal ou regulamentar de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e fiscal, se for o caso.

§ 2º A formação de processo apartado dar-se-á mediante a juntada da decisão que determinar a sua constituição e de peças do processo originário ou reprodução de cópias necessárias à sua instrução.

Art. 281. Verificada a necessidade de ser examinada a matéria em processo distinto, para assegurar a observância dos princípios da celeridade e da eficiência, deverá ser formado processo apartado, de natureza semelhante ou diversa do processo originário, mediante o desmembramento ou reprodução de peças do processo original.

⁷ **Art. 136.** Compete ao Tribunal de Contas, o processamento, o julgamento e a aplicação da multa de que trata o artigo 5º da Lei Federal nº 10.028, de 19.10.2000.

⁸ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;



deixou de efetuar limitação de empenho e movimentação financeira, levando-o à contração de despesa sem a cobertura de caixa no final de mandato, nos exatos termos do mandamento legal.

Ademais, convém enfatizar que a irregularidade cometida pelo Poder Executivo de Vitória, no exercício financeiro 2012, ultrapassa a esfera administrativa, encontrando-se tipificada em lei como **ato de improbidade administrativa**, tendo em vista que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “*caput*”, Lei n. 8.429/92⁹).

Portanto, a circunspeção do legislador em censurar a referida conduta na esfera penal e como ato de improbidade já indica a relevância dispensada ao tema, não podendo entender-se diferentemente na seara administrativa; interpretação que conduz à conclusão de que as contas ora em comento encontram-se inquinadas de graves irregularidades, que ensejam a emissão de Parecer Prévio desfavorável a sua aprovação, nos termos do art. 80, III, da LC n. 621/13¹⁰.

Nessa esteira, configurada a irregularidade e, mais, a gravidade da conduta do gestor, propugna-se pela emissão de Parecer Prévio recomendando-se à Câmara Municipal de Vitória - legítima representante da sociedade de Vitória e juiz natural da causa -, a rejeição das contas apresentadas pelo Chefe do Executivo municipal.

Diante do exposto, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 – seja emitido PARECER PRÉVIO recomendando-se ao Poder Legislativo a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de **Vitória**, referente ao exercício

[...]

§ 2º A infração a que se refere este artigo será processada e julgada pelo Tribunal de Contas a que competir a fiscalização contábil, financeira e orçamentária da pessoa jurídica de direito público envolvida.

⁹ 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:

¹⁰ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

[...]

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.



2012, sob a responsabilidade do senhor **João Carlos Coser**, na forma do art. 80, inciso III, da LC nº. 621/12¹¹ c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual¹²;

2 – sejam formados autos apartados, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único¹³, 134, inciso III, e § 2º¹⁴ e 281¹⁵ do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o indigitado gestor municipal pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, da Lei nº 10.028/00¹⁶;

3 – seja determinado ao Poder Executivo Municipal para que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma do art. 48 da LRF¹⁷.

¹¹ **Art. 80.** A emissão do parecer prévio poderá ser:

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

¹² **Art. 71.** O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ao qual compete:

[...]

II - emitir parecer prévio sobre as contas dos Prefeitos, e julgar as contas do Tribunal de Justiça, do Ministério Público e das Mesas da Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, em até doze meses, a contar do seu recebimento;

¹³ **Art. 38.** Compete ao Ministério Público junto ao Tribunal, em sua missão de guarda da lei e fiscal de sua execução:

II - emitir parecer escrito em todos os processos sujeitos à apreciação do Tribunal, com exceção dos processos administrativos internos;

Parágrafo único. Quando da elaboração do parecer a que se refere o inciso II deste artigo, verificando o Ministério Público junto ao Tribunal a ocorrência de irregularidades que não constaram da instrução ou a ausência de agentes na relação processual, essas poderão ser objeto de instrumento em apartado, sem prejuízo da continuidade do feito.

¹⁴ **Art. 134.** Verificada, no exame das contas anuais de governo, irregularidade decorrente de atos de gestão sujeitos ao julgamento do Tribunal, será determinada a formação de processo apartado, com o objetivo de:

III - aplicar multas por infrações à norma legal ou regulamentar de natureza orçamentária, financeira, operacional, patrimonial e fiscal, se for o caso.

§ 2º A formação de processo apartado dar-se-á mediante a juntada da decisão que determinar a sua constituição e de peças do processo originário ou reprodução de cópias necessárias à sua instrução.

¹⁵ **Art. 281.** Verificada a necessidade de ser examinada a matéria em processo distinto, para assegurar a observância dos princípios da celeridade e da eficiência, deverá ser formado processo apartado, de natureza semelhante ou diversa do processo originário, mediante o desmembramento ou reprodução de peças do processo original.

¹⁶ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas:

[...]

III – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

¹⁷ Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, **aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público**: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).

II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009).



Vitória, 05 de agosto de 2015.

III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131, de 2009) (Vide Decreto nº 7.185, de 2010)