



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 2ª Procuradoria de Contas

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3832/2016

Interessado: PREFEITURA DE VITÓRIA
Assunto: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, no uso de suas atribuições institucionais, com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso II, da LC n. 451/2008, manifesta-se nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual de Governo¹, relativa ao exercício financeiro de 2015, da Prefeitura de Vitória, sob a responsabilidade de **LUCIANO SANTOS REZENDE**.

Denota-se da **MANIFESTAÇÃO TÉCNICA 00738/2017-2²** e da **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA 01763/2017-2³** que a prestação de contas encontra-se maculada pelas seguintes irregularidades: **1) Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho⁴, 2) Resultado Patrimonial do exercício anterior apurado na DVP deve ser igual ao resultado do exercício anterior evidenciado no Balanço Patrimonial⁵, 3) Balanço Patrimonial diverge do Balancete de Verificação Contábil⁶, 4) Inscrição de restos a pagar não processados de despesas com recursos não vinculados desprovida de disponibilidade financeira suficiente para seu pagamento⁷, 5) Ausência de demonstração do atendimento aos requisitos da LRF para a concessão de renúncia de receita e Inaptidão das medidas de compensação previstas na LDO para elevação das receitas⁸**, razão pela qual a Unidade Técnica propõe a emissão de Parecer Prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal sua rejeição.

Pois bem.

No caso vertente, ante a completude das manifestações técnicas acima citadas, e para evitar repetições desnecessárias, tecem-se apenas argumentos adicionais relativos aos **itens 5.2.1, 7.4 e 8.4 do RT 00420/2016-6**, conforme segue.

1. Nota-se do item 5.2.1 do RT 00420/2016-6 (Inobservância dos Requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho) que o Chefe do Executivo Municipal, em face do descumprimento da meta de resultado primário, não observou os requisitos constantes no art. 9º da LRF, bem como no art. 24 da LDO quanto à limitação de empenho.

¹ Estão apensados aos autos principais os Processos TC n.s 1256/2015 e 1257/2015.

² Fls. 300/341.

³ Fls. 343/344.

⁴ Item 5.2.1 do RT 00420/2016-6.

⁵ Item 7.1 do RT 00420/2016-6.

⁶ Item 7.2 do RT 00420/2016-6.

⁷ Item 7.4 do RT 00420/2016-6.

⁸ Item 8.4 do RT 00420/2016-6.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 2ª Procuradoria de Contas

Diante da frustração da receita arrecadada em relação à estimada ou do expressivo aumento de despesas a LRF impõe ao ente público a efetivação da limitação de despesa de modo a reduzir o excesso verificado com o fim de alcançar as metas de resultados fiscais.

Na espécie, apesar do titular do Poder Executivo ter adotado atos destinados ao contingenciamento de despesas (Decretos ns. 16.372/2015 e 16.447/2015), **tais medidas não foram capazes de impedir que o resultado primário fosse inferior em R\$ 3.389.501,15 à meta prevista na LDO.**

Destarte, expedir ato de limitação de empenho insuficiente para restabelecer o cumprimento das metas importa em inobservância ao preceptivo legal constante na LRF, conforme bem ponderado pela Unidade Técnica:

“Com relação ao município de Vitória, consta do Balanço Orçamentário que o município teve um déficit de arrecadação, em relação ao previsto, de R\$ 315.169.472,13. As autorizações de despesas durante o exercício alcançaram o montante de R\$ 1.881.532.269,00, do qual foi empenhado um montante de R\$ 1.522.712.382,14. **Contudo, considerando-se que o orçamento inicial foi de R\$ 1.867.035.400,00, o que se verifica é que durante o exercício de 2015 ocorreu aumento de R\$ 14.496.869,00 na autorização de despesas resultante de abertura de créditos adicionais com recursos de excesso de arrecadação e superávit financeiro do exercício anterior, contrastando frontalmente com as determinações impostas pela LRF e LDO.**

Cabe salientar que o responsável recebeu pareceres de alerta deste TCEES referentes ao 1º ao 4º bimestres de 2015: Processos TC 5816/2015, TC 6853/2015, TC 9825/2015 e TC 12884/2015. Ou seja, a partir do 1º bimestre já se fazia necessária a adoção dos procedimentos de contenção de gastos, por meio das limitações de empenho.

Sobre as limitações de gastos contidas nos decretos 15.641/2013 e 15.640/2013, cabe ressaltar que os referidos decretos são anteriores à elaboração da proposta de orçamento do exercício de 2015 e, portanto, seus efeitos já deveriam ter sido considerados na previsão da despesa.”

Além disso, necessário destacar a incidência de déficit financeiro na ordem de R\$ 31.270.201,83 em recursos não vinculados, R\$ 5.567.196,44 em MDE e R\$ 2.221.720,92 em Recursos Próprios – Saúde.

Sobre o tema, cumpre enfatizar que essa Corte de Contas **rejeitou** a prestação de contas do município de Muniz Freire, no exercício de 2015, contendo a mesma irregularidade, conforme precedente firmado no processo TC-3821/2016.

Com efeito, trata-se de grave infração à norma que constitui igualmente **infração administrativa contra as leis de finanças públicas**, consoante disposição constante no art. 5º, inciso III, da Lei n. 10.028/2000⁹.

⁹ 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;



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 2ª Procuradoria de Contas

2. Lado outro, colhe-se do item 7.4 do RT 00420/2016-6 inscrições de restos a pagar não processados de despesas com recursos não vinculados sem disponibilidade financeira suficiente para seu pagamento, no montante de R\$ 76.518.923,29.

Esclarece Cezar Roberto Bitencourt¹⁰ quanto à inscrição de restos a pagar não processados acima do limite legal que:

Essa hipótese ocorre quando há o empenho prévio, ao contrário da anterior, mas a inscrição da despesa em restos a pagar “excede o limite estabelecido em lei”. A formalidade do empenho foi satisfeita, mas é inscrita despesa além do permitido, configurando o crime, em sua segunda modalidade. Essa proibição fundamenta-se na necessidade de assegurar a regularidade do exercício fiscal do Estado, devendo-se respeitar os limites das despesas “roladas” para o exercício seguinte. Constatase, enfim, que é lícito inscrever despesas em restos a pagar, desde que observados esses dois elementos normativos. [grifo nosso]

Assim sendo, denota-se a **gravidade da infração à norma**, eis que a conduta encontra-se também tipificada em lei como **Crime contra as Finanças Públicas** (art. 359-B do Código Penal)¹¹.

3. Ainda, no que tange ao item 8.4 do RT 00420/2016-6, observa-se a **ausência de demonstração do atendimento aos requisitos da LRF para a concessão de renúncia de receita e a inaptidão das medidas de compensação previstas na LDO para elevação das receitas**, em completa desarmonia com o art. 14 da LC n. 101/2000.

Registra-se que a renúncia de receita, conforme definição disposta no art. 14, § 1º, da LRF, “*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*”.

Renunciar à receita é deixar de receber valores que poderiam ser utilizados para realização de despesas visando diversos direitos e efetivação de políticas públicas, daí a necessidade de serem limitadas, para que sejam realizadas apenas quando necessárias ao interesse público¹².

Esses incentivos também podem servir como instrumento utilizado pelo poder público tendendo ao desenvolvimento econômico e social de determinada região. São também estimuladores de condutas econômicas aspirando interesses sociais e uma vez realizados de modo responsável e planejado não representam ameaça às finanças públicas.

¹⁰ Bitencourt, Cezar Roberto. Tratado de Direito Penal, 5: Parte Especial: Dos Crimes contra a Administração Pública e dos Crimes praticados por Prefeitos – 8. ed. rev., ampl. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2014.

¹¹ Art. 359-B. Ordenar ou autorizar a inscrição em restos a pagar, de despesa que não tenha sido previamente empenhada ou **que exceda limite estabelecido em lei**: Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos.

¹² A renúncia de receita e o dever de cobrar tributos: uma análise da Lei de Responsabilidade Fiscal e da sua observância pelos municípios do Estado do Ceará, por Samira Macêdo Pinheiro de Amorim e Romana Missiane Diógenes Lima, mestrands em Direito Constitucional pela UFC.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 2ª Procuradoria de Contas

A LC n. 101/2000 estabelece em seu artigo 14 as condições para que seja possível a concessão da renúncia de receita, tendo em vista o impacto negativo que ela pode vir a gerar no orçamento.

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:

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.

Ainda, dispõe o art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais que conterá demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia da receita.

Assim, é incontroversa a importância que a LRF estabeleceu sobre o assunto, visto que 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.

Insta salientar que ao conceder benefícios tributários deve o Município buscar sempre a contraprestação de interesse público e não agir por mera liberalidade na concessão do benefício, ou seja, não é possível conceder uma renúncia de receitas que vá afetar demasiadamente o equilíbrio financeiro-orçamentário do município, acarretando prejuízo à coletividade.

Nesse cenário, cumpre enfatizar que, na hipótese, o desatendimento aos regramentos da LRF, concernentes à renúncia de receita, se refere especificamente ao Programa Habitacional “Minha Casa Minha Vida”, concedido por meio da Lei n. 8.066/2010, não abarcando, portanto, a Lei Municipal n. 8.693/2014 analisada equivocadamente pela SecexContas na Manifestação Técnica 00738/2017-2.

Quanto ao Programa Habitacional “Minha Casa Minha Vida” constatou a Unidade Técnica, no Relatório Técnico 00420/2016-6, que as medidas de compensação previstas na LDO não foram suficientes para proporcionar elevação na arrecadação por não estarem relacionadas às exigências constantes no inciso II do art. 14 da LRF.

Por sua vez, trouxe o responsável, em seus esclarecimentos, que o atendimento aos incisos I ou II do art. 14 da LRF se limita ao exercício em que deva iniciar a vigência do benefício e nos dois seguintes, sendo, no caso vertente, os efeitos da Lei Municipal n. 8.066/2010 incorporados nas séries históricas de estimativa de receita, com os valores considerados na estimativa para o exercício de 2015.



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 2ª Procuradoria de Contas

No entanto, não é possível concordar com a tese defensiva, eis desconsidera o próprio objetivo máximo da LRF, que é a responsabilidade fiscal, olvidando de que as medidas de compensação dispostas no Anexo de metas Fiscais, por força do art. 4º, § 2º, inciso V, da LRF, devem ser aptas a aumentar a receita, nos precisos moldes do art. 14, inciso II, da LRF.

Ademais, insta frisar, consoante consulta formulada no Tribunal de Contas da União, que *“para os exercícios financeiros seguintes ao da concessão ou ampliação da renúncia de receita o mecanismo previsto no art. 14, inciso I, da LC 101/00 (LRF) exige que a renúncia seja considerada nas estimativas de receita das respectivas leis orçamentárias, na forma do art. 12 da Lei, de modo a não afetar as metas fiscais estabelecidas nas respectivas leis de diretrizes orçamentárias”* (Acórdão 263/2016 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro).

Ao mesmo tempo, deve-se registrar que *“a temática das renúncias de receitas guarda estreita relação com a sustentabilidade fiscal e a efetividade das políticas públicas, razão pela qual a concessão ou ampliação de uma renúncia, além de atender às exigências específicas do art. 14 da Lei de Responsabilidade Fiscal, também deve pautar-se pelos pressupostos gerais da gestão fiscal responsável insculpidos no § 1º do art. 1º desse mesmo diploma legal, quais sejam: planejamento, transparência, prevenção de riscos e correção de desvios”* (TCU, Acórdão 263/2016 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro).

Oportuno, ainda, mencionar, conforme ressaltado pela Unidade Técnica, no RT 00420/2016-6, que o município não atingiu as metas de resultado primário e de receita primária e que os valores orçados para arrecadação dos tributos envolvidos em renúncias não foram atingidos.

4. Acerca das irregularidades aqui esboçadas, cabe destacar que o Tribunal Superior Eleitoral considera que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável. Vejamos:

ELEIÇÕES 2012. CANDIDATO A PREFEITO. AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA INDEFERIDO. INELEGIBILIDADE DO ART. 1º, INCISO I, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64/1990. MATÉRIAS NÃO PREQUESTIONADAS. NÃO INCIDÊNCIA NA CAUSA DE INELEGIBILIDADE. REEXAME DE PROVAS. **DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.** DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Não decididas pelo TRE as supostas ausências de capacidade postulatória do impugnante e de manifestação da Câmara de Vereadores sobre o novo pronunciamento do Tribunal de Contas; ausente o prequestionamento. Incidência das Súmulas nos 282 e 356/STF.

2. Matérias de ordem pública também exigem o necessário debate pelo Tribunal de origem. Precedentes do TSE e do STF.

3. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta na decisão da Câmara de Vereadores que desaprova contas, mas pode ser efeito secundário dessa decisão administrativa, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição.

4. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, somente as que preenchem os



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 2ª Procuradoria de Contas

requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecurável no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.

5. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público (ED-AgR-REspe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013).

6. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, concluiu pela existência dos requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. Inviável o reenquadramento jurídico dos fatos no caso concreto.

7. O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.

8. Agravo regimental desprovido. (RESPE n. 16522, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE 08/09/2014).

ELEIÇÕES 2012. INELEGIBILIDADE. VEREADOR. REJEIÇÃO DE CONTAS. PRESIDENTE DE CÂMARA MUNICIPAL. ALEGADA INEXISTÊNCIA DE ATO DOLOSO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. **DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS BASEADA NO DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. IRREGULARIDADE INSANÁVEL. INCIDÊNCIA DO ART. 1º, ALÍNEA g, DA LEI COMPLEMENTAR Nº 64190. PRECEDENTES. AGRAVO REGIMENTAL DESPROVIDO.**

1. A suposta ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e da razoabilidade não foi analisada pelo Tribunal a quo, o que atrai a incidência das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.

2. As circunstâncias fáticas relacionadas com a questão de direito devolvida com o recurso especial está devidamente fixada no aresto regional, daí por que não há falar em reexame de fatos e provas.

3. Constitui irregularidade insanável a rejeição das contas, pelo Tribunal de Contas competente, com base no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esse vício apto a atrair a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes.

4. A ausência de oposição de nota de improbidade administrativa pelo TCM e de não interposição de ação civil pública pelo Ministério Público contra o Agravante bem como o fato de ter sido paga a multa imposta pelo apontadas. Precedentes.

5. Agravo regimental desprovido. (AgR-REspe nº 105-97.2012.6.06.0060/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, 28/02/2013).

Outrossim, as irregularidades verificadas nesta prestação de contas transcendem à esfera administrativa, encontrando-se tipificadas em lei como **ato de improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública (art. 11, “caput” e inciso I, Lei n. 8.429/92¹³).

¹³ 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:



ESTADO DO ESPÍRITO SANTO
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
 2ª Procuradoria de Contas

Portanto, no caso ora analisado, denota-se que as irregularidades que maculam a prestação de contas em análise consubstanciam grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

5. Aduz-se, por fim, conquanto a infração disposta no **item 5.2.1 do RT 00420/2016-6** também repercute na emissão do parecer prévio sobre as contas de governo, que se torna essencial perquirir a responsabilidade do agente em procedimento de fiscalização específico em razão de possível prática da infração administrativa tipificada no art. 5º, inciso III, da Lei n. 10.028/2000, punível com penalidade pecuniária.

Posto isso, pugna o **Ministério Público de Contas**:

1 - seja emitido **PARECER PRÉVIO** recomendando-se ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal de Vitória, referente ao exercício de 2015, sob responsabilidade de **LUCIANO SANTOS REZENDE**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo;

2 – com espeque no disposto nos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III e § 2º, e 281 do RITCEES **sejam formados autos apartados**, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, nos moldes dos arts. 136 da LC n. 621/2012 e 390 do RITCEES c/c art. 5º, inciso, III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000, em virtude da infração detectada nestes autos no item 5.2.1 do RT 00420/2016-6; e

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 LC n. 101/2000.

Ademais, com fulcro no inciso III do art. 41 da Lei n. 8.625/1993¹⁴, bem como no parágrafo único do art. 53 da LC n. 621/2012¹⁵, reserva-se ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 2 de agosto de 2017.

LUCIANO VIEIRA
 PROCURADOR-GERAL
 MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

¹⁴ Art. 41. Constituem prerrogativas dos membros do Ministério Público, no exercício de sua função, além de outras previstas na Lei Orgânica: [...] III - ter vista dos autos após distribuição às Turmas ou Câmaras e **intervir nas sessões de julgamento, para sustentação oral ou esclarecimento de matéria de fato**;

¹⁵ 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**.