



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

EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO-RELATOR DO PROCESSO TC N. 3858/2016

Interessado: PREFEITURA DE GUAÇUÍ
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, manifestasse nos seguintes termos.

Trata-se de Prestação de Contas Anual de Governo¹, relativa ao exercício financeiro de 2015, da Prefeitura de Guaçuí, sob a responsabilidade de **VERA LÚCIA COSTA**.

A **INSTRUÇÃO TÉCNICA CONCLUSIVA - ITC 03189/2017-4²** ratificou a ocorrência das seguintes irregularidades apontadas no **RELATÓRIO TÉCNICO - RT 0074/2017-1³⁻⁴**:

5.2.1 – Inobservância dos Requisitos da LRF e da LDO quanto à Limitação de Empenho.

Base Normativa: Art. 9º, da Lei Complementar nº 101/2000 e art. 20 da LDO.

7.1 – Restos a pagar não processados inscritos em 2015 espelhados no BALFIN e BALEXO, mas não evidenciados no RGFRAPEX e no RGFDCX.

Base Normativa: Arts. 50 e 55, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 e arts. 85 e 92, parágrafo único, da Lei federal n. 4.320/64.

7.3 – Inconsistências nos saldos das fontes de recursos evidenciados no anexo do BALPAT e os saldos informados RGFDCX, bem como ausência de evidências documentais dos fatos geradores dos déficits financeiros nas fontes: saúde recursos próprios, MDE e FUNDEB 60% espelhadas no anexo ao BALPAT.

Base Normativa: Arts. 50 e 55, inciso III, da Lei Complementar 101/2000 e arts. 85 e 92, parágrafo único, da Lei federal n. 4.320/64.

8.4.1 – Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto as medidas para estimativa e compensação da renúncia da receita, bem como, incompatibilidade entre o risco fiscal decorrente da diminuição de receita e a estimativa de renúncia de receita na LDO.

Base normativa: Arts. 1º e 14 da Lei Complementar 101/2000 e art. 8º da LDO.

¹ Estão apensados aos autos principais os Processos TC n. 2406/2015 (LOA) e 2407/2015 (LDO).

² Fl. 672/709 e anexos de fls. 710/713.

³ Fls. 258/311 e apêndices de fls. 312/319.

⁴ Itens numerados conforme RT 0074/2017-1.



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

Em razão disso, propugnou a Unidade Técnica pela emissão de parecer prévio recomendando-se a rejeição da prestação de contas, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Pois bem.

Salienta-se que é bastante por si mesmo a fundamentação constante da ITC 03189/2017-4 para a manutenção dos apontamentos de irregularidades acima descritos, acerca dos quais, embora sem esgotá-los, tecem-se apenas argumentos adicionais, conforme segue.

Nota-se do **item 5.2.1 do RT 0074/2017-1 (Inobservância dos Requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho)** que o Chefe do Executivo Municipal, em face do não cumprimento das metas de resultado primário e nominal, não observou os requisitos constantes no artigo 9º da Lei de Responsabilidade Fiscal, bem como no artigo 20 da LDO quanto à limitação de empenho.

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, o titular do poder Executivo não adotou nenhum ato destinado ao contingenciamento de despesas, **deixando-se de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.**

Ademais incidiu em déficit de recursos ordinários na ordem de R\$ 4.059.980,24 no exercício de 2015, bem como, déficit financeiro de R\$ 4.202.444,27 em MDE, R\$ 8.646.800,85 em FUNDEB 60%, R\$ 1.057.708,54 em recursos de operações de crédito destinadas à educação, R\$ 2.881.795,98 em recursos próprios da saúde, R\$ 103.497,43 em recursos de convênios destinados a programas da saúde, R\$ 298.079,67 em recursos do FNAS, R\$ 247.884,58 em recursos de convênios destinados a programas de assistência social, R\$ 2.520.107,43 em recursos do RPPS, R\$ 864.836,30 em convênios dos estados, R\$ 27.877,39 em recursos do CIDE e R\$ 138.523,46 em COSIP.

Esse Tribunal de Contas **rejeitou** a prestação de contas do município de Muniz Freire, no exercício de 2015, contendo a mesma irregularidade acima elencada, 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 **“deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei”**.

Noutro giro, restou apurado pela unidade técnica no **item 8.4.1 do RT 0074/2017-1 a inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto as medidas para estimativa e compensação da renúncia da receita, bem como a incompatibilidade entre o risco fiscal decorrente da diminuição de receita e a estimativa de renúncia de receita na LDO.**



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

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 público⁵.

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.

Frisa-se que a LC n. 101/2000 estabelece em seu artigo 14⁶ 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. Vejamos:

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.

Por sua clareza, transcreve-se excerto da Resolução de Consulta n. 20/2015 do Tribunal de Contas do Estado de Mato Grosso, a qual explicita as regras que devem ser satisfeitas para a renúncia de receita:

⁵ 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, mestrandas em Direito Constitucional pela UFC.

⁶ **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.



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

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº 20/2015 – TP

Ementa: SECRETARIA DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. CONSULTA. TRIBUTAÇÃO. INCENTIVOS OU BENEFÍCIOS FISCAIS. RENÚNCIA DE RECEITAS. 1) **A concessão, ampliação ou renovação de incentivos ou benefícios fiscais, dos quais decorram renúncia de receitas, devem obediência às seguintes regras:** a) concessão por meio de lei formal específica, que deve estabelecer as condições e os requisitos exigidos para o deferimento do benefício, os tributos a que se aplica e, sendo o caso, o prazo de duração do benefício (artigo 150, § 6º, da CF/88); b) apresentação de estimativa do impacto orçamentário financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois subsequentes (artigo 14, caput, da LRF); c) atender às disposições da Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO, considerando o respectivo impacto orçamentário financeiro na elaboração do Anexo de Metas Fiscais (artigo 14, caput, c/c o artigo 4º, §§ 1º e 2º, V, da LRF); e, d) atendimento a uma das seguintes condições: d.1) demonstração de que a renúncia de receitas foi considerada na estimativa de receita na Lei Orçamentária Anual – LOA e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias (artigo 14, I, da LRF); ou, d.2) a adoção de medidas de compensação para a renúncia de receita, por meio de aumento de receita proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição, vigorando os respectivos incentivos ou benefícios fiscais somente a partir de quando implementadas essas medidas de compensação (artigo 14, II, c/c o § 2º, da LRF). 2) Atingidos os limites de renúncia de receitas fixados na LDO e na LOA para um exercício financeiro em curso, estes não poderão ser ampliados dentro desse mesmo exercício, tendo em vista que não é possível modificar a estimativa de receitas já prevista em lei orçamentária vigente e que a implementação da condição alternativa prevista no inciso II do artigo 14 da LRF submete-se ao princípio constitucional da anterioridade da lei tributária consignado no artigo 150, III, “b”, da CF/88. 3) Havendo a revogação de uma lei ou ato de concessão de incentivos fiscais, cujos efeitos já foram considerados no Anexo de Metas Fiscais da LDO e na estimativa de receitas da LOA do exercício financeiro em curso, os limites de renúncia fiscal correspondentes poderão ser aproveitados para dar suporte a outra lei ou ato concessivo de incentivos fiscais, desde que: a) os novos incentivos ou benefícios fiscais se refiram à mesma espécie tributária daqueles revogados; e, b) sejam limitados ao saldo remanescente previsto na LDO e na LOA correspondente aos incentivos fiscais revogados.

Ademais, calha mencionar 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”* (TCU, Acórdão 263/2016 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro).

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.



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

Insta salientar que ao conceder benefícios tributários deve o Ente 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.

No caso vertente, constatou a Unidade Técnica que o município previu renúncia de receitas de IPTU no exercício de 2015 e, por meio do artigo 8º da Lei n. 4.026/2014 (LDO) estabeleceu quais as medidas deveriam ser realizadas para a compensação dessa renúncia.

Contudo, quando da análise do anexo de metas fiscais da LDO verificou-se que a compensação da renúncia referia-se a “**redução das despesas com investimentos no valor de 50.000,00**”, a qual não se encontra elencada no art. 14, inciso II, da LRF.

Verificou-se, outrossim, não haver uma lei específica que autorize renúncia de receitas no exercício em exame, conforme determina o art. 150, § 6º, da Constituição Federal:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

[...]

§ 6º Qualquer subsídio ou isenção, redução de base de cálculo, concessão de crédito presumido, anistia ou remissão, relativos a impostos, taxas ou contribuições, **só poderá ser concedido mediante lei específica, federal, estadual ou municipal**, que regule exclusivamente as matérias acima enumeradas ou o correspondente tributo ou contribuição, sem prejuízo do disposto no art. 155, § 2.º, XII, g. [grifo nosso]

De outra banda, observa-se que há uma inconsistência entre o risco fiscal com a diminuição da arrecadação municipal em função da redistribuição da receita R\$ 5.000.000,00 e a estimativa da compensação da renúncia de receita de R\$ 50.000,00.

Frisa-se que os riscos fiscais estão relacionados à possível ocorrência de algum evento que impacta de forma negativa as contas públicas; desse modo, se há previsão de risco fiscal no montante de R\$ 5.000.000,00 como se faz possível compensar com apenas R\$ 50.000,00???

Salienta-se que o **Tribunal Superior Eleitoral** tem firme jurisprudência no sentido de que o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal importa irregularidade insanável, *verbis*:

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.



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

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 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 aposição 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.



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

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

Além disso, as infrações evidenciadas nos autos 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*”, da Lei n. 8.429/92)⁷.

Conclui-se, portanto, que a prestação de contas está maculada pela prática de graves infrações a normas constitucionais e à Lei de Responsabilidade Fiscal, devendo esse Tribunal de Contas, inexoravelmente, **emitir parecer prévio pela sua rejeição**, nos termos do art. 80, inciso III, da LC n. 621/12.

Aduz-se, por fim, quanto à infração tratada no **item 5.2.1 do RT 0074/2017-1 (inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho)**, embora repercuta 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. 10.028/00, 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 Guaçuí, referente ao exercício de 2015, sob responsabilidade de **VERA LÚCIA COSTA**, 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 – sejam formados autos apartados, no tocante ao apontamento descrito no **item 5.2.1 do RT 0074/2017-1**⁸, instaurando-se novo contraditório em processo de fiscalização específico, com a finalidade de aplicar a sanção pecuniária ao responsável, com espeque no art. 136 da LC n. 621/12 c/c art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/2000 e arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 281 e 390, inciso III, do RITCEES;

3 – sejam, ainda, nos termos do art. 87, inciso VI, da LC n. 621/2012, expedidas as seguintes determinações ao Chefe do Executivo Municipal:

3.1 – aquela proposta pela SecexContas às fls. 709, e

3.2 – que o 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. 101/00.

⁷ **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: [...];

⁸ Item 5.2.1 – inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho.



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

Por fim, com fulcro no inciso III⁹ do art. 41 da Lei n. 8.625/93, bem como no parágrafo único¹⁰ do art. 53 da Lei Complementar nº 621/12, reserva-se, ainda, este *Parquet* ao direito de manifestar-se oralmente em sessão de julgamento.

Vitória, 3 de agosto de 2017.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR-GERAL
MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

⁹ 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;**

¹⁰ 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.**