



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO
MPC-ES

2ª Procuradoria de Contas

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

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**, pelo Procurador abaixo subscrito, vem, tempestivamente, à presença de V. Ex^a., com fulcro no art. 130 da Constituição Federal c/c art. 3º, inciso III, da LC n. 451/2008 e art. 152, inciso I, da LC n. 621/2012, inconformado com o Acórdão TC-132/2019 – Segunda Câmara, propor o presente

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Em vista das razões anexas, requerendo após o cumprimento das formalidades legais e regimentais, seja o presente submetido à apreciação do egrégio Plenário, na forma do art. 9º, inciso XIII, do RITCEES.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 24 de junho de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo TC: 4892/2016-4
Acórdão TC-132/2019 – SEGUNDA CÂMARA

EGRÉGIO TRIBUNAL,
EMINENTES CONSELHEIROS,

I – BREVE RELATO

Esse egrégio Tribunal de Contas, por meio do v. Acórdão TC-132/2019 – Segunda Câmara, exarado nos autos do Processo TC-04892/2016-4, julgou REGULARES COM RESSALVA as contas da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, sob a responsabilidade de **AQUILES ZANON DELATORRE**, no exercício de 2015, nos seguintes termos:

1. ACÓRDÃO TC- 132/2019 – SEGUNDA CÂMARA

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos na Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito, ante as razões expostas, em:

1.1. JULGAR REGULAR COM RESSALVA a prestação de contas da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, referente ao exercício de 2015, sob a responsabilidade do Sr. Aquiles Zanon Delatorre, nos termos do art. 84, II, , dando quitação ao responsável nos termos do artigo 86 da LC 621/2012;

1.2. AFASTAR o indicativo de irregularidade constante do **item 5.1.2 do RT 430/2016** e, do mesmo RT430/2016, **manter** o indicativo de irregularidade do item **6**, sem o condão de macular as contas do gestor;

1.3. EXCLUIR a responsabilidade do gestor, **Sr. Aquiles Zanon Delatorre**, em relação ao **item 5.1.3 RT 430/2016**;

1.4. DETERMINAR ao atual gestor da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte:

1.4.1 Que adote as medidas necessárias para submeter a Câmara Municipal ao Sistema de Controle Interno do Executivo municipal, caso este já exista e esteja atuante, ressaltando-se a necessidade de implementar internamente o controle sobre as atribuições legislativas e o controle externo, não o fazendo seja estruturada o controle interno do órgão, acaso ainda não se tenha feito, criando-se cargo correspondente à atividade, observando os ditames legais, especialmente o Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, aprovado pela Resolução 227/2011 e alterado pela Resolução 257/2013

1.5. ARQUIVAR os autos após o trânsito em julgado;

1.6. CIENTIFICAR os interessados do teor da presente decisão.



2. Unânime, nos termos do voto-vista do conselheiro Domingos Augusto Taufner, encampado pelo relator, conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo.

No julgamento objurgado, **mesmo diante de graves irregularidades constatadas pela área técnica**, prevaleceu o entendimento no sentido de julgar regulares com ressalva as contas da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, razão pela qual se insurge esse órgão do Ministério Público de Contas.

II – DO CABIMENTO, DA LEGITIMIDADE E DA TEMPESTIVIDADE DO RECURSO

Preceitua o art. 164 da LC n. 621/2012 que *“de decisão definitiva ou terminativa em processo de prestação ou tomada de contas, cabe recurso de reconsideração, com efeito suspensivo, para apreciação do Plenário, podendo ser formulado uma só vez e por escrito, pelo responsável, pelo interessado ou pelo Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, dentro do prazo de trinta dias, contados na forma prevista nesta Lei Complementar”*.

Quanto ao interesse processual, verifica-se que o binômio interesse e adequação está devidamente demonstrado, em razão da decisão do Plenário divergir do parecer ministerial e o recurso admitido ser, nos termos dos dispositivos legais supracitados, o recurso de reconsideração, sendo, portanto, evidenciado o cabimento e a legitimidade recursal.

De seu turno, dispõe o art. 157 da LC n. 621/2012 que *“o Ministério Público junto ao Tribunal de Contas disporá de prazo em dobro para interposição de recurso”*, iniciando-se sua contagem com a entrega dos autos com vista ao órgão ministerial (art. 62, parágrafo único).

Denota-se da fl. 417/verso que o Processo TC-4892/2016-4 ingressou no Ministério Público de Contas no dia 25/04/2019. Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso iniciou-se no dia **26/04/2019**, perfazendo-se, portanto, tempestivo o recurso ora interposto.

III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O v. Acórdão recorrido, em total dissonância com os ditames da LC n. 621/2012, emoldurou as infrações conservadas pela Unidade Técnica e pelo *Parquet* de Contas – Aumento da despesa com pessoal pelo titular do Poder nos últimos 180 dias de seu mandato, Obrigações contraídas pelo titular do Poder nos dois últimos quadrimestres de seu mandato sem disponibilidade financeira suficiente e Ausência de regulamentação e atuação do controle interno no âmbito do Poder Legislativo – de forma a tornar a primeira regular e as demais dentre aquelas que conduzem à **aprovação das contas com ressalva**, por evidenciar impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, que não seja de natureza grave e que não represente dano injustificado ao erário (art. 84, inciso II da LC n. 621/2012).

No entanto, restou patente a prática de grave infração à Constituição Federal e às normas de Finanças Públicas, não devendo, deste modo, prosperar a aprovação das contas com ressalva, em razão da violação expressa ao art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/2012.



Assim sendo, diante da explícita ocorrência das hipóteses legais supramencionadas, não poderia a Corte de Contas trazer entendimento completamente destoante da sua própria Lei Orgânica.

Portanto, imprescindível demonstrar que os embasamentos do v. Acórdão recorrido encontram-se esvaziados de fundamentação fática e jurídica, conforme passa-se a expor:

III.1 – AUMENTO DA DESPESA COM PESSOAL PELO TITULAR DO PODER NOS ÚLTIMOS 180 DIAS DE SEU MANDATO

Extrai-se do v. Acórdão que a supressão do apontamento relativo ao aumento da despesa com pessoal pelo titular do Poder nos últimos 180 dias de seu mandato (item 2.1 do v. Acórdão) derivou da seguinte argumentação:

A fim de melhor elucidar a questão, lancei mão das informações constante neste Tribunal de Contas - **Levantamento de Pessoal 2016 – Proc. 03131/2016-7**, fruto do processo de fiscalização na modalidade levantamento de folha de pagamento, realizada pela Secretaria Geral de Controle Externo e Secretaria de Controle Externo de Previdência e Pessoal, por determinação do Exmo. Presidente deste Tribunal de Contas, nos jurisdicionados municipais e estaduais desta Corte.

Nesse sentido, verifica-se que as informações constantes na base de dados do TCE confirmam as trazidas pelo responsável, qual seja, de que houve alteração sem elevação do quantitativo do vínculo de “cargos comissionados”, de modo que se confirma que não houve aumento do quantitativo de efetivo ou mesmo aumento de vencimento no período vedado. Também se verifica que não houve aumento de quantitativo de cargos efetivos ou mesmo do vencimento remuneratório:

Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte									
Nome do Servidor / Vínculo Funcional	Cargo	PERÍODO							Total Geral
		Jun/2015	Jul/2015	Ago/2015	Set/2015	Out/2015	Nov/2015	Dez/2015	
Cargo comissionado		8.370,14	5.297,15	4.451,57	5.626,17	5.626,17	5.626,17	10.342,67	75.565,30
GILSON SOUZA DE OLIVEIRA	MOTORISTA	1873,14	865,82						9592,77
LEONARDO DE CASTRO BRASIL	ASS. DE GABINETE	1301,64	917,76						7065,37
	MOTORISTA			938	1174,6	1174,6	1174,6	2199,2	6661
SAVIO GONÇALVES BORGES	ASS. JURIDICO	5195,36	3513,57	3513,57	3513,57	3513,57	3513,57	6877,14	48165,83
SUELI GOMES DA SILVA ZANON	ASS. DE GABINETE				938	938	938	1266,33	4080,33
Efetivo		13.401,45	11.989,53	11.989,53	11.989,53	8.815,87	8.815,87	17.031,74	128.983,05
CLIS ZEFERINO ALEXANDRE	SECRETARIO (A)	3452,06	1882,94	1882,94	1882,94	2032,94	2032,94	3915,88	26407,69
CREUZA MARIA CORREA	SERVENTE	1871,71	2445,62	2445,62	2445,62	1297,81	1297,81	2445,62	21000,48
MARIZE XAVIER DE REZENDE	SECRETARIO (A)	3413,77	4501,7	4501,7	4501,7	2325,85	2325,85	4501,7	38152,69
SEBASTIAO VALIM CARVALHO	CONTABILISTA	4663,91	3159,27	3159,27	3159,27	3159,27	3159,27	6168,54	43422,19
Eletivo		35.640,00	35.640,00	35.640,00	35.640,00	35.640,00	35.640,00	35.640,00	427.680,00
AQUILES ZANON	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520



2ª Procuradoria de Contas

DELATORRE									
ESMERALDO ANSELME DE MELO	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520
FERNANDO CARVALHO DE OLIVEIRA	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520
FLAVIO DO NASCIMENTO AZEVEDO	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520
JOAO BATISTA ALVES LINHARES	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520
JOSE MANOEL DE MEDEIROS	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520
LUIZ ANTONIO MORAES DA SILVA	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520
MARCELO PEREIRA DE JESUS CAMPO	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520
ROMEU LOPES DE SOUZA	VEREADOR (A)	3960	3960	3960	3960	3960	3960	3960	47520
Total Geral		57.411,59	52.926,68	52.081,10	53.255,70	50.082,04	50.082,04	63.014,41	632.228,35

Portanto, entendo que devam ser aceitas as alegações de defesa, fato este que me conduz a divergir das manifestações técnicas, do parecer ministerial e do voto do Conselheiro Relator, razões que **afasto a irregularidade**.

Quanto ao apontamento, *a priori*, insta destacar que “*é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20*” (art. 21, parágrafo único, da LRF).

Detalhando o regramento, leciona Maria Sylvia Zanella Di Pietro¹ no seguinte sentido:

O descumprimento dessa norma, contida no parágrafo único do art. 21, também constitui nulidade de pleno direito; o dispositivo não proíbe os atos de investidura ou os reajustes de vencimentos ou qualquer outro tipo de ato que acarrete aumento de despesa, mas veda que haja aumento de despesa com pessoal no período assinalado. Assim, nada impede que atos de investidura sejam praticados ou vantagens pecuniárias sejam outorgadas, **desde que haja aumento de receita que permita manter o órgão ou Poder no limite estabelecido no art. 20 ou desde que o aumento de despesa seja compensado com atos de vacância ou outras formas de diminuição da despesa com pessoal**. As proibições de atos de provimentos em período eleitoral costumam constar de lei eleitorais, matéria que escapa aos objetivos da Lei de Responsabilidade Fiscal. **A intenção do legislador com a norma do parágrafo único foi impedir que, em fim de mandato, o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei, deixando para o sucessor o ônus de adotar as medidas cabíveis para alcançar o ajuste**. O dispositivo, se fosse entendido como proibição indiscriminada de qualquer ato de aumento de despesa, inclusive atos de provimento, poderia criar situações insustentáveis e impedir a consecução de fins essenciais, impostos aos entes públicos pela própria Constituição. Basta pensar nos casos de emergência, a exigir contratações temporárias com base no art. 37, IX, da Constituição.

¹ In Comentários à Lei de Responsabilidade Fiscal / organizadores Ives Granda da Silva Martins, Carlos Valder do Nascimento; adendo especial de Damásio de Jesus. 7. Ed. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 213.



2ª Procuradoria de Contas

Desta forma, constata-se que o regramento visa vedar, em um determinado período, o aumento total da despesa com pessoal, podendo, no entanto, ocorrer acréscimo de despesa caso, concomitantemente, haja aumento de receita ou esse acréscimo seja compensado com outras formas de diminuição da despesa com pessoal.

Insta destacar, consoante transcrição acima, que **a intenção do legislador com a norma foi impedir que o governante pratique atos que aumentem o total da despesa com pessoal, comprometendo o orçamento subsequente ou até mesmo superando o limite imposto pela lei.**

Nesta toada, observa-se que as constatações trazidas no v. Acórdão relacionadas às informações constantes no Processo TC-03131/2016-7 são as mesmas já colacionadas nos autos pelo gestor quando da sustentação oral.

Ao mesmo tempo, verifica-se que falta coesão nas afirmativas dispostas no V. Acórdão de modo que não se consegue concluir se estaria o subscritor fazendo menção aos servidores efetivos ou comissionados.

verifica-se [...] que houve alteração sem elevação do quantitativo do vínculo de “cargos comissionados”, de modo que se confirma que não houve aumento do quantitativo de efetivo ou mesmo aumento de vencimento no período vedado”

Não obstante, pode-se se concluir das informações constantes nos autos que nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do Poder Legislativo houve alteração do quantitativo de servidores de modo a resultar no aumento da despesa com pessoal. Vê-se:

Competência	Efetivos	Vencimento	Comissionados	Vencimento	Vereadores	Subsídio
Junho	4	R\$ 4.785,75*	3	R\$ 5.225,39	9	R\$ 35.640,00
Julho	4**	R\$ 4.785,75	2	R\$ 4.131,33	9	R\$ 35.640,00
Agosto	4**	R\$ 4.785,75	2	R\$ 4.151,57	9	R\$ 35.640,00
Setembro	4**	R\$ 4.785,75	3	R\$ 5.176,17	9	R\$ 35.640,00
Outubro	4	R\$ 6.180,52***	3	R\$ 5.176,17	9	R\$ 35.640,00
Novembro	4	R\$ 6.180,52***	3	R\$ 5.176,17	9	R\$ 35.640,00
Dezembro	4	R\$ 6.180,52***	3	R\$ 5.176,17	9	R\$ 35.640,00

* Não foi incluído o montante de R\$ 1.882,94 referente a férias de Clis Zeferino Alexandre.

** Apesar de não haver alteração no quantitativo de servidores efetivos somente foram pagos vencimentos a 3 servidores, recebendo Clis Zeferino Alexandre nos meses de julho, agosto e setembro abono pecuniário de R\$ 1.882,94.

*** Nos meses de outubro, novembro e dezembro o valor do vencimento de Clis Zeferino Alexandre foi alterado de R\$ 1.882,94 para R\$ 1.394,77.

Sintetizando as despesas chega-se aos seguintes montantes²:

Competência	Vencimento Efetivo	Vencimento Comissionado	Subsídio Vereador	Total
Junho	R\$ 4.785,75	R\$ 5.225,39	R\$ 35.640,00	R\$ 45.651,14
Julho	R\$ 4.785,75	R\$ 4.131,33	R\$ 35.640,00	R\$ 44.557,08
Agosto	R\$ 4.785,75	R\$ 4.151,57	R\$ 35.640,00	R\$ 44.577,32
Setembro	R\$ 4.785,75	R\$ 5.176,17	R\$ 35.640,00	R\$ 45.601,92
Outubro	R\$ 6.180,52	R\$ 5.176,17	R\$ 35.640,00	R\$ 46.996,69
Novembro	R\$ 6.180,52	R\$ 5.176,17	R\$ 35.640,00	R\$ 46.996,69
Dezembro	R\$ 6.180,52	R\$ 5.176,17	R\$ 35.640,00	R\$ 46.996,69

Assim, mesmo sem entrar no mérito quanto aos valores recebidos pelo servidor efetivo Clis Zeferino Alexandre que no mês de junho se referiu a férias, nos meses de julho, agosto e

² Dados retirados da documentação apresentada pelo gestor à fl. 216 do Processo TC-4892/2016.



setembro a abono pecuniário e somente no mês de outubro foi denominado vencimento, é certo que havendo diminuição do número de servidores comissionados no mês de julho, não poderia haver nos meses subsequentes, no caso vertente, em setembro, nomeação de novo servidor comissionado.

Portanto, resta caracterizada a infração capitulada no art. 169, caput, da Constituição Federal³ c/c art. 21, parágrafo único, da LRF⁴.

Cabe destacar, nas palavras de Cezar Roberto Bitencourt⁵ que **“o objetivo da criminalização das condutas nucleares deste dispositivo é impedir que o administrador aumente o comprometimento do orçamento público com os gastos com pessoal em final de mandato ou legislatura. Controlar ou tentar equilibrar os gastos com pessoal, que consome o maior percentual de todo orçamento público de Estados e Municípios, tem sido o maior desafio do administrador público nos últimos tempos”**.

Neste aspecto, ressalta-se que a Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte efetuou despesas com folha de pagamento no montante de R\$ 612.883,86, o qual representa 69,40% do total do duodécimo recebido no exercício de 2015, estando bem próximo do limite constitucionalmente estabelecido⁶.

Assim, resta evidenciado que o aumento da despesa com pessoal advindo da nomeação de servidor para ocupar cargo em comissão em setembro comprometeu, ainda mais, o orçamento público.

Ademais, vislumbra-se neste ato **grave infração à norma**, eis que a conduta encontra-se também tipificada em lei como **Crime Contra as Finanças Públicas** (art. 359-G do Código Penal)⁷.

III.2 – OBRIGAÇÕES CONTRAÍDAS PELO TITULAR DO PODER NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE SEU MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE

Observa-se que na irregularidade relacionada às obrigações contraídas pelo titular do Poder nos dois últimos quadrimestres de seu mandato sem disponibilidade financeira suficiente (item 2.2 do v. Acórdão) houve a exclusão de responsabilidade do gestor *“na medida em que o fato – a obrigação de despesa contraída foi no exercício de 2014, rompendo-se, assim, o nexa causalidade”*.

Detalhadamente, consta no v. Acórdão a seguinte explanação acerca do apontamento:

Decorre do referido dispositivo tratar de obrigações de despesas contraídas no último ano de mandato, mais especificamente nos últimos oito meses do mandato. Nesse sentido, perseguindo esse comando, nota-se que a despesa suscitada não ocorreu no exercício em análise e, tal constatação já foi observada pela própria área técnica - MT 1116/2017, quando apontou que a assunção da obrigação

³ Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

⁴ Art. 21. [...] Parágrafo único. Também é nulo de pleno direito o ato de que resulte aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder ou órgão referido no art. 20.

⁵ 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.

⁶ Art. 29-A. [...] § 1º A Câmara Municipal não gastará mais de setenta por cento de sua receita com folha de pagamento, incluído o gasto com o subsídio de seus Vereadores.

⁷ Art. 359-G. Ordenar, autorizar ou executar ato que acarrete aumento de despesa total com pessoal, nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato ou da legislatura: Pena – reclusão, de 1 (um) a 4 (quatro) anos.



ocorreu na forma de provisão para pessoal e encargos sociais no total R\$ 22.529,18, no decorrer do exercício de 2014.

Confirmando essa apuração, busquei a prestação de contas do exercício anterior - 2014 (Proc. TC 4060/2015), e constatei que a obrigação financeira apontada para insuficiência financeira no exercício em análise (2015), no valor R\$ 22.529,18, foi de fato assumida no exercício de 2014, tendo sido inclusive considerada para rejeição das contas do então gestor daquele exercício, conforme se verifica do RTC 18/2016:

Com base nos demonstrativos contábeis da Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, verificou-se que houve insuficiência de caixa para adimplir com as obrigações assumidas nos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor, conforme quadro que se segue:

Consultando-se o balancete de verificação, verificamos que os R\$ 22.529,18 derivam do reconhecimento de 13º, férias e encargos sociais de servidores, provisionados em função do regime da competência, ou seja, é despesa incorrida, sendo o valor devido.

[...] Outra constatação apurada pela Área Técnica deste Tribunal – MT 248/2018 (evento 43), é que todas as despesas realizadas durante o exercício de 2015 foram empenhadas, liquidadas e pagas, num total de R\$ 847.400,63:

Por meio de levantamento de dados encaminhados pela Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte, via sistema CidadES, identificou-se todas as despesas realizadas durante o exercício de 2015 (empenhadas, liquidadas e pagas), num total de R\$ 847.400,63, conforme registrado nos demonstrativos contábeis e discriminado no APÊNDICE A.

Assim, entendo que estamos diante de uma exclusão de responsabilidade, na medida em que o fato – a obrigação de despesa contraída foi no exercício de 2014, rompendo-se, assim, o nexo de causalidade, portanto, quando ausente o nexo causal, não há que se falar em responsabilidade do agente. Razão que entendo pela exclusão da responsabilidade do gestor.

Nesta toada, cabe lembrar que o apontamento se remete ao descumprimento do art. 42 da LRF, uma vez que a Câmara Municipal *“encerrou o exercício com disponibilidades de R\$ 6.747,98, não havendo passivo financeiro. Porém, o passivo circulante evidencia um valor devido de R\$ 22.529,18, resultado do reconhecimento de valores pertinentes a pessoal e encargos sociais a pagar, o que indica uma deficiência de disponibilidades financeiras em um valor de R\$ 15.781,20”* (Relatório Técnico 00430/2016-1, do Processo TC-4892/2016).

Acerca do tema, esclarece Diogo Figueiredo Moreira Neto que não há vedação da assunção de obrigações, em três hipóteses: *“1 – sobre despesas que seja necessárias para garantir a continuidade de atividades que venham sendo conduzidas e que não possam ser interrompidas, porque neste caso não haverá obrigação nova e nem ampliação; 2 – sobre despesas que derivem de obrigações constitucionais e legais do ente, o que inclui as destinadas ao pagamento do serviço da dívida e as ressalvadas pelo DO (art. 9º, § 2º), 3 – se existir suficiente disponibilidade de caixa para satisfazer a obrigação contraída, mesmo que seja nova ou ampliada, considerando-se, na determinação dessa disponibilidade de caixa, os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício”*⁸.

Ademais, consoante lição de Regis Fernandes de Oliveira⁹, *“bem ressaltam os autores da Lei de Responsabilidade Fiscal comentada que o parágrafo único da lei “alerta para a*

⁸ In Curso de Direito Financeiro / Regis Fernandes de Oliveira. 7. Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 808.

⁹ In Curso de Direito Financeiro / Regis Fernandes de Oliveira. 7. Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015, p. 809.



necessidade de, antes de serem assumidos novos compromissos, serem considerados os encargos e despesas já compromissadas a pagar até o final do ano””.

Verifica-se, assim, que foram assumidos compromissos financeiros no período vedado para os quais só houve pagamento porque foram preteridos encargos e despesas compromissadas a pagar de exercício anterior, conforme devidamente apontado na Instrução Técnica Conclusiva 00830/2017-9 e na Manifestações Técnicas 00248/2018-1 e 01186/2018-5 do Processo TC-04893/2016-4.

ITC 00830/2017-9:

ANÁLISE TÉCNICA: As justificativas apresentadas são insuficientes para elidir o indicativo de irregularidade. Primeiro porque estão desacompanhadas de documentação comprobatória. **Segundo porque as provisões passivas derivam de despesa já incorrida, representando uma dívida efetiva a ser paga.**

Consultando-se o balancete de verificação, verifica-se que os R\$ 22.529,18 derivam do reconhecimento de 13º, férias e encargos sociais de servidores, provisionados em função do regime da competência, ou seja, é despesa incorrida, sendo o valor devido.

O fato de os valores em questão terem sido registrados indevidamente como Dívida Fundada não afastam o entendimento de que foram assumidas obrigações de despesa sem disponibilidade financeira suficiente para seu pagamento.

MT 00248/2018-1:

Constatou-se que a Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte empenhou, liquidou e pagou despesas totais de R\$ 847.400,63 no exercício de 2015, não inscreveu restos a pagar, **porém encerrou o exercício com insuficiência de R\$ 15.781,20 de disponibilidade de caixa, para arcar com os encargos e despesas compromissadas a pagar (pessoal e encargos sociais a pagar).**

MT 01186/2018-5:

DIVERGÊNCIA QUANTO A MELHOR FORMA DE APURAÇÃO DAS DESPESAS CONTRAÍDAS NO PERÍODO VEDADO

O parágrafo único é de suma importância para a questão interpretativa do cerne do artigo 42. Isto porque, conforme redação do mesmo, todas as despesas compromissadas bem como os encargos a pagar até o final do exercício financeiro (último ano de mandato) deverão ser considerados para efeitos de apuração da disponibilidade de caixa.

Isto significa que antes de assumir qualquer obrigação¹⁰ financeira a partir de 1º de maio do último ano de mandato, o gestor deverá observar o fluxo de caixa descontado. Ou seja, os compromissos já assumidos deverão fazer parte das contas:

¹⁰ Por obrigação de despesa entende-se aquela assumida mediante contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação, incluída nesta última o empenho da despesa.



- (+) Disponibilidade de caixa em 1º de janeiro
- (+) Previsão de entrada de recursos até 31 de dezembro
- (=) Disponibilidade de caixa "bruta"
- (-) Pagamento das despesas do ano anterior, inscritas em restos a pagar a serem pagas no ano
- (-) Pagamento das despesas já liquidadas
- (-) Pagamento dos salários dos servidores até o final do ano
- (-) Pagamento do 13º salário
- (-) Pagamento de encargos sociais
- (-) Pagamento de empréstimos bancários
- (-) Pagamento de parcelamento de dívidas com o INSS e outras
- (-) Contrapartida de convênios já assinados
- (-) Pagamento de contratos já assinados (vigilância, limpeza, fornecimento de medicamentos, obras etc.)
- (-) Pagamento das despesas de água, luz e telefone previstas
- (-) Pagamento de quaisquer outras obrigações já assumidas ou que o município deva fazer por exigência legal
- (=) Disponibilidade de caixa 'líquida'

No caso em concreto após os descontos dos compromissos assumidos pelo gestor, verificou-se haver disponibilidade de caixa em 30 de abril para algumas fontes de recursos. Ocorre que após esta data, foram assumidos compromissos financeiros para os quais a disponibilidade de caixa mostrou-se insuficiente.

E, nesse sentido, é indiferente se a metodologia utilizada por este Tribunal de Contas não se baseou em análises processuais feitas diretamente no município. Basta lembrar que nos termos da Lei Federal 4.320/1964, que foi recepcionada pela Constituição da República como lei complementar, que o empenho é ato emanado pela autoridade competente que cria obrigação de pagamento. Ou seja, para que se pudesse empenhar uma despesa nos dois últimos quadrimestres, deveria haver disponibilidade de caixa livre.

Ademais, em que pese os estudos e discussões aventados pelo gestor, o TCEES já pacificou alguns entendimentos sobre a matéria. Nesse sentido, apontamos os processos TC 3.096/2013¹¹, 2.948/2013¹² e 3.242/2013¹³ como precedentes sobre a metodologia aplicada na apuração do artigo 42 da LRF.

Dito isto, não vislumbramos necessidade de se proceder a análises outras para a perfeita caracterização do descumprimento do referido artigo da lei fiscal.

[...] DESPESAS E OBRIGAÇÕES PATRONAIS COM PESSOAL

Finalizando o tópico, resta apenas esclarecer o alegado sobre a não incidência, para efeitos de apuração de disponibilidade de caixa, das despesas com apropriadas relativas às férias e demais obrigações patronais.

Conforme apontado nas manifestações anteriores, a despesa com pessoal e suas obrigações patronais obedecem ao princípio da competência, nos termos da Lei Complementar 101/2000.

¹¹ Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Irupi (2012). Relator Conselheiro Domingos Augusto Taufner.

¹² Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Alegre (2012). Relator Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva.

¹³ Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Iconha (2012). Relator Conselheiro Substituto Marco Antônio da Silva.



Nesse sentido, o reconhecimento levado a efeito pela Câmara de Bom Jesus do Norte se traduz em despesa incorrida e, portanto, há a necessidade de se considerar tal despesa na apuração da disponibilidade líquida de caixa.

Assim, não assiste razão ao gestor ao alegar que tais despesas evidenciadas no passivo circulante deveriam ser excluídas da apuração do artigo 42.

CONCLUSÃO SOBRE A IRREGULARIDADE

Face o todo exposto neste tópico, não vislumbramos razão ao defendente pelos motivos já delineados, fato este que nos conduz a opinar pela **manutenção** do indicativo de irregularidade apontado no **item 5.1.3 do RT 430/2016**.

Observa-se, assim, que diante da insuficiência de caixa preexistente não poderia o gestor ter contraído novas obrigações e quitá-las, sem que houvesse saldado as anteriores, uma vez que a infração diz respeito a **contrair novas obrigações para as quais não tenha disponibilidade financeira em caixa**.

Desta forma, reforça-se que mesmo as despesas contraídas antes dos dois últimos quadrimestres do último ano de mandato entram no montante a ser considerando para fins de verificação do cumprimento do disposto no art. 42 da LRF, sendo necessária a realização de um fluxo de caixa para a aferição de disponibilidade financeira capaz de suportar a contratação de novas despesas no período de vedação legal.

No caso vertente, resta evidente a manobra realizada pelo gestor na tentativa de descaracterizar a irregularidade, que não deve ser tratada de modo restritivo a somente acobertar as despesas contraídas durante o período vedado, mas considerando, também, nos termos do parágrafo único do art. 42 da LRF, os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.

Neste aspecto, cabe transcrever trecho do Parecer Prévio TC-0020/2019-1 – Primeira Câmara, do Processo TC-05151/2017-6, que esclarece que o detentor do poder não pode priorizar o pagamento das novas obrigações em prejuízo das despesas já contraídas, podendo contrair, no período vedado, novas despesas somente se verificado superávit de caixa.

Logo, nos oito últimos meses do mandato, o gestor tem que ter disponibilidade de caixa para honrar com todas as suas despesas já existentes (obrigação de pagamento) até o dia 31/12 e, caso haja superávit de caixa, poderá contrair despesas (obrigação de despesa).

De início, percebe-se que o dispositivo sob análise, em harmonia com a concepção lógica da LRF, busca impedir o déficit fiscal na sua origem, ou seja, no momento em que está sendo gerada a obrigação que não poderá ser paga até o final do mandato.

A relação entre a conduta descrita no artigo 42 e a inscrição indevida em Restos a Pagar está expressa na LRF, quando coloca tal artigo na **Seção VI do Capítulo VII (Da dívida e do endividamento), que é intitulada “Dos Restos a Pagar”**.

Relativamente ao aspecto temporal, maiores dúvidas não há. A regra é peremptória para alcançar o final de mandato, especificamente, os seus oito últimos meses.



Lado outro, o artigo 55 da mesma lei, que trata do Relatório de Gestão Fiscal, dispõe que o mesmo contenha a inscrição em restos a pagar das **despesas liquidadas, empenhadas e não liquidadas**, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa, bem como das **não inscritas** por falta de disponibilidade de caixa e cujos empenhos foram cancelados.

O artigo supracitado ampara o entendimento de que tal exigência, qual seja, inscrever restos a pagar não processados até o limite da disponibilidade de caixa, depois de descontados os restos a pagar processados, está presente em todos os exercícios, e não somente nos dois últimos quadrimestres do mandato.

Portanto, a diferença básica existente entre o descumprimento da regra de final de mandato (artigo 42) e a desobediência da regra anual (artigo 55), reside no fato da primeira possuir desdobramentos na esfera penal.

Como se não bastasse o conjunto de normas rígidas dispostas na LRF para combater o déficit público, o legislador foi além. Em discussão contemporânea, o Congresso Nacional aprovou a Lei nº 10.028/2000 e desse modo, **o Código Penal passou a contar com remédios amargos contra o administrador público que agredir as questões centrais da Lei Complementar nº 101/2000**, a saber:

(...)

CAPÍTULO IV

DOS CRIMES CONTRA AS FINANÇAS PÚBLICAS

(...)

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.

(...)

É importante salientar que, embora o artigo 42 se refira pontualmente às despesas contraídas nos oito meses do último ano de mandato, o inciso XII, do artigo 1º, Decreto-Lei nº 201/67 considera crime de responsabilidade do Prefeito que **“antecipar ou inverter a ordem de pagamento a credores do Município, sem vantagens para o erário”**. Proibição semelhante está disposta no artigo 5º da Lei nº 8.666/93, a saber:

“Art. 5º Todos os valores, preços e custos utilizados nas licitações terão como expressão monetária a moeda corrente nacional, ressalvado o disposto no art. 42 desta Lei, **devendo cada unidade da Administração, no pagamento das obrigações** relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, **obedecer**, para cada fonte diferenciada de recursos, **a estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.”**

Nesse passo, destaco: o pagamento das despesas contraídas nos oito meses finais, do último ano do mandato não poderá ser priorizado em prejuízo daquelas despesas contraídas em período anterior, visto que **a quebra da ordem cronológica não corresponderia à interpretação literal da LRF a qual, textualmente, define no parágrafo único do artigo 42 que na determinação da disponibilidade de caixa serão considerados os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício.**



Portanto, pela LRF, trata-se de todas as despesas compromissadas a pagar, inclusive todas as do próprio exercício e as eventualmente remanescentes de exercícios anteriores.

Feitas essas considerações, acompanho o entendimento desta corte quanto aos conceitos insertos no art. 42 e seu parágrafo único, *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. (grifo nosso)

Em quanto “contrair obrigação de despesa” refere-se ao momento da celebração do contrato administrativo ou instrumento congênere, os “encargos e despesas compromissadas a pagar” tratam de todas as despesas do exercício.

Ambos os conceitos estão disciplinados nas LDOs da União, conforme estabelecido na LDO, Lei 13.408/2016, art. 147 e parágrafo único:

Art. 147. Para efeito do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, **considera-se contraída a obrigação no momento da formalização do contrato administrativo ou instrumento congênere.** (grifo nosso)

Parágrafo Único. No caso de despesas relativas à prestação de serviços já existentes e destinados à manutenção da administração pública federal, **consideram-se compromissadas apenas as prestações cujos pagamentos devam ser realizados no exercício financeiro**, observado o cronograma pactuado. (grifei)

Assim, conforme muito bem expressa FIGUEIREDO (2006), “contrair obrigação de despesa constitui-se em qualquer ato ou fato que imponha à administração a obrigatoriedade de realizar despesa”, e que deve possuir integral lastro financeiro, *in verbis*:

Percebemos que a obrigação de despesa deve possuir lastro financeiro que a suporte integralmente. A regra não estabelece a obrigatoriedade de disponibilidade financeira apenas para parcelas a serem liquidadas no exercício (não se trata de obrigação de pagamento), e sim para suportar a obrigação de despesa (regra geral, o contrato firmado) integralmente.

Quanto à disponibilidade de caixa, contida na regra do parágrafo único, FIGUEIREDO (2006), afirma:

Tratar-se da elaboração de fluxo financeiro até o final do exercício, através do qual serão cotejadas as receitas, por fonte de recursos, a serem auferidas e as despesas a serem pagas.

Nesta apuração devemos considerar como despesas compromissadas a pagar aquelas cuja obrigação de pagamento surgirá até o encerramento do exercício financeiro. São todas as obrigações assumidas que deverão ser pagas até 31 de dezembro.

Logo, nos oito últimos meses do mandato, o gestor tem que ter disponibilidade de caixa para honrar com todas as suas despesas já



existentes (obrigação de pagamento) até o dia 31/12 e, caso haja superávit de caixa, poderá contrair despesas (obrigação de despesa).

Portanto, o fluxo financeiro é essencial para se contrair novas obrigações de despesa (assinar ou prorrogar contratos).

[...] A Corte de Contas de Santa Catarina classifica o texto do artigo 42 como uma “questão de moralidade pública”. No seu Guia da Lei de Responsabilidade Fiscal o texto expõe:

A regra de não deixar restos a pagar sem disponibilidade de caixa, em qualquer exercício, ainda que não esteja contida em norma legal, está implícita em razão do objetivo-mor do equilíbrio fiscal. **Não há equilíbrio fiscal quando se deixa restos a pagar sem correspondente cobertura financeira, onerando a execução financeira do exercício seguinte**, de vez que será necessário tomar recursos financeiros destinados à cobertura do orçamento para pagar despesas de exercícios anteriores. Assim procedendo, a tendência é a manutenção de déficits.

Não deixar restos a pagar é regra fundamental para que no último exercício do mandato o agente mandatário possa realizar despesas necessárias sem comprometer o orçamento e o fluxo financeiro a ser administrado pelo novo titular do Poder ou Órgão. É mesmo uma questão de moralidade pública. (g.n.)

fonte: http://www.tce.sc.gov.br/sites/default/files/guia_lrf_2ed.pdf

Destarte, **antevendo o gestor, já no início do exercício, uma dívida a ser paga no montante de R\$ 22.529,18, poderia contrair obrigação de despesa, no período vedado, até o limite da sua disponibilidade de caixa**, levando em consideração, obviamente, os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, ou seja, o montante de R\$ 22.529,18.

Não obstante, **preferiu o gestor olvidar da dívida passada, contraindo, assim, obrigações de despesas no período vedado que extravasaram a disponibilidade de caixa**, sem qualquer responsabilidade na gestão fiscal, que pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas (art. 1º, § 1º, da LC n. 101/2000).

Ademais, cabe destacar que a insuficiência aqui discutida, que perfaz o montante de **R\$ 15.781,20**, poderia facilmente ser combatida pelo gestor, caso atuasse com cautela e zelo profissional e na defesa dos interesses do erário, uma vez que da listagem constante no Apêndice A da Manifestação Técnica 00248/2018-1 é possível observar dispêndios relacionados a diárias que poderiam ser postergados para um momento em que houvesse verdadeiramente disponibilidade de caixa. Vejamos:

Número Empenho	Ano Empenho	Data Emissão	Histórico Empenho	Despesa Empenhada	Despesa Liquidada	Despesa Paga
28	2015	20/03/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 25/03/2015 - SAVIO GONÇALVES BORGES.	370,44	370,44	370,44
29	2015	20/03/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 25/03/2015 - MARCELO PEREIRA DE JESUS CAMPOS, FLA	740,88	740,88	740,88



2ª Procuradoria de Contas

32	2015	30/03/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 31/03/2015 - AQUILES ZANON DELATORRE, MARCELO PER	1.389,15	1.389,15	1.389,15
40	2015	28/04/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 28/04/2015 - MARCELO PEREIRA DE JESUS CAMPOS, GIL	648,27	648,27	648,27
47	2015	12/05/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 12/05/2015 - FLAVIO DO NASCIMENTO AZEVEDO, MARCE	1.111,32	1.111,32	1.111,32
48	2015	12/05/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 13/05/2015 - JOSE MANOEL DE MEDEIROS, ROMEU LOPE	740,88	740,88	740,88
55	2015	25/05/2015	REF A DIARIAS DE VIAGEM A BRASILIA - DF, 25,26,27/05/2015 - AQUILES ZANON DELATORRE	3.175,20	3.175,20	3.175,20
56	2015	25/05/2015	REF A DIARIAS DE VIAGEM A BRASILIA - DF, 25,26,27/05/2015 - JOSE MANOEL DE MEDEIROS	3.175,20	3.175,20	3.175,20
57	2015	25/05/2015	REF A DIARIAS DE VIAGEM A BRASILIA - DF, 25,26,27/05/2015 - FERNANDO CARVALHO DE OLIVEIRA	3.175,20	3.175,20	3.175,20
58	2015	25/05/2015	REF A DIARIAS DE VIAGEM A BRASILIA - DF, 25,26,27/05/2015 - JOÃO BATISTA ALVES LINHARES	3.175,20	3.175,20	3.175,20
65	2015	08/06/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 10/06/2015 - AQUILES ZANON DELATORRE, JOSE MANOEL	1.111,32	1.111,32	1.111,32
66	2015	08/06/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 09/06/2015 - ESMERALDO ANSELME DE MELO, FLAVIO DO	740,88	740,88	740,88
79	2015	08/07/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 08/07/2015 - AQUILES ZANON DELATORRE, JOSÉ MANOEL	740,88	740,88	740,88
80	2015	08/07/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 09/07/2015 - FERNANDO CARVALHO DE OLIVEIRA.	370,44	370,44	370,44
86	2015	20/07/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITORIA-ES, 20/07/2015 - JOSE MANOEL DE MEDEIROS, AQUILES ZAN	740,88	740,88	740,88
97	2015	07/08/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A BRASILIA-DF, 10,11,12/08/2015 - MARCELO PEREIRA DE JESUS CAMP	3.175,20	3.175,20	3.175,20
98	2015	07/08/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A BRASILIA-DF, 10,11,12/08/2015 - ESMERALDO ANSELME DE MELO	3.175,20	3.175,20	3.175,20
99	2015	07/08/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A BRASILIA-DF, 10,11,12/08/2015 - FLAVIO DO NASCIMENTO AZVEDO.	3.175,20	3.175,20	3.175,20



2ª Procuradoria de Contas

101	2015	14/08/2015	REF A PAGAMENTO DE RESTITUIÇÕES DE GASOLINA PARA VIAGEM A BRASÍLIA-DF.	760,27	760,27	760,27
102	2015	19/08/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITÓRIA-ES, 19/08/2015 - FERNANDO CARVALHO DE OLIVEIRA, JOSE	740,88	740,88	740,88
109	2015	26/08/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITÓRIA-ES, 26/08/2015 - AQUILES ZANON DELATORRE	370,44	370,44	370,44
110	2015	28/08/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITÓRIA-ES, 28/08/2015 - ROMEU LOPES DE SOUZA	370,44	370,44	370,44
114	2015	11/09/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A BRASÍLIA-DF, 14,15,16/09/2015 - ROMEU LOPES DE SOUZA.	3.175,20	3.175,20	3.175,20
116	2015	15/09/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITÓRIA-ES, 15/09/2015 - AQUILES ZANON DELATORRE	370,44	370,44	370,44
123	2015	25/09/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITÓRIA-ES - 25/09/2015 - JOSE MANOEL DE MEDEIROS, AQUILES ZA	1.111,32	1.111,32	1.111,32
135	2015	20/10/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITÓRIA-ES, 21/10/2015 - FERNANDO CARVALHO DE OLIVEIRA, JOSE	740,88	740,88	740,88
141	2015	06/11/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A BRASÍLIA-DF, 09,10,11/2015, AQUILES ZANON DELATORRE.	3.175,20	3.175,20	3.175,20
142	2015	06/11/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A BRASÍLIA-DF, 09,10,11/2015 - JOSE MANOEL DE MEDEIROS.	3.175,20	3.175,20	3.175,20
151	2015	26/11/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITÓRIA-ES, 27/11/2015, MARCELO PEREIRA DE JESUS CAMPOS, FLAV	1.481,76	1.481,76	1.481,76
156	2015	02/12/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS DE VIAGEM A VITÓRIA-ES, 02/12/2015 - SEBASTIÃO VALIM CARVALHO.	277,83	277,83	277,83
157	2015	02/12/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS A VITÓRIA-ES, 02/12/2015 - FERNANDO CARVALHO DE OLIVEIRA.	370,44	370,44	370,44
162	2015	16/12/2015	REF A PAGAMENTO DE DIARIAS A VITÓRIA-ES, 16/12/2015 - AQUILES ZANON DELATORRE, JOSE MANOEL DE MEDEIR	1.111,32	1.111,32	1.111,32
				48.163,36	48.163,36	48.163,36

A propósito, cabe observar que o montante apurado de gastos efetuados com diárias no decorrer do ano de 2015 (**R\$ 48.163,36**) é superior ao valor da insuficiência de caixa apurada (**R\$ 15.781,20**), de modo que caberia ao gestor reduzir tais despesas a fim de atuar em consonância com a LRF.

Deste modo, não se confirma a assertiva disposta no v. Acórdão de que a despesa contraída no exercício anterior tem o condão de excluir a responsabilidade do gestor, uma vez que, nos termos do art. 42, parágrafo único, da LRF, deve ser considerado no cômputo



da disponibilidade de caixa os encargos e despesas compromissadas a pagar até o final do exercício, abarcando, assim, também aquelas contraídas fora do período vedado.

Logo, a situação acima descrita demonstra que o responsável agiu à margem das disposições legais que regulam as Finanças Públicas, contraindo, no exercício de 2015, obrigação de despesa, nos dois últimos quadrimestres do seu mandato, sem haver suficiente disponibilidade caixa.

Nesta linha de raciocínio, cabe destacar que *“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” constitui ilícito penal descrito no art. 359-C do Código Penal*, razão pela não se faz possível excluir a responsabilidade do gestor.

Resta, portanto, evidenciado o **error in iudicando** no v. Acórdão TC-132/2019 – Segunda Câmara, o qual, por questão de justiça e equidade, deve ser sanado nesta oportunidade recursal.

III.3 – AUSÊNCIA DE REGULAMENTAÇÃO E ATUAÇÃO DO CONTROLE INTERNO NO AMBITO DO PODER LEGISTIVO

Colhe-se no v. Acórdão, em suma, que ainda que mantida a irregularidade disposta no **item 2.3 (Item 6 do RT 430/2016 (correspondente ao item 2.5 da ITC 830/2017): ausência de regulamentação e atuação do controle interno no âmbito do Poder Legislativo)**, preponderou o entendimento de que a mesma não tem o condão de macular as contas. Vê-se:

Depreende-se que o art. 7º da Lei Municipal de Bom Jesus do Norte 33/2013, estabeleceu a possibilidade do legislativo municipal organizar a sua respectiva Unidade Central de Controle Interno, com status de secretaria com o suporte necessário, e o Parágrafo Único do referido artigo facultou ao legislativo se submeter ao Controle Interno do Poder Executivo Municipal.

O Legislativo, valendo-se de tal prerrogativa, informou ao Poder Executivo que integraria seu ao sistema de controle interno e requereu servidor para atender o legislativo quanto a essa exigência, conforme ofícios 0132/2014 e 127/2014 (fls.48/49), no entanto, a equipe técnica desta Corte não considerou ter havido resposta do executivo, considerando que o ofício nº 107/2014 da Prefeitura Municipal (fl. 50) apenas informava o nome e a matrícula do responsável. Não condescendo com essa interpretação, porquanto que o poder executivo ao responder os referidos ofícios, por certo está atendendo ao pedido do legislativo.

Outro ponto de destaque justificado pelo poder legislativo é o fato de haver baixa demanda de processos que justifique o trabalho de auditoria interna, conforme informado, durante o exercício de 2015 não ter havido sequer uma licitação, nos termos da declaração da comissão de licitação juntada aos autos.

Destaque também na justificativa apresentada pelo responsável é a dificuldade para estruturar uma Unidade Central de Controle Interno do legislativo ao fato da dificuldade de se manter dentro dos limites de gasto com a folha de pagamento estabelecidos no § 1º o art. 29-A da Constituição Federal.

De fato, se verifica nesta análise de prestação de contas, que o limite constitucional foi suscitado como irregular por ter sido superior ao permitido pelo art. 29-A da CF/88. Tal irregularidade foi afastada após observado erro formal na contabilização do benefício previdenciário salário-maternidade, que deveria passar



pelas contas extra orçamentárias, ajustando, assim, os valores da despesa com a folha de pagamento e nas obrigações patronais, passando assim, de 70,46% para 69,40% (sessenta e nove vírgulas quarenta pontos percentuais) das receitas da Câmara, portanto, mesmo ainda, após o ajustamento devido, verifica-se que está no limite do 70% exigido.

Considero que há uma situação que precisa ser resolvida, pois se constata, conforme apontada pela equipe técnica desta Corte que o Governo da Prefeitura Municipal de Bom Jesus do Norte referente ao exercício de 2015 (Proc. TCEES 4897/2016) também não apresentou os documentos exigidos pelo sistema de controle interno, mas sim uma declaração de que tomou medidas para que no exercício de 2016, essa situação seja sanada, portanto sem um sistema de controle interno ativo.

Verifico que na Prestação de Contas do executivo municipal – exercício de 2016 - (TC 3729/2018) permanece o indicativo de irregularidade, o que se denota de pronto ainda não ter sido resolvido essa questão, no entanto, o processo se encontra em fase inicial de análise – ITI, cabendo aguardar o contraditório para saber o seu desfecho.

Assim, compreendendo as dificuldades encontradas pelo Legislativo Municipal, especialmente quanto a elevação da folha de pagamento de pessoal, e, considerando a que Lei Municipal 033/2013 faculta ao legislativo se submeter ao Controle Interno do Poder Executivo Municipal, sopeso que essa opção deve ser eleita pelo Legislativo estando o Executivo com sua Unidade de Controle Interno ativa. Assim, entendo **por manter a irregularidade, mas sem o condão de macular as contas.**

Nesse sentido, sobreponho a imprescindibilidade de que seja expedida determinação ao atual gestor para que adote as medidas necessárias para submeter à Câmara Municipal de Bom Jesus do Norte ao Sistema de Controle Interno do Executivo Municipal, caso este já exista e esteja atuante, ressaltando-se a necessidade de implementar internamente o controle sobre as atribuições legislativas e o controle externo, não o fazendo seja estruturada o controle interno do órgão, acaso ainda não se tenha feito, criando-se cargo correspondente à atividade, observando os ditames legais, especialmente o Guia de Orientação para Implantação do Sistema de Controle Interno na Administração Pública, aprovado pela Resolução 227/2011 e alterado pela Resolução 257/2013.

Ainda que se possa compreender, consoante exposto no v. Acórdão, que o Poder Legislativo Municipal estaria submetido à coordenação da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, na forma do art. 7º, parágrafo único, da Lei Municipal n. 33/2013¹⁴, não se pode olvidar que, mesmo assim, remanesceria à Câmara Municipal a implantação do controle sobre as atribuições legislativas e de controle externo.

Ademais, observa-se que a Prefeitura de Bom Jesus do Norte, no exercício de 2015, não possuía um sistema de controle interno ativo, de modo que a possibilidade de submissão sequer deveria ser aventada.

Nesta esteira, cabe mencionar que a Resolução TC 227, de 25 de agosto de 2011, estipulou que o prazo limite para a implantação do Sistema de Controle Interno seria o mês

¹⁴ Art. 7º Os Poderes Legislativo e Executivo Municipal, incluindo seus órgãos e suas Administrações Direta e Indireta, ficam autorizados a organizar a sua respectiva Unidade Central de Controle Interno, com o status de Secretaria, com o suporte necessário de recursos humanos e materiais, que atuará como Órgão Central do Sistema de Controle Interno.

Parágrafo Único – O Poder Legislativo Municipal poderá submeter-se à coordenação da Unidade Central de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, excetuando-se o controle sobre as atribuições legislativas e de controle externo.



de agosto/2013, deixando expresso, no § 2º do art. 2º, que a inobservância poderia ensejar na irregularidade das contas.

Art. 2º. Determinar aos Poderes e órgãos do Estado e dos Municípios do Espírito Santo, que ainda não tenham implantado sistema de controle interno, que o façam até o mês de agosto/2013, mediante lei específica, observando as recomendações apresentadas no Guia mencionado no artigo anterior.

§1º. Os Poderes e órgãos citados no caput deste artigo que já haviam implantado o sistema de controle interno antes da edição da Resolução nº 227/2011, ou que tenham implantado em desacordo com as recomendações apresentadas no "Guia" citado no artigo anterior, deverão adotar as medidas necessárias à adequação de sua legislação, no prazo estabelecido no caput.

§ 2º. A falta de instituição e manutenção do sistema de controle interno poderá ensejar à irregularidade das contas e/ou a emissão de parecer prévio contrário à sua aprovação, sem prejuízo das penalidades previstas em lei ao respectivo responsável, por omissão no seu dever legal.

Desta forma, considerando que as contas aqui analisadas se referem ao exercício de 2015 e a data limite para a implantação do Sistema de Controle Interno remonta o ano de 2013, inexistente plausibilidade na justificativa relacionada ao impacto desta estruturação nos gastos com folha de pagamento.

Nestes termos, insta destacar que no Processo n. 6927-2/2012, do TCE-MT, preponderou o entendimento expresso no voto do Conselheiro Relator Luiz Henrique Lima no sentido de considerar grave a irregularidade relacionada a não implantação do Sistema de Controle Interno, ainda que se alegue excesso de despesas com pessoal, uma vez que o gestor poderia ter adotado outras medidas para redução destes gastos, inclusive um controle interno efetivo poderia auxiliá-lo a melhor controlar estas despesas.

RAZÕES DO VOTO

O relatório conclusivo da 3ª SECEX, corroborado pelo Parecer Ministerial, imputou ao Prefeito Municipal de São Pedro da Cipa a **prática de 01 (uma) irregularidade de natureza grave nos moldes da Resolução Normativa 17/2010.**

Tal irregularidade refere-se à não instituição do sistema de Controle Interno mediante Lei específica (art. 74 da Constituição Federal art. 10 da Lei Complementar nº 269/2007; e art. 2º da Resolução Normativa TCE-MT nº 01/2007). Por consequência não houve implantação do sistema de controle interno do município e nem a nomeação de um servidor para o cargo de controlador interno, contrariando o art. 74 da CF, o art. 10 da LC 269/07 e o art. 2º da Res. Normativa 01/07.

O gestor em sua defesa aduz que desde que assumiu a direção do município (07/07/2010), tem se esforçado para implantar o sistema de controle interno no município. Contudo, num primeiro momento, afirma não foi possível tendo em vista o índice de gastos com pessoal. Posteriormente, atendendo a recomendação do TCEMT (julgamento nº 164/2012 referente ao processo nº 191361/2011- fl. 279-TCE/MT), foi realizada a convocação da servidora que passou no concurso que até o momento não compareceu para posse. Quanto ao servidor efetivo para exercer os serviços de controle interno, relata que não há disponibilidade de servidor qualificado para exercer essa função.

A instituição do controle interno é exigência constitucional e legal. A Resolução Normativa 01/2007 estabeleceu o prazo de 31 de dezembro de 2007 para



implantação do sistema de controle interno nos municípios, como marco inicial para a definição de rotinas internas e procedimentos para o controle dos diversos sistemas administrativos, cuja conclusão foi prevista para dezembro de 2011.

A falha foi apontada pelo TCE-MT, entre outras oportunidades, na análise das Contas de Governo dos exercícios de 2009 e 2010 (Pareceres Prévios 98/2010 e 135/2011). Nada obstante, o gestor permaneceu inerte. O concurso público foi realizado em 2009. **O argumento utilizado no processo 191361/2011 de TCE-MT Fis. Rub. que a não convocação se justifica pelo excesso de despesas com pessoal não me sensibiliza, uma vez que o gestor poderia ter adotado outras medidas para redução desses gastos, a exemplo da redução de cargos comissionados. O que não poderia é postergar ad infinitum a implantação do sistema de controle interno. Aliás, um controle interno efetivo poderia auxiliá-lo a melhor controlar suas despesas com pessoal.**

A irregularidade está, portanto, caracterizada.

Não se trata de uma falha menor ou de caráter formal. **Trata-se do desrespeito a norma constitucional vigente desde 1988, cuja relevância foi acentuada pela Lei de Responsabilidade Fiscal em 2000. Trata-se de uma desobediência à Resolução Normativa desta Corte, vigente desde 2007.** Trata-se de reincidência em irregularidade já apontada no exame das Contas de Governo do município. **O controle interno da administração pública é ferramenta de auxílio ao dirigente e instrumento de proteção ao cidadão. Sua ausência repercute gravemente na qualidade da gestão e fere os princípios constitucionais da administração pública da legalidade, da moralidade e da eficiência.**

Em decorrência, não comungo do entendimento conclusivo do Ministério Público de Contas, e entendo que a gravidade da falha e a inércia do gestor em corrigi-la ao longo de sucessivos exercícios conduz à necessidade de emissão de Parecer Prévio contrário.

Enfatiza o Conselheiro Relator Luiz Henrique Lima a imprescindibilidade da atuação do controle interno considerando ser *“ferramenta de auxílio ao dirigente e instrumento de proteção ao cidadão. Sua ausência repercute gravemente na qualidade da gestão e fere os princípios constitucionais da administração pública da legalidade, da moralidade e da eficiência”*.

Assim, não se faz possível considerar a irregularidade uma mera impropriedade, tratando-se, pois, de **grave infração** à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, consoante art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/12, o que enseja, indubitavelmente, na irregularidade das contas.

III.4 – FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS

Derradeiramente, enfatiza-se que **o aumento da despesa com pessoal expedido nos cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato do titular do respectivo Poder e o encerramento do exercício financeiro sem a existência de disponibilidade financeira em caixa** são sérios indicativos de que o Presidente da Câmara deixou de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

Isso porque adentrando no período vedado, cento e oitenta dias anteriores ao final do mandato (item 2.1), não poderia o gestor praticar ato que resultasse aumento da despesa com pessoal.



Ademais, nos dois últimos quadrimestres (item 2.2), somente poderia o gestor contrair obrigação de despesa com suficiente disponibilidade de caixa para pagamento.

Desta maneira, necessário verificar se deixou o gestor de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira nos dois últimos quadrimestres, uma vez que esta conduta omissiva consubstancia a infração administrativa tipificada no art. 5º, inciso III, da Lei n. 10.028/2000¹⁵, cuja persecução deve ser processada em processo de fiscalização específico, apartado, com a finalidade de apuração do suposto indicativo de irregularidade, mediante a reprodução das peças do processo original, na forma do art. 281 do RITCEES¹⁶.

IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de reconsideração recebido, conhecido e provido para **reformular o v. Acórdão TC-132/2019 – SEGUNDA CÂMARA**, julgando **IRREGULAR** a Prestação de Contas do **CÂMARA MUNICIPAL DE BOM JESUS DO NORTE**, referente ao exercício de 2015, sob responsabilidade de **AQUILES ZANON DELATORRE**, na forma do art. 84, inciso III, alíneas “c” e “d”, da LC n. 621/2012, por configurar as irregularidades, dispostas nos **itens 2.1, 2.2 e 2.3 do v. Acórdão**¹⁷, grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, aplicando-se ao responsável multa pecuniária, na forma do art. 87, inciso IV, e 135, incisos II, do indigitado estatuto legal.

Pugna, ainda, pela formação de autos apartados, no tocante ao apontamento descrito no **item 2.1 e 2.2 do v. Acórdão**, com a finalidade de apuração de possível infração administrativa tipificada no art. 5º, inciso III, da Lei n. 10.028/2000, mediante reprodução das peças do processo original, na forma do art. 281 do RITCEES.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 24 de junho de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS

¹⁵ 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;

¹⁶ 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.

¹⁷ 2.1 – Item 5.1.2 do RT 430/2016 (correspondente ao item 2.2 da ITC 830/2017); aumento de despesa com pessoal pelo titular do Poder nos últimos 180 dias do seu mandato; 2.2 – Item 5.1.3 do RT 430/2016 (correspondente ao item 2.3 da ITC 830/2017): Obrigações contraídas pelo titular do Poder nos dois últimos quadrimestres de seu mandato sem disponibilidade financeira suficiente; e 2.3 – Item 6 do RT 430/2016 (correspondente ao item 2.5 da ITC 830/2017): ausência de regulamentação e atuação do controle interno no âmbito do Poder Legislativo.