

**Voto do Relator 02135/2019-2**

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processos: 09070/2018-1, 03370/2013-8**Classificação:** Recurso de Reconsideração**Setor:** GAC - Rodrigo Chamoun - Gabinete do Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**Criação:** 03/06/2019 17:02**UG:** PMRB - Prefeitura Municipal de Rio Bananal**Relator:** Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun**Interessado:** FELISMINO ARDIZZON**Recorrente:** LUIS HENRIQUE ANASTACIO DA SILVA**Procuradores:** CARLOS ESTEVAN FIOROT MALACARNE (OAB: 12401-ES), FRANCISCO ADAO SILVA DE CARVALHO (CPF: 004.860.937-43)

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO INTERPOSTO EM FACE DO PARECER PRÉVIO 00033/2018-9 - 2ª CÂMARA (TC 03370/2013-8) – PREFEITURA MUNICIPAL DE RIO BANANAL – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO – EXERCÍCIO DE 2012 – INFRINGÊNCIA AO ART. 42, DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL – APLICABILIDADE DA METODOLOGIA ADOTADA EM 2008 ÀS CONTAS DE 2012 – SEGURANÇA JURÍDICA – CONHECIMENTO – PROVIMENTO PARCIAL - PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO – IMPOSSIBILIDADE DE FORMAÇÃO DE AUTOS APARTADOS TENDO EM VISTA A PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA - CIÊNCIA – ARQUIVAMENTO.

O CONSELHEIRO RODRIGO FLÁVIO FREIRE FARIAS CHAMOUN:**I RELATÓRIO**

Versam os autos sobre Recurso de Reconsideração interposto pelo Ministério Público de Contas (MPEC), na pessoa do procurador de contas, Luis Henrique

Anastácio da Silva, em face do Parecer Prévio TC 00033/2018-9 – Segunda Câmara, proferido nos autos TC-03370/2013-8, nos seguintes termos:

[...]

1. PARECER PRÉVIO:

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3370/2013, RESOLVEM os Srs. Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. EMITIR PARECER PRÉVIO recomendando ao Legislativo Municipal de Rio Bananal a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS DAS CONTAS**, relativas ao exercício de 2012, sob a responsabilidade do Sr. Felismino Ardizzon, com fundamento no art. 80, III, da LC 621/2012 c/c o art. 132, inciso III do Regimento Interno.

1.2. DETERMINAR ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

1.3. Dê-se ciência ao interessado;

1.4. Após o trânsito em julgado, **arquive-se.**

2. Por maioria, nos termos do voto-vista do conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, encampado pelo relator, conselheiro Domingos Augusto Taufner. Vencido o conselheiro em substituição João Luiz Cotta Lovatti que votou por emitir parecer prévio pela rejeição das contas, formação de autos apartados e determinação.

3. Data da Sessão: 06/06/2018 - 17ª Sessão Ordinária da 2ª Câmara.

[...]

A admissibilidade recursal foi realizada por meio da Decisão Monocrática 01914/2018-2 (peça 07), através da qual constatei que o pleito atende às hipóteses de cabimento e decidi pelo conhecimento do presente Recurso de Reconsideração, tendo determinado a notificação do senhor Felismino Ardizzon para apresentar contrarrazões recursais.

Nos termos contidos na Certidão de Informação TC 0167/2018-1 (peça 09), o senhor Felismino Ardizzon foi devidamente notificado, em observância às disposições presentes nos artigos 62 e 66, parágrafo único da Lei Complementar Estadual 621/2012 e no art. 5º da Resolução TC 262/2013, tendo apresentado tempestivas contrarrazões (peça 11).

Na Instrução Técnica de Recurso 00081/2019-6 (peça 13), o Núcleo de Controle Externo de Recursos e Consultas (NRC) manifestou-se conclusivamente nos seguintes termos:

[...]

4 CONCLUSÃO

Quanto ao mérito, após análise dos argumentos fáticos e jurídicos apresentados nos autos TC 9070/2018, opina-se pelo **PROVIMENTO** ao recurso interposto no que tange à reforma do **Parecer Prévio TC- 033/2018 – Segunda Câmara**, exarado no Processo de Prestação de Contas Anual da Prefeitura Municipal de Rio Bananal (TC 3370/2013), relativo ao exercício de 2012.

Em decorrência da ausência de elementos suficientes nos presentes autos para elidir, do ponto de vista técnico-contábil, a ocorrência da seguinte irregularidade, conclui por sua manutenção, sugerindo-se, portanto, a reforma do instrumento decisório atacado, uma vez que esta conduz à emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO DAS CONTAS:

- **Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato** (item 3.7 do RT 251/2014 e 3.1 da ITC 652/2016)

Base legal: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

[...]

Dando prosseguimento ao feito, os autos foram encaminhados ao Ministério Público Especial de Contas para manifestação, tendo o procurador Luis Henrique Anastácio da Silva, manifestando-se no mesmo sentido do NRC (Parecer do Ministério Público de Contas 01435/2019-9 – peça 17).

II FUNDAMENTOS

Examinando os autos, verifico que se encontra devidamente instruído, portanto, apto à apreciação de mérito, eis que observados todos os trâmites legais e regimentais.

Antes, porém, passo a fundamentar o conceito de parecer prévio, com a inclusão do relatório técnico, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio, que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito pelo Poder Legislativo municipal.

II.1 PARECER PRÉVIO - CONCEITO

A Constituição Federal, de 5 de outubro de 1988 dispõe no art. 31, §1º, que a fiscalização do município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei; e que o controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos tribunais de contas dos estados ou do município ou dos conselhos ou tribunais de contas dos municípios, onde houver.

O parecer prévio, emitido pelo órgão competente sobre as contas que o prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal. O ordenamento jurídico brasileiro conferiu admirável importância ao parecer prévio sobre as contas anuais de prefeito, pois o quórum de dois terços é superior ao de três quintos exigidos para a aprovação de emendas à Constituição, concedendo um elevado *status* constitucional à emissão de tais pareceres. (ANDRADA, Antônio Carlos Doogal de; BARROS, Laura Correa de. *Revista do Tribunal de Contas de Minas Gerais*. Belo Horizonte: v. 77, nº 4, ano XXVIII, 2010. Disponível em: <<http://revista.tce.mg.gov.br/Revista/RetornaRevista/442>>).

Essa regra constitucional é cristalina ao determinar que não há o julgamento, pelo Poder Legislativo, das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sem antes haver a opinião especializada do respectivo Tribunal de Contas por meio da emissão do parecer prévio. Na esteira desse entendimento, o Supremo Tribunal Federal – STF analisou a matéria através da Ação Direta de Inconstitucionalidade ADI nº 3.077 e asseverou que o parecer é prévio e indispensável ao julgamento. (Ministra relatora: Cármen Lúcia, julgada em 16 de novembro de 2016, informativo 847):

O Tribunal julgou parcialmente procedente pedido formulado em ação direta ajuizada em face de dispositivos da Constituição do Estado de Sergipe que dispõem sobre as competências do Tribunal de Contas estadual [...]. Relativamente à expressão contida na parte final do inciso XII do art. 68, que permite que as Câmaras Legislativas apreciem as contas anuais prestadas pelos prefeitos, independentemente do parecer do Tribunal de Contas do Estado, caso este não o ofereça em 180 dias a contar do respectivo recebimento, o Colegiado vislumbrou ofensa ao art. 31, §2º, da Constituição Federal. Asseverou, no ponto, que **o parecer prévio a ser emitido pela Corte de Contas seria imprescindível, somente deixando de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.** (g.n.)

Segundo José de Ribamar Caldas Furtado, conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão e professor de Direito Administrativo da Universidade Federal

do Maranhão – UFMA, o dever de prestar contas anuais é da pessoa física do prefeito. (FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de Governo e contas de gestão. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Ano 35, nº 109. Brasília: 2007, p. 63).

Nesse caso, o prefeito age em nome próprio, e não em nome do município. É uma obrigação personalíssima que só o devedor pode efetivar, e a omissão é tão grave que, quando as contas não forem prestadas devidamente, na forma da lei, poderá ensejar intervenção do estado em seus municípios, conforme art. 35, II da CF/1988.

Além disso, o art. 1º, VI, §§1º e 2º do Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967 diz que são crimes de responsabilidade dos prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores, deixar de prestar contas anuais da administração financeira do município à Câmara de Vereadores, ou ao órgão que a Constituição do estado indicar, nos prazos e condições estabelecidos.

No mesmo preceito, o crime de não prestar contas é punido com a pena de detenção de três meses a três anos, e a condenação definitiva acarreta a perda de cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação.

Nessa ótica também, deixar de prestar contas quando esteja obrigado a fazê-lo constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública, conforme art. 11, VI, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

Os arts. 48 e 49 da Lei Complementar 101, de 4 de maio de 2000 prescrevem que são instrumentos de transparência da gestão fiscal, dentre outros, a ampla divulgação das prestações de contas e o respectivo parecer prévio, os quais ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.

Como se extrai dos exemplos acima, o ordenamento jurídico brasileiro fornece uma relevante estatura ao ato de prestar contas do Chefe do Executivo. Então o que de fato seria a prestação anual de Contas de Governo?

A primeira distinção – entre a emissão do parecer prévio pelos tribunais de contas e o julgamento dos responsáveis por recursos públicos – foi matéria analisada pelo Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade – ADI nº 849 MT (Ministro relator: Sepúlveda Pertence, julgada em 11 de fevereiro de 1999 e publicada em 23 de abril de 1999). Segue sua ementa.

[...]

É clara a distinção entre a do art. 71, I – de apreciar e emitir Parecer Prévio sobre as contas do Chefe do Poder Executivo, a serem julgadas pelo Legislativo – e a do art. 71, II – de julgar as contas dos demais administradores e responsáveis, entre eles os dos órgãos do Poder Legislativo e do Poder Judiciário. II. A diversidade entre as duas competências, além de manifesta, é tradicional, sempre restrita a competência do Poder Legislativo para o julgamento das contas gerais da responsabilidade do Chefe do Poder Executivo, precedidas de Parecer Prévio do Tribunal de Contas: **cuida-se de sistema especial adstrito às contas do Chefe do Governo, que não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária:**

Na mesma linha, decidiu o Superior Tribunal de Justiça – STJ no Recurso Ordinário de Mandado de Segurança – ROMS nº 11.060 GO (Ministra relatora: Laurita Vaz, julgado em 25 de junho de 2002):

[...]

O conteúdo das contas globais prestadas pelo Chefe do Executivo é diverso do conteúdo das contas dos administradores e gestores de recurso público. As primeiras demonstram o retrato da situação das finanças da unidade federativa (União, estados, DF e municípios). Revelam o cumprir do orçamento, dos planos de governo, dos programas governamentais, demonstram os níveis de endividamento, o atender aos limites de gasto mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação, gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos Balanços Gerais prescritos pela Lei 4.320/64. Por isso, é que se submetem ao parecer prévio do Tribunal de Contas e ao julgamento pelo Parlamento (art. 71, 1º c/c. 49, IX da CF/88). (g.n.)

Outra valiosa contribuição sobre o tema é fornecida por Caldas Furtado quando sugere alguns parâmetros para o exame das contas de Governo feitos pelos tribunais de contas e julgamento exercido pelos vereadores (FURTADO, José de Ribamar Caldas. Os regimes de contas públicas: contas de Governo e contas de gestão. *Revista do Tribunal de Contas da União*. Ano 35, nº 109. Brasília: 2007, p.70):

Tratando-se de exame de contas de Governo **o que deve ser focalizado não são os atos administrativos vistos isoladamente**, mas a conduta do administrador no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção das leis orçamentárias (PPA, LDO e LOA), que foram propostas pelo Poder Executivo e recebidas, avaliadas e aprovadas, com ou sem alterações, pelo Legislativo. **Aqui perdem importância as formalidades legais** em favor do exame da eficácia, eficiência e efetividade das ações governamentais. Importa a avaliação do desempenho do chefe do Executivo, que se reflete no resultado da gestão orçamentária, financeira e patrimonial. (g.n.)

Nesse dever constitucional, o prefeito não as presta unicamente como chefe de um dos Poderes, mas como responsável geral pela execução orçamentária. Portanto, tais contas devem ser examinadas pelos tribunais de contas com foco na conduta do Chefe do Executivo no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas idealizadas na concepção do PPA, da LDO e da LOA.

Na mesma linha interpretativa seguiu o TCEES quando editou a Instrução Normativa TC Nº 43, de 5 de dezembro de 2017. A referida instrução define em seu art. 3º, “c”, III, as Contas de Governo como um conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e operacional, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para avaliação da gestão política do chefe do Poder Executivo e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo.

O parecer prévio, portanto, deve avaliar o cumprir do orçamento, dos planos de Governo, dos programas governamentais, dos limites impostos aos níveis de endividamento, aos gastos mínimo e máximo previstos no ordenamento para saúde, educação e gastos com pessoal. Consubstanciam-se, enfim, nos balanços gerais, definidos na Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964.

Alinhando-se à CF/1988, o art. 29 da Constituição do Estado do Espírito Santo, de 5 de outubro de 1989 dispõe que a fiscalização financeira e orçamentária do município será exercida pela Câmara Municipal mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

A Constituição estadual estabelece, ainda, no art. 71, II, que o controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa ou da Câmara Municipal, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete emitir parecer prévio sobre as contas dos prefeitos, em até vinte e quatro meses, a contar do seu recebimento.

O art. 1º, III da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 determina que ao Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, órgão de controle externo do estado e dos municípios, compete apreciar as contas prestadas anualmente pelos prefeitos, com a emissão de parecer prévio no prazo de até vinte e quatro meses a contar do seu recebimento.

A Lei Orgânica 621/2012, dispõe, ainda, em seu art. 80, I, II e III, que o parecer prévio sobre as contas de Governo poderá ser pela: aprovação das contas; aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal; ou pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

II.2 DO RELATÓRIO TÉCNICO 00033/2018-9 (PROCESSO TC 3370/2013-8)

A Prestação de Contas Anual reflete a atuação do chefe do Poder Executivo municipal, no exercício das funções políticas de planejamento, organização, direção e controle das políticas públicas, em respeito aos programas, projetos e atividades estabelecidos pelos instrumentos de planejamento aprovados pelo Legislativo Municipal, quais sejam: o Plano Plurianual, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual; bem como, em respeito às diretrizes e metas fiscais estabelecidas e às disposições constitucionais e legais aplicáveis.

As contas consolidadas foram objeto de análise pelo Núcleo de Controle Externo de Contabilidade e Economia, com vistas à apreciação e à emissão do parecer prévio que subsidiará o julgamento da prestação de contas anual do prefeito, pelo Poder Legislativo municipal.

Considerando o resultado da análise do processo sob apreciação, tem-se a evidenciar o que segue:

1. CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES

Trata o presente processo da Prestação de Contas Anual (PCA) da Prefeitura Municipal de Rio Bananal, exercício de 2012, formalizada em atenção ao art. 127 da Res. TCEES 182/02, vigente à época.

A análise da PCA limita-se ao conjunto de informações orçamentárias, financeiras e patrimoniais encaminhados a esta Corte de Contas nos termos do art. 127 da Resolução TCEES nº. 182/2002 e os procedimentos aplicados baseiam-se nos descritos na Nota Técnica SGCE 001/2013.

2. FORMALIZAÇÃO

2.1. CUMPRIMENTO DE PRAZO

A Prestação de Contas foi encaminhada a este Tribunal, através do Ofício Of. n. 035/2013-GAB de 05/02/2013 e autuada em 07/02/2013, de acordo, portanto, com o art. 105 da Resolução TCEES nº 182/02.

2.2. CONFERÊNCIA DOCUMENTAL

Quanto à formalização documental, a Prestação de Contas Anual está composta pelas Demonstrações Contábeis e demais documentos exigidos pelo Regimento Interno deste TCEES e nos termos da Lei Federal nº 4.320/1964.

2.3. ASSINATURA DA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

Averiguando a documentação apresentada, constata-se que os demonstrativos contábeis apresentam a assinatura do Prefeito e do Contabilista Responsável, Sr. Almir Capellini Lamera, CRC – ES 009906/O-4.

3. GESTÃO ORÇAMENTÁRIA E FISCAL

3.1. RESULTADO ORÇAMENTÁRIO

Base Legal: Art. 165, § 8º da Constituição Federal; Art. 38 da Lei Complementar 101/2000; Art. 7º, inciso II da Lei Federal nº 4.320/64; Lei Municipal nº 1125/2011 – LOA 2012.

A Lei Municipal 1125/2011 – Lei Orçamentária Anual para o exercício de 2012 (Processo TC 689/2012) estimou a receita e fixou a despesa em R\$ 54.340.000,00. Foi autorizada abertura de Créditos Suplementares no exercício financeiro de 2012 de até 15% do valor total do seu orçamento.

A relação de suplementações do Município **informa um montante de R\$ 12.378.807,77**, relativo ao total geral de suplementações realizadas em função da autorização constante na LOA, cumprindo, portanto, os limites legais estabelecidos.

Demonstração do Orçamento

Créditos Orçamentários e Suplementares	R\$	57.910.044,00
(+) Créditos Especiais e Extraordinários	R\$	0,00
(=) Despesa Fixada	R\$	57.910.044,00

Demonstração da Receita

Constata-se que houve um Superávit de Arrecadação, em relação à previsão, conforme demonstrado abaixo:

Receita Arrecadada	R\$	55.706.782,03
(-) Receita Prevista	R\$	54.340.000,00
(=) Superávit de Arrecadação	R\$	1.366.782,03

Demonstração da Despesa

Confrontando-se a Despesa Fixada com a Executada constata-se que houve Economia Orçamentária no exercício, conforme demonstrado abaixo:

Despesa Fixada	R\$	57.910.044,00
(-) Despesa Executada	R\$	51.714.814,23
(=) Economia Orçamentária	R\$	6.195.229,77

Resultado Orçamentário

No confronto entre a Receita Orçamentária Arrecadada e a Despesa Orçamentária Executada, apurou-se Superávit Orçamentário, conforme demonstrado a seguir:

Receita Arrecadada	R\$	55.706.782,03
(-)Despesa Orçamentária Executada	R\$	51.714.814,23
(=) Superávit Orçamentário	R\$	3.991.967,80

3.2. RESULTADO FINANCEIRO

Base Legal: artigo 1º, §§ 1º e 4º da Lei Complementar 101/2000 e artigo 48, alínea "b" da Lei Federal 4.320/64.

No confronto entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, apurou-se **superávit financeiro**, conforme demonstrado a seguir:

RESULTADO FINANCEIRO		
Ativo Financeiro	R\$	39.173.858,38
(-) Passivo Financeiro	R\$	4.517.759,53
(=) Superávit Financeiro	R\$	34.656.098,85

3.3. RESULTADO PATRIMONIAL

Base Legal: artigos 100, 104 e 105 da Lei Federal 4.320/64.

Analisando as alterações verificadas no patrimônio, os demonstrativos contábeis indicam que o **resultado patrimonial do exercício foi positivo**, evidenciando um **Ativo Real Líquido de R\$ 47.855.793,46**.

3.4. PREVIDÊNCIA

Base Legal: Lei Federal 8.212/91, artigo 30, inciso I, alíneas "a" e "b" e artigo 37 da Constituição da República.

Do balancete da despesa orçamentária do município, verificou-se que foi empenhado e liquidado em obrigações patronais o valor de R\$ 1.638.488,54, tendo sido pago o valor de R\$ 1.322.919,86, ficando em restos a pagar apenas R\$ 315.568,68, não havendo indício de falta de pagamento de obrigações previdenciárias patronais.

Da análise do Anexo 17, constata-se que não há indício de falta de pagamento à autarquia federal das contribuições previdenciárias retidas de servidores.

3.5. DESPESA COM PESSOAL**3.5.1. Poder Executivo**

Base Legal: Artigos 20 e 22 da Lei Complementar 101/2000.

Constatamos, a partir dos dados encaminhados nesta Prestação de Contas Anual, que a despesa com pessoal do Poder Executivo, no montante de **R\$ 24.684.658,64**, **manteve-se abaixo** dos limites máximo e prudencial estabelecidos nos artigos 20, inciso III, alínea "b" e 22, parágrafo único da Lei Complementar 101/2000 (**Anexo 3**).

3.5.2. Poderes Executivo e Legislativo [Consolidado]

Base Legal: Artigos 19 e 22 da Lei Complementar 101/2000.

Quanto à despesa consolidada com pessoal, no total de **R\$ 25.821.518,51**, constatamos que **não excedeu** os limites máximo e prudencial estabelecidos pelos artigos 19, inciso III e 22, parágrafo único, da legislação citada (**Anexo 3**).

3.6. DÍVIDA PÚBLICA – ENDIVIDAMENTO

Base Legal: Lei Complementar Federal 101/2000, artigo 29, e Resolução 40/2001, do Senado Federal, artigo 3º, inciso II.

De acordo com o Demonstrativo da Dívida Consolidada Líquida (2º semestre/2012), enviado por meio do sistema LRFWEB, a dívida consolidada líquida esteve em conformidade com o limite estabelecido de 120% da Receita Corrente Líquida.

3.6.1. Contratação de Operação de Créditos

Base Legal: artigo 35 da Lei Complementar 101/2000, Lei Federal 4.595/64, artigo 6º, inciso I da Res. do Senado Federal 43/01 e artigo 167, III da Constituição da República.

De acordo com o Demonstrativo de Operações de Créditos encaminhado via sistema LRFWEB (2º semestre/2012), verifica-se que foram observados os limites para contratação de operações de crédito, conforme previsto na Resolução do Senado Federal e no art. 167 da Constituição da República.

3.6.2. Garantia de Valores

Base Legal: art. 55, inciso I, alínea "c" e art. 40, §1º da Lei Complementar 101/2000.

De acordo com as informações encaminhadas pelo município, por meio do sistema LRFWEB, relativas ao 2º semestre do exercício de 2012, constata-se que não houve concessão de garantias ou recebimento de contra garantias.

3.7. OBRIGAÇÃO DE DESPESA CONTRAÍDA NO FIM DO MANDATO

Base Legal: art. 42 da Lei Complementar 101/2000.

O art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal veda ao titular do Poder Executivo contrair obrigação de despesas nos dois últimos quadrimestres do seu mandato sem que haja disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento.

Para apurar se o Chefe do Poder Executivo cumpriu o art. 42 da LRF, foram utilizadas as informações extraídas do sistema contábil do município nos exercícios de 2012 (passivo financeiro, cancelamento de restos a pagar) e 2013 (rubrica de despesas de exercícios anteriores - anexo). Os dados utilizados na referida análise foram coletados *in loco* e apurados conforme planilha de aferição do cumprimento do artigo 42 da Lei Complementar Federal 101/2000, considerando a destinação de recursos em saúde, educação e outros, bem como a possibilidade das obrigações terem sido assumidas antes ou depois de 30/04/12 (**Anexo 04**).

Dito isto, nos termos do § único, do art. 42 da Lei Complementar 101/00, confrontando-se as disponibilidades de caixa com as obrigações financeiras contraídas, antes da inscrição de restos a pagar não processados, foi obtido o seguinte resultado (planilha detalhada em anexo):

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de Caixa (A)	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida Até 30/04 (D) = (A) - (B)	Dispon. Líquida A partir de 01/05 (E) = (D) - (C)
		Até 31/04 (B)	A partir de 01/05 (C)		
Saúde - Recursos próprios	63.266,62		610.006,86	63.266,62	-546.740,24
Saúde - Recursos SUS	1.034.143,60	20.514,42	22.855,10	1.013.629,18	990.774,08
Saúde - Outros recursos	161.690,33	224621,53		-62.931,20	-62.931,20
Educação - Recursos próprios	201.666,71	149.386,90	430.684,95	52.279,81	-378.405,14
Educação - Recursos programas federais	104.894,45	145,40	3.711,35	104.749,05	101.037,70
Educação - Outros recursos	745.278,44			745.278,44	745.278,44
Recursos do RPPS	34.546.172,55		2679,14	34.546.172,55	34.543.493,41
Demais vinculadas	1.384.976,99	13.716,01	40.611,97	1.371.260,98	1.330.649,01
Não vinculadas	509.600,44	31.656,77	799.954,89	477.943,67	-322.011,22
Total	38.761.690,13	440.041,03	1.910.604,26	38.311.649,10	36.401.144,84

E após inscrição dos restos a pagar não processados o resultado é o que segue:

Destinação dos recursos	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida Até 30/04 (H) = (E) - (F)	Dispon. Líquida A partir de 01/05 (I) = (H) - (G)
	Até 31/04 (F)	A partir de 01/05 (G)		
Saúde - Recursos próprios	4.600,00	34.147,60	-551.340,24	-585.487,84
Saúde - Recursos SUS	20264,42	17.777,81	970.509,66	952.731,85
Saúde - Outros recursos		250.000,00	-62.931,20	-312.931,20
Educação - Recursos próprios		37009,38	-378.405,14	-415.414,52
Educação - Recursos programas federais		41.160,00	101.037,70	59.877,70
Educação - Outros recursos		733.445,00	745.278,44	11.833,44
Recursos do RPPS		221.863,31	34.543.493,41	34.321.630,10
Demais vinculadas		805.936,25	1.330.649,01	524.712,76
Não vinculadas			-322.011,22	-322.011,22

Do quadro acima se pode constatar que em 31/12/12 houve insuficiência de caixa, respectivamente de R\$ 585.487,84 e R\$ 415.414,52, para saldar obrigações de despesas vinculadas à saúde e à educação com recursos próprios, bem como para despesas de educação custeadas com outros recursos (insuficiência de R\$ 312.931,20) e Despesas não vinculadas (insuficiência de R\$ 322.011,22).

Verifica-se também que os recursos em caixa já não eram suficientes para saldar as obrigações contraídas até 30/04/2012, ficando a assunção de obrigações de despesa nos dois últimos quadrimestres em desacordo com o art. 42 da LRF [-322.011,22 - (546.740,24 + 62.931,20 + 378.405,14)].

Registre-se que, por força do art. 8º, § único da Lei de Responsabilidade Fiscal, o superávit de disponibilidade dos recursos financeiros percebidos do SUS, de convênios da saúde e educação, do FNDE (programas federais) e de demais vínculos (convênios) não pode ser utilizado para suportar as deficiências verificadas, em função da destinação específica.

Nesse sentido, conclui-se pela **inexistência de suficiente disponibilidade de caixa de recursos próprios para o cumprimento das obrigações de despesas contraídas nos últimos dois quadrimestres do mandato encerrado em 31/12/12, vinculadas à saúde – recursos próprios (R\$ 4.875.663,05) e à educação – recursos próprios (R\$ 16.927.030,54), bem como às demais despesas de educação custeadas com outros recursos (R\$ 745.895,36) e Demais despesas vinculadas (R\$ 1.515.504,61), inobservado, portanto, o art. 42 da Lei Complementar 101/00 (LRF).**

Vale acrescentar que o descumprimento do art. 42 da Lei Complementar 101/00 pode configurar a hipótese prevista no art. 356-C do Decreto-Lei 2.848/40 e o art. 5º, III da Lei 10.028/2000, sujeitando o responsável às sanções legalmente previstas, cabendo ao mesmo apresentar os esclarecimentos que julgar necessários.

3.8. REMESSA E PUBLICAÇÃO DE DADOS E PARECERES DE ALERTA PERTINENTES AO RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - RREO E AO RELATÓRIO DE GESTÃO FISCAL - RGF

Base Legal: art. 59, §1º, incisos I a IV, da Lei Complementar 101/2000.

Mediante consulta ao Sistema LRFWEB, verifica-se que não foi formalizado processo relacionado ao descumprimento de prazo de encaminhamento do relatório a esta Corte de Contas.

Quanto aos pareceres de alerta, foram formalizados processos e encaminhados em função de:

- Gastos com Pessoal: 48,60% da RCL, acima do limite prudencial – 2º semestre de 2012 – Processo TC: 2142/2013;
- Meta Bimestral de Arrecadação: Não atingimento do estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias relativamente ao 1º bimestre de 2012 (Processo TC: 2728/2012);
- Meta Bimestral de Arrecadação: Não atingimento do estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias relativamente ao 2º bimestre de 2012 (Processo TC: 4057/2012);
- Meta Bimestral de Arrecadação: Não atingimento do estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias relativamente ao 3º bimestre de 2012 (Processo TC: 5520/2012);
- Meta Bimestral de Arrecadação: Não atingimento do estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias relativamente ao 4º bimestre de 2012 (Processo TC: 6590/2012);
- Meta Bimestral de Arrecadação: Não atingimento do estabelecido na Lei de Diretrizes Orçamentárias relativamente ao 5º bimestre de 2012 (Processo TC: 428/2013);

4. LIMITES CONSTITUCIONAIS

4.1. APLICAÇÕES EM AÇÕES E SERVIÇOS PÚBLICOS DE SAÚDE

Base Legal: Artigo 77, inciso III, do ADCT da CRF/88 – Redação dada pelo artigo 7º da EC 29/2000.

Com base nos dados encaminhados nesta Prestação de Contas Anual – PCA, constatou-se que as despesas próprias com saúde, no total de **R\$ 11.006.961,43**, equivalente a **36,66%** das Receitas de Impostos e Transferências Constitucionais e Legais, **cumpriu** o disposto na Emenda Constitucional 29 (**Anexo 5**).

4.2. REMUNERAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO

Base Legal: Lei 11.494/2007 e no inciso XII, do artigo 60 do ADCT da CRF/88 – redação dada pela Emenda Constitucional 53, de 19/12/2006.

Analisando os dados apresentados na PCA, verificou-se que foi aplicado em remuneração dos profissionais do magistério o correspondente a **71,65%** dos recursos recebidos do FUNDEB, **cumprindo** o disposto no regramento jurídico (**Anexo 6**).

4.3. MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Base Legal: Artigo 212 da CRF/88.

Da análise dos números apresentados na PCA, constatou-se que foi aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino o correspondente a **25,46%** do total da Receita bruta de Impostos, **cumprindo** a determinação constante no caput art. 212 da CF/1988 (**Anexo 6**).

4.4. REPASSE DE DUODÉCIMO À CÂMARA MUNICIPAL

Base Legal: Artigo 29–A da CRF/88

No que se refere aos valores transferidos à Câmara Municipal, segundo os dados apontados na PCA, a Prefeitura Municipal repassou o montante de **R\$ 2.009.571,96**, no exercício de 2012, **dentro do limite máximo** de R\$ 2.009.571,97 estabelecido pela Constituição Federal.

5. AGENTES POLÍTICOS

Base Legal: Artigo 29, inciso V, da CRF/88 e a Lei Municipal nº 931/2008.

Aprovada pela Câmara Municipal e sancionada pelo Executivo, a Lei Municipal 931/2008 fixou os subsídios do Prefeito e Vice Prefeito, respectivamente, em R\$ 10.000 e R\$ 4.000,00 para o quadriênio 2009/2012.

De acordo com o art. 3º da supracitada lei os subsídios de Prefeito e Vice também poderão ser reajustados anualmente, na mesma data e sem distinção do índice estabelecido para os servidores municipais, na forma do inciso X, do art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil atual, respeitados os limites legais e constitucionais.

Conforme fichas financeiras encaminhadas, os subsídios do Prefeito e Vice em dezembro de 2012 são respectivamente R\$ 11.765,56 e R\$ 4.706,22, em virtude dos reajustes concedidos pelas Leis municipais 1046/10 de 31/08/2010 e 11/12 de 27/03/2012.

6. ANEXOS

Documento 1 – Matriz Receita

Documento 2 – RCL

Documento 3 – Gastos com Pessoal

Documento 4 – Gastos no Fim de Mandato

Documento 5 – Gastos com Saúde

Documento 6 – Gastos com Educação

7. CONCLUSÃO

Examinada a Prestação de Contas, constante do presente processo, referente ao exercício de 2012, formalizada conforme disposições da Resolução TC nº 182/02 desta Corte de Contas.

Quanto à análise contábil procedida, sugere-se que o gestor, **Sr. Edmilson Santos Eliziário**, seja **CITADO** para apresentar justificativa referente à inconformidade apontada no **item 3.7 deste RTC**.

II.3 MÉRITO RECURSAL

II.3.1 Da obrigação de despesa contraída no fim do mandato (item 3.7 do RT 251/2014 e 2.1 da ITC 652/2016)

Base legal: artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

Compulsando os autos TC 3370/2013, constatou-se que restou mantida na Instrução Técnica Conclusiva ITC 652/2016 apenas a irregularidade registrada no item 3.7 do RT 251/2014, correspondente à Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato, no valor de R\$ 1.451.869,28, portanto, descumprimento ao disposto no artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Consoante ponderações do Parecer Prévio atacado (Parecer Prévio TC 0033/2018), emitido pela Segunda Câmara desta Corte de Contas, restou pacificado o entendimento de que “diante das alterações interpretativas promovidas e da falta de informações necessárias para sua aferição, considerando, ainda, a Decisão Normativa 001/2018, aprovada por esta Corte de Contas, que sugere a inviabilidade de reabertura da instrução processual do autos”, o apontamento em tela não possuiria o condão de macular as contas, devendo permanecer no campo da ressalva.

Em impugnação ao Parecer Prévio TC 033/2018, o recorrente apresentou em sua peça recursal argumentos relativos à irregularidade apontada no Relatório Técnico RT 251/2014, requerendo, além da reforma do instrumento decisório, a formação de autos apartados após o trânsito em julgado, com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o prefeito municipal, em decorrência de descumprimento ao disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei 10.028/2000.

Segundo mencionado pelo MPC, em que pese a comprovação nos autos TC 3370/2013 de insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesas contraídas em final de mandato, no pronunciamento objurgado teria prevalecido, segundo seu entendimento, fundamento equivocado de que:

[...]

é impossível a análise nesta prestação de contas da irregularidade descrita no item 3.7 do Relatório Técnico Contábil (RTC) nº 251/2014, bem como na Instrução Técnica Inicial (ITI) nº 1749/2014, cujo teor atribui ao Sr. Felismino Ardizzon a responsabilidade pela ocorrência da suposta irregularidade titulada de ‘Obrigação de Despesas Contraída no Fim do Mandato.

Em complementação a suas argumentações, o recorrente aduziu que “a Equipe Técnica, após regular consulta aos dados, em sede de Manifestação Técnica

1417/2017, manteve o posicionamento pela irregularidade do item em comento”, tendo sido registrado, com base na relação apresentada, “contratos firmados nos últimos oito meses do exercício de 2012, muito dos quais geradores de Restos a Pagar Processados”.

No que tange aos contratos evidenciados na MT 1417/2017, o Recorrente inferiu que estes mesmo revestidos de essencialidade ou de caráter contínuo, criaram quanto a parte liquidada uma obrigação de despesa que dependia de disponibilidade de caixa, sob pena de violação ao art. 42 da LRF, em plena conformidade aos Pareceres Consulta TC 025/2004 (Processo TC 2089/2004), 03/2005 (Processo TC 3706/2004) e 12/2007 (Processo TC 6259/2007).

Do exame das contrarrazões apresentadas nos presentes autos, constatou-se que o recorrido aduz que esta Corte de Contas teria pacificado no presente caso, por meio do Parecer Prévio TC 033/2018, o entendimento de que a Nota Técnica SEGEX 001/2013, por ter sido editada após o término do exercício de 2012 e em obediência ao Princípio da Segurança Jurídica, não teria aplicabilidade sobre as contas do exercício de 2012, em consonância, ainda, com as disposições da Decisão Normativa TC 001/2018.

Verificou-se ainda, que o ponderou que “a apuração dos valores constantes da MT na qual se baseiam o RR carece de muitas correções”, sendo assim, este apresentou em sua argumentação diversas considerações quanto a alguns empenhos levantados pela Área Técnica deste Tribunal na MT 1417/2017 os quais, em seu entendimento, se revestiriam das características de essencialidade, emergência e continuidade e deveriam ser deduzidos da apuração realizada.

Por fim, o gestor aduziu quanto à impossibilidade de se considerar o resultado da diligência materializada na Manifestação Técnica 1417/2017, pois aquela não teria “seguido os critérios técnicos definidos por esta própria Corte de Contas” e não teria levado em consideração anulações de restos a pagar por não adimplemento por parte do credor ou por emissão em duplicidade, valores estes que, em seu entendimento, não deveriam fazer parte da base de cálculo.

A área técnica discordou das contrarrazões trazidas, pois, em que pese a determinação de diligências no sentido de “saber a origem da contratação dos

valores” e, até mesmo, as determinações efetuadas no sentido de identificar a existência de despesas de caráter contínuo ou emergencial entre os valores contratados, as quais de fato ocorreram, a Decisão Normativa TC 001/2018 não discorreu quanto a não aplicabilidade da Nota Técnica SEGEX 001/2013 (norma interna) sobre as contas do exercício de 2012.

A Decisão Normativa 001/2018, publicada em 29 de maio de 2018 e com vigência a partir daquela data (art. 3º do instrumento), ratificou critérios e orientações fixados por meio dos Pareceres em Consulta TC 025/2004, TC 003/2005 e TC 012/2007, vigentes, portanto, para as contas sob análise, bem como ratificou algumas interpretações extraídas de precedentes do Plenário deste Tribunal.

No que tange às menções do recorrido quanto a anulações de restos a pagar ocorridas em 2013, as quais teriam decorrido de não adimplemento por parte do credor ou por emissão em duplicidade, a área técnica registrou que não existe previsão legal de que estas possam ser deduzidas da base de cálculo referente ao exercício de 2012, quando da apuração do cumprimento ao disposto no art. 42 da LRF.

E, quanto às argumentações e o conteúdo dos quadros demonstrativos trazidos no presente Recurso de Reconsideração, a área técnica verificou que se mostraram idênticos aos apresentados por ocasião da sustentação oral (Memorial 00009/2018-5 – Processo TC 3370/2013), consoante observado ao se fazer uma análise comparativa entre os conteúdos acostados às fls. 511/524 do Processo TC 3370/2013 e os apresentados às fls. 32/44 dos presentes autos.

Em síntese, concluiu a área técnica que, diante de todo o relatado, da ausência de novos elementos e considerando-se, sobretudo, que subsistiu a insuficiência financeira decorrente de despesas contraídas no período vedado a serem pagas no exercício seguinte da ordem de R\$ 1.451.869,28, opinou pela manutenção da irregularidade do presente item e pela reforma do Parecer Prévio TC 033/2018, proferido pela Segunda Câmara desta Corte nos autos do Processo TC 3370/2013, nos termos requeridos pelo Ministério Público de Contas.

Pois bem, a LRF consolidou-se como um dos marcos mais austeros do mundo no controle das finanças públicas. Com quase duas décadas de vida, conseguiu mudar

radicalmente a bagunçada tradição fiscal brasileira. Historicamente, é uma revolução nas finanças públicas e, procedimentalmente, um rígido código de conduta para os administradores públicos.

A quase totalidade de suas normas relaciona-se à viabilização do equilíbrio orçamentário intertemporal, à prevenção de déficits e ao controle da dívida pública, objetivos amplamente contemplados em seu art. 1º, §1º:

Art. 1º [...]

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

Nesse contexto, ganha relevo o art. 42, parágrafo único da mesma norma:

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. [g.n.]

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.

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

Como se não bastasse o conjunto de normas rígidas dispostas na LRF para combater o déficit público, o legislador foi além. Em discussão contemporânea à sua promulgação, o Congresso Nacional aprovou ainda a Lei 10.028, de 19 de outubro de 2000 (Lei de Crimes Fiscais), alterando o Código Penal que passou a contar com remédios amargos contra o administrador público que agredir as questões centrais da Lei Complementar 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.

[g.n.]

É importante salientar que, embora o artigo 42, da LRF se refira pontualmente às despesas contraídas nos oito meses do último ano de mandato, o inciso XII, do artigo 1º, do Decreto-Lei 201, de 27 de fevereiro de 1967 considera crime de responsabilidade do prefeito “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 8.666, de 21 de junho de 1993, 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.** [g.n.]

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.

II.3.2 Aplicabilidade da metodologia adotada em 2008 às contas de 2012

É de conhecimento de todos que minha convicção pessoal a respeito do tema sempre foi no sentido de que a infringência ao art. 42, da LRF configura irregularidade grave que pode ensejar a rejeição das contas do chefe do Executivo.

Tanto é assim que ao apreciar o processo TC 4003/2013-1, do qual fui relator e voto vencido, o Plenário desta Corte percorreu diferentes linhas intelectivas na busca de identificar a mais apropriada metodologia de cálculo a ser incidida para verificação do cumprimento do citado dispositivo legal.

Ocorre que, mesmo após a manifestação dos diversos atores que integram esta Corte (conselheiros titulares, substitutos, Ministério Público de Contas e área técnica), o desfecho alcançado, contudo, resultou na inaplicabilidade do art. 42, da LRF aos gestores em fim de mandato no exercício de 2012, por alegada inexistência de elementos de convicção para avaliar a ocorrência ou não da irregularidade.

Na ocasião, o fundamento nodal do Parecer Prévio 00027/2018-3, proferido em apertada maioria que contou inclusive com voto de desempate do conselheiro presidente, foi o princípio da segurança jurídica, privilegiado ante a possível incerteza a respeito das fórmulas aplicáveis à época.

A partir daí, esse precedente passou a ser utilizado como paradigma para casos similares.

Com o padrão alcançado por esta Corte no processo TC 4003/2013-1, me curvei ao entendimento majoritário e passei a aplicá-lo a casos análogos, sempre homenageando o princípio da colegialidade em detrimento da minha própria convicção pessoal, que era vencida e minoritária, priorizando, desse modo, a força normativa dos precedentes deste Colegiado.

Todavia, levo em consideração a composição deste Plenário à época da apreciação do TC 4003/2013-1. Embora inequivocamente respaldado no modelo constitucional, o retrato dos quóruns então atingidos demonstrava a vicissitude pela qual este Tribunal atravessou durante 12 anos, caracterizado pelo revezamento de julgadores efetivos e substitutos.

Doravante, o contexto é outro e a formatação deste Plenário enfim voltou a encontrar a fiel e exata correspondência no texto constitucional, volvendo a se subsumir à perfeita arquitetura traçada pelo § 2º do art. 74 da Constituição Estadual, qual seja:

Art. 74. [...]

§ 2º Os Conselheiros do Tribunal de Contas serão escolhidos obedecendo-se a seguinte proporção:

I - 03 (três) de escolha do Governador do Estado, com aprovação da Assembleia Legislativa, observado a condição de:

a) 01 (um) de livre indicação, com aprovação da Assembleia Legislativa;

b) 02 (dois) alternadamente dentre Auditores e Membros do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, indicados em lista tríplice pelo Tribunal, segundo os critérios de antiguidade e merecimento, e recebidas as indicações o Governador do Estado, indicará um que submeterá à aprovação da Assembleia Legislativa;

II - 04 (quatro) escolhidos pela Assembleia Legislativa.

Ademais, recentemente, nos autos do processo TC 2721/2018, uma nova proposição jurídica foi alcançada pelo conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo, no sentido de reconhecer que o gestor de 2012 dominava a metodologia aplicada por esta Corte em 2008.

Tal compreensão não apenas elimina qualquer grau de incerteza na apuração de eventual descumprimento ao art. 42, da LRF, como também vai ao encontro do próprio entendimento formado a partir do julgamento do processo TC 4003/2013-1, na medida em que revelou uma solução convergente, capaz de harmonizar, a meu ver, até mesmos os votos contrários já proferidos, assegurando o exercício da jurisdição deste Tribunal de Contas sem qualquer desvio à segurança jurídica, cerne das deliberações posteriores à apreciação do TC 4003/2013-1.

Por isso, passei a defender, não a mitigação do princípio da colegialidade, que eu mesmo invocava até então, mas sim a modificação de um precedente que, desde meados de 2018, vinha tolhendo este Tribunal de exercer em plenitude sua relevante missão de ser o guardião da LRF.

Para tanto, recorro aos artigos 926 e 927, § 4º, do Código de Processo Civil, que autorizam os Tribunais a modificarem seus precedentes, orientando-os a firmarem

uma jurisprudência estável, íntegra e coerente, apoiada nos preceitos da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia, o que certamente será a marca dos anos vindouros. Vejamos:

Art. 926. Os tribunais devem uniformizar sua jurisprudência e mantê-la estável, íntegra e coerente.

Art. 927. [...]

§4º A modificação de enunciado de súmula, de jurisprudência pacificada ou de tese adotada em julgamento de casos repetitivos observará a necessidade de fundamentação adequada e específica, considerando os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança e da isonomia.

Nesse sentido, vale também destacar da Exposição de Motivos de Juristas do Código de Processo Civil os seguintes trechos:

Haver, indefinidamente, posicionamentos diferentes e incompatíveis, nos Tribunais, a respeito da mesma norma jurídica leva a que jurisdicionados, que estejam em situações idênticas tenham de submeter-se a regras de conduta diferentes.

[...]

Esse fenômeno fragmenta o sistema e gera intranquilidade.

[...]

A tendência, portanto, é criar estímulos para que a jurisprudência se uniformize, à luz do que venha a decidir tribunais superiores. Essa é a função e a razão de ser dos tribunais superiores: proferir decisões que moldem o ordenamento jurídico.

Tais exigências, obviamente, estendem-se aos tribunais de contas, que devem atuar para que suas decisões promovam estabilidade e previsibilidade, onde os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança são pilares do Estado de Direito. Segundo José Joaquim Gomes Canotilho “o homem necessita de segurança para conduzir, planificar e conformar autônoma e responsavelmente a sua vida”.

Assim, passei a reverberar a tese conciliadora, constante de voto de vista proferido pelo conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo nos autos do Processo TC 2721/2018 da Prefeitura Municipal de Irupi, para definir que a metodologia adotada por este Tribunal em 2008 deve ser aplicada às contas de 2012.

Sendo assim, passando a aplicar a metodologia usada em 2008 nestas contas de 2012 (fls. 232 e 233 do Processo TC 3370/2013 – PCA de Rio Bananal), tem-se o seguinte resultado:

SEGUNDO E TERCEIRO QUADRIMESTRES		
DISPONIBILIDADES EM 31/12/2012		734.557,59
1. Ativo disponível		38.711.713,95
1.1 Disponibilidades não vinculadas	734.557,59	
1.2 (-) Disponibilidades vinculadas	37.977.156,36	
ENCARGOS E DESPESAS COMPROMISSADAS EM 31/12/2012		2.007.710,85
2. Passivo financeiro	4.517.759,53	
2.1 RP não processados (vinculados e não vincul.)	2.413.662,29	
2.2 (-) RP processados - vinculados	96.386,39	
3 Cancelamentos de liquidações em 2008	0,00	
4 Inclusões de despesas processadas em 2008	0,00	
SUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS EM 2012		0,00
INSUFICIÊNCIA DE CAIXA PARA OBRIGAÇÕES ASSUMIDAS EM 2012		1.273.153,26

Vale ressaltar que, para efeito da metodologia de 2008, ao considerar somente os Restos a Pagar Processados, contemplaram-se os ditames dos Pareceres Consulta 25/2004, 03/2005 e 12/2007, que impõem a necessidade de existência do lastro financeiro em caixa em 31/12 para a execução das despesas de caráter continuado. Isso ficou garantido na exclusão dos Restos a Pagar Não Processados.

Vê-se, portanto, que, quando aplicamos a metodologia de 2008 sobre os mesmos dados contábeis que subsidiaram a apuração da metodologia de 2012 (fls. 232 e 233 do Processo TC 3370/2013 – PCA de Rio Bananal), verifica-se que houve insuficiência financeira no montante de R\$ 1.273.153,26, menor que a metodologia de 2012, na qual se observou insuficiência de R\$ 1.451.869,28.

De forma complementar e visando a dar mais robustez à análise, entende-se que a aplicação da metodologia adotada em 2008 sobre as contas de 2012 extingue qualquer suspeita de ausência de critério seguro que justifique a omissão de julgamento das contas em tela por parte desta Corte de Contas.

Por isso, concluo que a Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Rio Bananal,

sob a responsabilidade do senhor Felismino Ardizzon, prefeito no exercício de 2012, não atendeu aos pilares da LRF, visto que subsistiu a insuficiência financeira decorrente de despesas contraídas no período vedado a serem pagas no exercício seguinte da ordem de R\$ 1.273.153,26.

Portanto, confirmo a irregularidade e considero que seus efeitos são relevantes e generalizados a ponto de ensejar a rejeição das contas em questão.

Aliás, pode-se concluir que não é outro senão este o propósito do Manual de Auditoria Financeira do Tribunal de Contas da União (TCU) sobre os requisitos para expressar opinião adversa na conclusão de auditoria financeira sobre a prestação de contas de órgãos e entidades públicos, o que, no caso de parecer prévio, se assemelha à rejeição (disponível em <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/manual-de-auditoria-financeira.htm>. Acesso em 20/05/2019. p. 209):

O auditor deve expressar opinião **adversa** quando os efeitos das distorções são **relevantes e generalizados**. Isso se aplica quando foi obtida evidência de auditoria apropriada e suficiente, e o auditor concluiu que as distorções, individualmente ou em conjunto, são relevantes e generalizadas nas demonstrações financeiras (ISSAI 1705; ISA/NBC TA 705).

Assim, acato o pedido firmado pelo MPC e dou provimento ao pleito recursal para reformar o parecer prévio atacado, recomendando ao Legislativo local a rejeição das contas do chefe do Poder Executivo referentes ao exercício de 2012.

II.3.3 Pedido recursal de formação de apartados para responsabilização pessoal do prefeito – impossibilidade – prescrição

Na peça recursal, o MPC requereu, ainda, a formação de autos apartados com a finalidade de se responsabilizar pessoalmente o prefeito por ter descumprido o disposto no art. 5º, inciso III, parágrafos 1º e 2º, da Lei 10.028/2000.

Em que pese estar dando provimento ao recurso, discordo do requerimento ministerial tão somente quanto a este ponto, pois no presente caso, já não é mais possível a formação de autos apartados em virtude do advento da prescrição da pretensão punitiva em relação aos fatos ocorridos em 2012, conforme definido pelo art. 71, da LC 621/2012 (Lei Orgânica do TCEES):

Art. 71. Prescreve em cinco anos a pretensão punitiva do Tribunal de Contas nos feitos a seu cargo.

§ 1º A prescrição poderá ser decretada de ofício ou mediante provocação de qualquer interessado, após manifestação escrita do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

§ 2º Considera-se a data inicial para a contagem do prazo prescricional:

I - da autuação do feito no Tribunal de Contas, nos casos de processos de prestação e tomada de contas, e nos casos em que houver obrigação formal de envio pelo jurisdicionado, prevista em lei ou ato normativo, incluindo os atos de pessoal sujeitos a registro;

II - da ocorrência do fato, nos demais casos.

§ 3º Suspende a prescrição a determinação de diligência no processo, até o seu total cumprimento.

§ 4º Interrompem a prescrição:

I - a citação válida do responsável;

II – o julgamento do processo pelo Colegiado competente; (Redação dada pela LC nº 902/2019 – DOE 9.1.2019)

III – a interposição de recurso.

§ 5º A prescrição da pretensão punitiva não impede a atuação fiscalizadora do Tribunal de Contas para a verificação da ocorrência de prejuízo ao erário, nem obsta a adoção de medidas corretivas.

Nesse contexto, imprescindível se faz a verificação entre a data de ocorrência da suposta irregularidade apontada nestes autos, qual seja, descumprimento ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal no ano de 2012, e os marcos suspensivos/interruptivos do fenômeno prescricional para verificar eventual materialização da extinção da pretensão punitiva desta Corte de Contas.

Aplicando-se a este caso as diretrizes dadas pela legislação, tem-se que o processo a ser formado para aplicação da multa possuirá natureza de fiscalização e terá por objeto fatos que datam do exercício de 2012 e que, embora estejam atualmente sendo objeto de apuração em processo de prestação de contas anual, no qual são analisados sob ótica diversa, quando apurados em sede de auditoria deverá ser aplicada a regra do art. 71, § 2º, II, da LC 621/2012, contando-se o prazo prescricional da data dos fatos.

Assim, tendo os fatos ocorrido em 2012, há mais de cinco anos, portanto, a pretensão desta Corte já se encontra fulminada, não se admitindo que ressurja pela instauração de novo procedimento, anos depois.

Portanto, no caso concreto, deixo de acatar o pedido ministerial quanto à formação de autos apartados por reconhecer a prescrição da pretensão punitiva desta Corte.

III PROPOSTA DE DELIBERAÇÃO

Por todo o exposto e com base na competência outorgada pelo inciso V, do artigo 29, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES), acompanho em parte o entendimento técnico e ministerial, e VOTO no sentido de que o Plenário aprove a seguinte proposta de deliberação:

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun

Conselheiro relator

PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão plenária, em:

III.1 **CONHECER** o recurso de reconsideração para, no mérito, reformar o Parecer Prévio 00033/2018-9, dando-lhe **PROVIMENTO PARCIAL**;

III.2 Emitir parecer prévio recomendando à Câmara Municipal de Rio Bananal a **REJEIÇÃO** das contas de responsabilidade do senhor **Felismino Ardizzon**, prefeito municipal no exercício de 2012, nos termos do art. 80, III, da Lei Complementar Estadual 621, de 8 de março de 2012 (Lei Orgânica do TCEES) c/c art. 132, III, da Resolução TC 261, de 4 de junho de 2013 (Regimento Interno);

III.3 **DEIXAR DE FORMAR AUTOS APARTADOS**, com a finalidade de apurar se há responsabilidade pessoal do senhor Felismino Ardizzon, por descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que a pretensão punitiva desta Corte de Contas encontra-se prescrita em relação aos fatos e o responsável abarcado por estes autos, conforme disposto no item II.3.3;

III.4 **DETERMINAR** ao atual responsável pelas contas municipais que divulgue

amplamente, inclusive por meios eletrônicos de acesso ao público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo Parecer Prévio, na forma inscrita no art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

III.5 Dar **CIÊNCIA** às partes e ao MPC, na forma regimental; e

III.6 Após o trânsito em julgado, **ARQUIVAR** os autos.