



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 Parecer Prévio TC-0054/2019-5 – Primeira 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, 27 de setembro de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo TC: 5180/2017-2

Parecer Prévio: TC 0054/2019-5 – PRIMEIRA CÂMARA

EGRÉGIO TRIBUNAL,
EMINENTES CONSELHEIROS,

I – BREVE RELATO

O Parecer Prévio TC 0054/2019-5 – Primeira Câmara, exarado nos autos do Processo TC-5180/2017-2, recomendou ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da Prefeitura de Santa Teresa, sob a responsabilidade de **CLAUMIR ANTONIO ZAMPROGNO**, no exercício de 2016, nos seguintes termos:

1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da primeira câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1 Manter as seguintes irregularidades, sem o condão de macular as contas:

1.1.1 Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso (Item 4.1.1 do RT 38/2018 e 2.1 da ITC 2172/2018)

1.1.2 Apuração de déficit orçamentário (Item 4.3.1 do RT 38/2018 e 2.2 da ITC 2172/2018).

1.1.3 Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no demonstrativo do superávit/déficit financeiro encaminhadas no anexo ao balanço patrimonial consolidado (Item 6.2 do RT 38/2018 e 2.5 da ITC 2172/2018).

1.1.4 Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa paga pagamento (Item 7.4.2 do RT 38/2018 e 2.6 da ITC 2172/2018).

1.2 Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Santa Teresa**, no exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **Claumir Antônio Zamprogno**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, em detrimento da manutenção da seguinte irregularidade:

1.2.1 Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas (Item 6.1 do RT 38/2018 e 2.4 da ITC 2172/2018).

1.3 Determinar ao atual gestor que realize a parametrização dos relatórios: Anexo do Balanço Patrimonial – Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado



no Balanço Patrimonial e o Relatório da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, com o objetivo da correta evidenciação das fontes de recursos.

1.4 Recomendar ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

1.5 Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Por maioria, nos termos do voto do relator. Parcialmente vencidos o conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, que votou pela formação de autos apartados para aplicação de multa ao gestor, e o conselheiro substituto Marco Antonio da Silva, que votou por emitir parecer prévio pela aprovação em ressalva.

No Parecer Prévio objurgado prevaleceu o entendimento no sentido de que os apontamentos relativos à abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso, à apuração de déficit orçamentário e às despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento não teria o condão de macular as contas da Prefeitura de Santa Teresa, embora se trate de graves infrações à norma, incorrendo, portanto, em *error in iudicando*, 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 do sistema informatizado desse tribunal (ETCEES) que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia 08/08/2019 (quinta-feira). Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia **09/08/2019**.

Perfaz-se, assim, cabível, legítimo e tempestivo o presente apelo.



III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O v. Parecer Prévio recorrido, em total dissonância com os ditames da LC n. 621/2012, minorou a gravidade das infrações conservadas pela Unidade Técnica e por este *Parquet* de Contas – Abertura de créditos adicionais sem fonte de recursos, Apuração de déficit orçamentário e Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres do mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento – considerando-as mera impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal.

Contudo, restou patente a prática de grave infração à norma constitucional, de direito financeiro e de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal não devendo, deste modo, prosperar o entendimento de que os apontamentos se referem a simples falhas, as quais sequer foram objeto de determinação no v. Parecer Prévio.

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

III.1 – DA ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SEM FONTE DE RECURSO

Colhe-se do item 1.1.1 do v. Parecer Prévio que restou evidenciado, na Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Santa Teresa, no exercício de 2016, a abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso no montante de **R\$ 372.484,36**, em expresse desrespeito ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei n. 4.320/1964.

A moderação do apontamento, consoante expresse no v. Acórdão, derivou da seguinte argumentação:

Assiste razão à área técnica quanto a abertura de créditos adicionais de R\$ 372.484,36 sem lastro financeiro.

Entretanto, constato que o município detinha recursos e poderia realizar a abertura dos créditos adicionais com a anulação de dotações referentes a despesas que deixaram de ser realizadas, tendo em vista que o saldo total da dotação atual (despesa fixada atual – despesa paga – despesa empenhada a pagar) é de R\$ 8.934.540,20 (evento 20, p. 18 – Demonstrativo da Despesa por Período).

Deste modo, ficou demonstrado que inobstante equivocados os meios adotados para abertura dos créditos adicionais, tal erro se configurou no caso concreto como formal, pois ainda que a forma de como foram abertos os créditos esteja errada, tal suplementação não gerou prejuízo ao orçamento da municipalidade e poderia ser realizada com base no artigo 43, § 1º, inciso III, senão vejamos:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

[...]

III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

Diante do exposto, a irregularidade em questão não se enquadra no conceito de erro grosseiro, pois evidencia um ato de gestão praticado com impropriedade meramente formal, não sendo de natureza grave e que não representou dano injustificado ao erário, nos moldes do artigo 80, inciso II da Lei Complementar



621/2012. Entretanto, a irregularidade será analisada em conjunto com os outros apontamentos.

Registra-se que neste mesmo sentido decidiu o Plenário desta Corte de Contas no Processo TC 1463/2018-8, Parecer Prévio 00119/2018-1, vejamos:

Ressalta-se, porém, que o município possuía um saldo a ser empenhado na ordem de R\$ 6.833.442,16, que poderiam ser utilizados para abertura dos créditos adicionais fonte de recursos anulação de dotação em substituição a fonte de recurso excesso de arrecadação, nos moldes do artigo 43, § 1º, inciso III da Lei 4.320/1964, conforme Balancete da Despesa Orçamentária abaixo:

[...]

Deste modo, ficou demonstrado que inobstante ilegítimos os meios adotados para abertura dos créditos adicionais, tal erro se configurou no caso concreto como formal, visto que a suplementação poderia ser realizada com base em outra fonte de recurso prevista em lei.

Diante do exposto, concluo pela manutenção do presente indicativo de irregularidade, todavia, destaco que o presente indicativo por si só não possui potencial ofensivo de macular as contas, tendo em vista tratar-se de impropriedade ou falta de natureza formal, sem gravidade e que não representou dano injustificado ao erário, nos moldes do artigo 80, inciso II, da Lei Complementar 621/2012.

Importa registrar ainda, que a ausência de controle das fontes de recursos (análise constante no item II.4.2.4 deste voto) prejudicará a decisão do gestor em abrir os créditos adicionais suplementares com base no superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior, conforme prevê o artigo 43, § 1º, inciso I da Lei 4.320/1964. E neste sentido, ressalto a importância de que haja um controle apurado nas fontes de recursos.

Em suma, a irregularidade em questão foi considerada moderada em razão do município deter recursos financeiros, podendo realizar a abertura de créditos adicionais com a anulação de dotações referentes a despesas que deixaram de ser realizadas, tendo em vista que o saldo total da dotação atual é de R\$ 8.934.540,20.

Assim, ainda que fosse impossível a abertura de créditos adicionais com base no superávit financeiro do exercício anterior, por não haver saldo suficiente para suportar o montante, vislumbrada a existência de saldo na dotação atual restaria justificado o valor a descoberto (R\$ 372.484,36) e, portanto, minorada a infração.

Não obstante, pertinente enfatizar que para a abertura dos créditos suplementares e especiais deve haver indicação da fonte de recursos disponíveis, sendo o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior uma das fontes de recursos para abertura dos referidos créditos, conforme determina o artigo 43, § 1º, inciso I, da Lei Federal n. 4.320/1964, *in verbis*:

Art. 43. A abertura dos créditos suplementares e especiais depende da existência de recursos disponíveis para ocorrer a despesa e será precedida de exposição justificativa.

§ 1º Consideram-se recursos para o fim deste artigo, desde que não comprometidos:

I - o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior;

II - os provenientes de excesso de arrecadação;



III - os resultantes de anulação parcial ou total de dotações orçamentárias ou de créditos adicionais, autorizados em Lei;

IV - o produto de operações de crédito autorizadas, em forma que juridicamente possibilite ao poder executivo realizá-las.

§ 2º Entende-se por superávit financeiro a diferença positiva entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, conjugando-se, ainda, os saldos dos créditos adicionais transferidos e as operações de crédito a eles vinculadas.

§ 3º Entende-se por excesso de arrecadação, para os fins deste artigo, o saldo positivo das diferenças acumuladas mês a mês entre a arrecadação prevista e a realizada, considerando-se, ainda, a tendência do exercício.

§ 4º Para o fim de apurar os recursos utilizáveis, provenientes de excesso de arrecadação, deduzir-se-á a importância dos créditos extraordinários abertos no exercício.

Ao mesmo tempo, destaca-se que **é obrigação constitucional e dever fiscal do Ente (art. 1º da LRF c/c art. 167, inciso V, da CRFB/1988) indicar a origem dos recursos e comprovar a existência destes quando da abertura de créditos adicionais suplementares e especiais, atentando-se inclusive para as vinculações de recursos (parágrafo único do art. 8º da LRF), independentemente do resultado orçamentário que possa vir a alcançar o Ente ao final do exercício financeiro, seja déficit ou superávit.**

Por sua clareza, transcreve-se excerto da Consulta n. 876.555 do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e do Parecer Consulta n. 12/2018 do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, a qual explicita as regras que devem ser satisfeitas para a abertura de créditos adicionais suplementares e especiais de recursos provenientes de superávit financeiro e excesso de arrecadação:

Consulta n. 876.555 TCE/MG

EMENTA: CONSULTA – ABERTURA DE CRÉDITOS ADICIONAIS SUPLEMENTARES E ESPECIAIS – RECURSOS PROVENIENTES DE SUPERÁVIT FINANCEIRO E EXCESSO DE ARRECADAÇÃO – POSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO EM DESPESAS DE QUALQUER NATUREZA, DESDE QUE NÃO SEJAM RECURSOS LEGALMENTE VINCULADOS – A ESTIMATIVA DE EXCESSO DE ARRECADAÇÃO DEVE BASEAR-SE EM ESTUDO TÉCNICO E DEVE SER MENSAL O CONTROLE DO EXCESSO DE ARRECADAÇÃO.

1) O superávit financeiro apurado em balanço patrimonial de exercício anterior oriundo de recursos não vinculados possui livre aplicação, podendo ser utilizado para abertura de créditos suplementares e especiais nas áreas de Saúde e Educação.

2) O saldo do excesso de arrecadação, apurado a qualquer época, pode ser utilizado para abertura de créditos suplementares ou especiais, desde que sejam observadas as restrições relativas aos recursos vinculados. Contudo, o controle do excesso de arrecadação efetuado somente ao final do exercício inviabiliza a adoção de medidas corretivas, caso os prognósticos não se confirmem, causando inevitavelmente o descumprimento de preceitos legais.

Parecer Consulta 12/2018 TCE/ES

Parecer em Consulta TC nº 12/2018, sobre a forma de apuração do excesso



de arrecadação para abertura de créditos adicionais.

O prefeito municipal de Santa Teresa formulou consulta ao TCEES questionando como deve ser apurado o “excesso de arrecadação” para abertura de créditos adicionais. Indagou se tal deve ser pela diferença entre receita orçada total e receita arrecadada total ou pela diferença entre a receita orçada por “fonte de recursos” e a receita arrecadada por “fonte de recurso”. O Plenário, à unanimidade, preliminarmente, conheceu da consulta e, no mérito, a respondeu nos seguintes termos:

1.1. O cálculo do excesso de arrecadação tomar-se-á como base a diferença entre a receita arrecadada e a receita orçada, excluindo-se do cálculo o excesso de arrecadação das dotações legalmente vinculadas, entretanto, poder-se-á utilizar o excesso de arrecadação das dotações vinculadas para atender ao objeto de sua vinculação, observados os preceitos legais para abertura de créditos adicionais, portanto, na abertura de créditos adicionais por excesso de arrecadação levar-se-á em consideração as fontes de recursos utilizadas, conforme artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 c/c artigos 8º, parágrafo único e 50, inciso I da Lei Complementar 101/2000

1.2. Em atenção ao exemplo trazido pelo consulente, o qual se refere à utilização de recurso proveniente do excesso de arrecadação ocorrido na dotação orçamentária concernente à iluminação pública para ser utilizado na própria dotação, observa-se não haver óbice para que se proceda a abertura de créditos adicionais, desde que autorizados por lei e abertos por decreto executivo, conforme preceitua o artigo 42 da Lei Federal 4.320/1964.

1.3. O cálculo do superávit financeiro para abertura de créditos adicionais dar-se-á pela diferença entre o ativo financeiro e o passivo financeiro do exercício anterior, excluindo-se do cálculo as dotações legalmente vinculadas que obtiveram superávit financeiro naquele exercício, entretanto, poder-se-á utilizar o superávit financeiro do exercício anterior das dotações vinculadas para atender ao objeto de sua vinculação, observados os preceitos legais para abertura de créditos adicionais, portanto, na abertura de créditos adicionais através do superávit financeiro do exercício anterior levar-se-á em consideração as fontes de recursos utilizadas, conforme artigo 43 da Lei Federal 4.320/1964 c/c artigos 8º, parágrafo único e 50, inciso I da Lei Complementar 101/2000.

1.4. Em atenção ao exemplo relativo ao item 2 trazido pelo consulente, entende-se ser possível a abertura de crédito adicional para dotação legalmente vinculada quando ocorrer superávit financeiro no exercício anterior na própria dotação, mesmo que aquele exercício tenha resultado numa situação de déficit orçamentário do município, cabendo ressaltar, entretanto, que a ocorrência de déficit na execução do orçamento vai de encontro ao § 1º do artigo 1º da Lei Complementar 101/2000, cujo preceito baseia-se na responsabilidade na gestão fiscal, como também vem indicar que as determinações contidas no artigo 9º desta mesma lei, como a limitação de empenho e movimentação financeira, não foram levadas a cabo pela administração municipal.

Parecer em Consulta TC-012/2018-Plenário, TC-7449/2017, relator conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, publicado em 11/10/2018. Deliberações relacionadas ao tema: Parecer Prévio TC 050/2017- Plenário, Parecer Prévio TC 036/2016-Primeira Câmara e Parecer Prévio TC 029/2014-Plenário.

Dessa forma, ainda que o resultado da execução perfaça o montante de R\$ 8.934.540,20 (evento 25, fl. 18 – Demonstrativo da Despesa por Período), o que demonstra uma economia orçamentária em razão da despesa executada ser inferior à despesa fixada, tal valor não possui o condão de alterar e/ou atenuar a irregularidade que ocorreu em fase distinta, na fase orçamentária.



Deste modo, uma vez que a abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso e o resultado da execução ocorrem em momentos distintos, não é possível estabelecer, no caso vertente, qualquer liame entre o valor de R\$ 8.934.540,20 e o valor que ficou a descoberto na abertura de créditos adicionais (R\$ 372.484,36).

Portanto, não se pode admitir que os Pareceres Prévios dessa Corte de Contas sejam fundamentados em meras suposições, como evidenciado na decisão combatida, de que o município “*poderia realizar a abertura de créditos adicionais com a anulação de dotações referentes a despesas que deixaram de ser realizadas*”, de modo que caberia ao gestor comprovar a possibilidade de abrir créditos adicionais resultantes da anulação parcial ou total de dotações orçamentárias.

Deve-se frisar que a conduta esperada por um gestor médio – diligente e cauteloso – é que se acompanhe habitualmente a execução das despesas do município e identifique as fontes de recursos existentes para a abertura de crédito adicional, a fim de atender ao art. 43 da Lei n. 4.320/1964.

A adoção destas medidas mínimas pelo Prefeito de Santa Teresa certamente o levaria a identificar o montante de R\$ 8.934.540,20, bem como que o superávit financeiro apurado em balanço patrimonial do exercício anterior não suportaria os créditos adicionais abertos.

Ademais, cabe lembrar que restou constatado na presente prestação de contas, além da insuficiência do superávit do exercício anterior, a existência de déficit financeiro e a ausência de controle das fontes de recursos.

Destarte, a prestação de contas demonstra o descontrole no planejamento e na execução do orçamento do município de Santa Teresa, em razão da abertura de créditos adicionais suplementares sem indicação de fonte de recursos que fariam frente às despesas, sendo desnecessário para a manutenção e/ou atenuação do apontamento o comprovado prejuízo ao orçamento da Municipalidade.

Neste sentido, insta frisar que “*é dever do administrador público acompanhar o planejamento da ação governamental e adotar as medidas ao seu alcance para que sejam previstos créditos na lei orçamentária anual e, se esses foram insuficientes, buscar a abertura de créditos suplementares ou especiais, de forma a cumprir as disposições dos arts. 165 e 167 da Constituição Federal e as normas gerais de finanças públicas, ou ainda a abertura de créditos extraordinários, desde que cumpridos os requisitos constitucionais e legais para tanto*” (TCU, Acórdão 1634/2016 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro).

Observa-se, portanto, que o apontamento aqui discutido não é tão simplório a ponto de ser considerado mero erro formal, consoante já delineado pela Unidade Técnica no Relatório Técnico 00038/2018-1 e corroborado na Instrução Técnica Conclusiva 02172/2018-5 e na Manifestação Técnica 01150/2018-7, evidenciando expressa afronta aos ditames constitucionais e legais. Vejamos:

ITC 02172/2018-5

Compulsando os documentos apresentados pela defesa verifica-se uma tabela (anexo 01) que evidencia uma relação de superávit financeiro por fonte de recursos utilizados para abertura dos créditos adicionais no exercício, bem como a listagem dos créditos abertos no período tendo como fonte de recursos o superávit financeiro do exercício anterior, dos quais extraem-se as seguintes informações:

FONTES DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX.	VALOR
--------------------	--------------------------	-------



2ª Procuradoria de Contas

	ANT.	SUPLEMENTADO
RECURSOS SUS	618.314,92	236.316,65
REFORMA DA PR. DUQUE CAXIAS	128.713,46	128.713,46
CAMPO SOCIETY - JAR. MONTANHA	192.056,55	192.056,55
CONST. QUADRA DE ITANHAGA	131.673,23	131.673,23
ROYALTIES DO PETRÓLEO ESTADUAL	325.320,02	158.933,34
RECURSOS FNDE	1.178.572,00	299.598,35
RECURSOS FNAS	570.027,66	205.547,00
OUTROS REC. APLIC. VINCULADA	824.860,75	582.142,27
PAVIMENT. VIAS - ALTO CALDEIRÃO	175.732,18	146.268,50

Entretanto, consultando o Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro apurado, anexo ao Balanço Patrimonial do exercício de 2016, verifica-se, na coluna referente ao exercício anterior, valores de superávit financeiro diferentes do apontado, como demonstrado:

FONTE DE RECURSOS	SUPERÁVIT FINANCEIRO EX. ANT.	VALOR SUPLEMENTADO	CRÉDITOS ABERTOS SEM FONTE
RECURSOS SUS	- 830.211,16	236.316,65	- 236.316,65
REFORMA DA PR. DUQUE CAXIAS	122.830,92	128.713,46	- 5.882,54
CAMPO SOCIETY - JAR. MONTANHA	142.885,35	192.056,55	- 49.171,20
CONST. QUADRA DE ITANHAGA	125.423,23	131.673,23	- 6.250,00
ROYALTIES DO PETRÓLEO ESTADUAL	1.656.253,45	158.933,34	-
RECURSOS FNDE	224.734,38	299.598,35	- 74.863,97
RECURSOS FNAS	466.630,45	205.547,00	-
OUTROS REC. APLIC. VINCULADA	1.257.840,93	582.142,27	-
PAVIMENT. VIAS - ALTO CALDEIRÃO	156.523,07	146.268,50	-
TOTAL		2.081.249,35	- 372.484,36

Assim, da análise da tabela acima **verifica-se que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$ 372.484,36 sem fonte de recursos suficientes para cobertura**, indicando como fonte de recursos o superávit financeiro do exercício anterior.

Por fim, vale destacar ainda que o Balanço Patrimonial evidencia um **déficit financeiro no exercício no montante de R\$ 1.432.244,65 (diferença do ativo financeiro e do passivo financeiro) já o relatório encaminhado, utilizado pela defesa para justificar o presente indicativo, demonstra déficit de R\$ 1.544.334,45. Assim, verifica-se que o novo documento encaminhado apresenta resultado financeiro divergente do apurado no Balanço Patrimonial.**

Pelo exposto, sugere-se não acatar as justificativas apresentadas pela defesa e **manter o presente indicativo de irregularidade.**

Manifestação Técnica 01150/2018-7



Em suas argumentações, o defendente admite que houve déficit orçamentário, porém reforça que houve equívoco na abertura dos créditos orçamentários e que o resultado negativo seria de *“apenas R\$30.635,53, que seria desprezível e ínfimo para a solidez e hígidez as contas anuais”*. Contesta, ainda, que tal irregularidade seja grave o suficiente para ensejar a emissão de parecer prévio pela rejeição das contas, conforme disposto no art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012. Por fim, faz referência a outros julgados desta Corte de Contas (Acórdão 707/2017-Plenário e Acórdão 352/2013, requerendo *“que este douto Colegiado **avalie a integridade dos demais elementos que compõem as contas de governo**, para verificar a inoportunidade de gravidade na situação em questão.”*

Preliminarmente, é mister esclarecer que o déficit orçamentário representa a realização de despesas acima das receitas arrecadadas, constituindo-se, portanto, em infração de natureza grave às normas legais. Vejamos:

As normas gerais de direito financeiro estabelecidas na Lei 4.320/1964 já previa a observância da existência de recursos disponíveis para a abertura de créditos adicionais (art. 43). Em 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal veio dispor sobre mecanismos de gestão, a fim de manter o equilíbrio das finanças públicas, dentre os quais está a contenção da despesa (art. 9º).

Ora, além da observância às normas legais é imprescindível que os controles sejam executados de forma eficiente, cujos reflexos devem ser evidenciados nos demonstrativos contábeis, por meio dos quais são planejados, orientados e fiscalizados os resultados da gestão dos recursos públicos.

Portanto, as irregularidades tratadas na presente prestação de contas não guardam relação com meras falhas formais, conforme pretende o gestor assim classificá-las.

A análise consubstanciada na ITC 2172/2018 concluiu que foram abertos créditos adicionais no montante de R\$372.484,36 sem fonte de recursos (item 2.1); que o déficit orçamentário sem cobertura financeira do exercício anterior foi de R\$403.119,89 (item 2.2); que o exercício de 2016 apresentou déficit financeiro de R\$1.432.244,65, conforme Balanço Patrimonial (item 2.4), e que inexistiu controle das fontes de recursos (item 2.5).

Agora, por ocasião da sustentação oral, referindo-se aos créditos abertos sem fonte de recurso (R\$372.484,36), aduz o defendente que:

- Não houve realização de despesa referente ao crédito adicional aberto mediante Decreto Municipal 252 de 04/08/2016 (R\$236.316,65), inexistindo comprometimento orçamentário e financeiro com a fonte de recursos do SUS;

- Havia saldo, em 31/12/2015, na conta corrente do convênio para reforma da Praça Duque de Caxias (R\$128.713,46), proveniente de contrapartida do município e rendimentos, inexistindo os créditos abertos sem fonte no valor de R\$5.882,54;

- Havia saldo, em 31/12/2015, na conta corrente do convênio para construção do campo Society, no bairro Jardim da Montanha (R\$192.056,55), proveniente de contrapartida do município e rendimentos, inexistindo os créditos abertos sem fonte no valor de R\$49.171,20;

- Havia saldo, em 31/12/2015, na conta corrente do convênio para construção da Quadra de Esportes de Itanhanga (R\$131.673,23), proveniente de contrapartida do município, inexistindo os créditos abertos sem fonte no valor de R\$6.250,00;



- Havia saldo, em 31/12/2015, de recursos do FNDE (R\$599.066,73).

Dos esclarecimentos apresentados, verifica-se que o gestor tenta afastar a impropriedade de abertura de créditos adicionais na fonte de recursos do Sistema Único de Saúde - SUS alegando que não houve execução da despesa. Ora, **a inobservância à norma consiste na abertura dos créditos sem fonte de recurso. O artigo 43 da Lei 4.320/1964 não traz exceções para o caso de créditos abertos que não foram executados no exercício.**

Ademais, verifica-se certa confusão entre os conceitos de “superávit financeiro” e “saldo financeiro em conta corrente”, pois o defendente afirma existir saldo financeiro suficiente em dezembro/2015 (exercício anterior) para cobrir a abertura dos créditos adicionais.

A indicação, tão somente, de saldos financeiros não comprova a ocorrência de superávit financeiro, fazendo-se necessário o confronto com as obrigações registradas no Passivo Financeiro, segregadas por fontes de recursos, e, então verificar-se o resultado apurado em cada fonte vinculada (art. 43 da Lei 4320/64 e art. 8º, parágrafo único da Lei Complementar 101/00). Razão pela qual o Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial é um dos instrumentos utilizado para verificação deste ponto de controle.

É oportuno ressaltar que uma das características qualitativas que se requer da informação contábil é a representação fidedigna. Ou seja, para ser útil como informação contábil, ela deve representar fidedignamente os fenômenos econômicos e outros a que se pretenda representar, sendo alcançada quando a representação do fenômeno é completa, neutra e livre de erro material.

As análises técnicas partem do pressuposto de que os demonstrativos contábeis evidenciam a real situação do município e, não obstante a apresentação de esclarecimentos sequenciais consubstanciar a ampla defesa, é fato que houve falhas no processo de abertura dos créditos adicionais, culminando nos resultados apurados.

Por todo o exposto, depreende-se que as justificativas apresentadas não são suficientes para afastar as irregularidades apontadas nos itens 2.1, 2.2, 2.4 e 2.5 da ITC 2172/2018. Assim, sugere-se **manter** os indicativos de irregularidades, sendo o item 2.5 passível de ressalva e determinação para que o município tome providências quanto à correta evidenciação do resultado financeiro por fontes de recursos.

Ao mesmo tempo, oportuno transcrever trechos do voto vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo que, ainda que vencido, demonstra de maneira esclarecedora a **gravidade da irregularidade, a sua interligação com os demais apontamentos e a impossibilidade de relevar seus efeitos.**

Os indícios de irregularidades não podem ser considerados isoladamente, como fez o Conselheiro Relator, até porque a Contabilidade considera todo o sistema administrativo fiscal, financeiro e orçamentário, cujos controles, ainda que compartimentados, são interligados e interdependentes.

No âmbito dos processos de prestações de contas de chefes de poder perante os Tribunais de Contas, o que se busca analisar é a gestão como um todo, não os atos isoladamente e a razão é bem óbvia: todos os atos levam a um resultado único.



Assim, os créditos foram abertos sem fonte – item 2.1, em razão da ausência de controle das fontes de recursos – item 2.4 – do que decorre o déficit orçamentário – 2.2; o déficit financeiro é consequência direta dos anteriores e se manifesta no fato de despesas terem sido contratadas nos dois últimos quadrimestres sem a disponibilidade financeira para seu pagamento – 2.5.

Na verdade, a situação contábil, orçamentária e financeira da administração municipal de Santa Teresa, no exercício de 2016 é gravíssima e reflete o descumprimento de regras e princípios constitucionais.

O Conselheiro Relator neste processo, analisa cada irregularidade e, embora reconheça em todas a exatidão da análise técnica, argumenta que podem ser passíveis de ressalvas a abertura de créditos sem fonte de recurso, o déficit orçamentário, a ausência de controle das fontes de recursos e o descumprimento do art. 42 da LRF; rejeitando-se as contas apenas pela apuração de déficit financeiro.

Nota-se que o Relator emprega a expressão “sem o condão de macular as contas” em relação às irregularidades que reconhece como se o reconhecimento de uma irregularidade grave, da natureza destas que ora analisamos, pudesse não macular as contas dos responsáveis.

Tanto maculam que o voto de Sua Excelência é pela rejeição das contas e **o déficit financeiro não acontece sozinho, de forma isolada; é resultado de práticas sistemáticas interligadas de má gestão.**

Na verdade, a fórmula proposta pelo Relator é, a meu ver, juridicamente inexistente.

Não é possível, à luz dos princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público, o reconhecimento de uma irregularidade e ao mesmo tempo a neutralização de seus efeitos.

O mencionado “condão de macular as contas” é o efeito legal imediato, vinculado e indisponível do julgamento de um ato irregular, ou de contas irregulares, pelo órgão de controle.

Não há possibilidade legal de uma irregularidade ser reconhecida e “relevada”, ou que esse reconhecimento “não tenha o condão de macular as contas” para que o julgamento seja pela regularidade ou pela regularidade com ressalva, porque não há espaço para a vontade pessoal do julgador, à luz dos princípios da supremacia do interesse público e da indisponibilidade do interesse público, sobretudo porque há, no mérito, valores muito mais relevantes envolvidos, como o respeito à lei, à ordem democrática e aos princípios republicanos.

Neste sentido, pertinente ensinamento do Ministro Carlos Ayres Brito do Supremo Tribunal Federal:

É velando pela observância do princípio da moralidade que os Tribunais de Contas se põem a serviço do mais expressivo conteúdo desse princípio, que é a probidade administrativa. Cujo desrespeito é também tipificador do crime de responsabilidade (inciso V do art. 85 da C.F.) e ensejador das seguintes sanções:

“(…) suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível” (ξ 5 do art. 37 da mesma Carta Federal).



Numa República, impõe-se responsabilidade jurídica pessoal a todo aquele que tenha por competência (e conseqüente dever) cuidar de tudo que é de todos, assim do prisma da decisão, como do prisma da gestão. E tal responsabilidade implica o compromisso da melhor decisão e da melhor administração possíveis.

Donde a exposição de todos eles (os que decidem sobre a “res publica” e os que a gerenciam) à comprovação do estrito cumprimento dos princípios constitucionais e preceitos legais que lhes sejam especificamente exigidos. A começar, naturalmente, pela prestação de contas das sobreditas gestões orçamentária, financeira, patrimonial, contábil e operacional.

Tamanha é a importância da prestação de contas, no espectro republicano, que o Texto Magno a positivou na sobranceira posição de “princípio” (art. 34, inciso VII, alínea d), garantindo-se a efetividade desse princípio com os atos de intervenção da União no governo dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que venham a fazer parte de Território Federal (art. 35, inciso II), tanto quanto com a intervenção dos Estados nos respectivos Municípios (art. 35, inciso II, ainda uma vez).

Essa responsabilidade jurídica pessoal (verdadeiro elemento conceitual da República enquanto forma de Governo) que demanda ou que exige, assim, todo um aparato orgânico-funcional de controle externo.

E participando desse aparato como peça-chave, os Tribunais de Contas se assumem como órgãos impeditivos do desgoverno e da desadministração.

Seguindo sua linha de raciocínio, Ministro Ayres Brito prossegue a basilar lição sobre o papel do Estado, enquanto ente abstrato e a necessidade de controles eficazes:

Como o cidadão tem o direito de saber se os recursos advindos da tributação estão sendo aplicados de forma correta, produtiva e lícita, as contas públicas precisam ser e estar permanentemente controladas.

O Estado depende de controles eficazes, adequados, que garantam o exercício constitucional, regulem a democracia e preservem a ordem jurídica, a autonomia e a independência dos poderes e sua relação entre eles, de forma equilibrada.

Quanto maior o desenvolvimento democrático de um Estado mais eficiente precisa ser o controle das suas finanças públicas.

Cada um dos itens ressaltados pelo Relator possui relevante papel na situação final de descontrole constatada pela área técnica deste Tribunal, conforme se passa a discorrer.

Quanto à **abertura de créditos adicionais indicando fonte de recursos insuficientes (2.1)**, não pode prosperar o argumento do Relator quanto à existência de créditos que poderiam ter sido anulados e que suportariam os créditos adicionais, **uma vez que se constatou afinal a existência de déficit financeiro, que o superávit do exercício anterior não era suficiente e que a administração não tinha controle das fontes de recursos.**

Não se trata, de modo algum, de erro formal. Erro formal pode ser considerado a preterição de uma formalidade, a adoção da forma incorreta, a digitação de um código errado, por exemplo; **abrir crédito sem fonte de recursos é mais que erro grosseiro, é irresponsabilidade na gestão fiscal e financeira.**

Portanto, não há que se falar no comedimento da conduta praticada, que revelou o amadorismo e irresponsabilidade do gestor no planejamento da ação governamental, uma vez que a irregularidade prescinde de comprovação da inexistência de recursos financeiros para acobertar os créditos adicionais abertos, bastando, somente, que a fonte utilizada não tenha os recursos disponíveis, o que é o caso.



A propósito, registra-se que “o erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), incluído pela Lei 13.655/2018, fica configurado quando a conduta do agente público se distancia daquele que seria esperada do administrador médio, avaliada no caso concreto” (TCU, Acórdão 2860/2018 – Plenário, Rel. Augusto Sherman).

Denota-se, portanto, que a ilegalidade praticada pelo gestor consubstancia **grave infração** à Constituição Federal e à Lei de Direito Financeiro, encontrando-se, ainda, tipificada como **crime de responsabilidade do Prefeito Municipal**, nos termos do art. 1º, inciso V, do Decreto-Lei n. 201/1967, o que, indubitavelmente, enseja a emissão de Parecer Prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal, em expressa consonância ao conteúdo do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Decreto-Lei n. 201/1967:

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

[...] V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;

III.2 – DA APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO

O apontamento descrito no item 1.1.2 do v. Parecer Prévio que trata da ocorrência de déficit orçamentário na ordem de R\$ 403.119,89, resultado da diferença entre o superávit financeiro do exercício anterior (R\$ 1.708.764,99) e o déficit orçamentário apurado (Receita Arrecadada R\$ 61.701.347,64 – Despesa Empenhada R\$ 63.813.232,52 = R\$ 2.111.884,88), foi considerado passível de ressalva, tendo em vista o baixo potencial ofensivo para macular as contas e a ausência de erro grosseiro, conforme se transcreve abaixo:

Assiste razão à área técnica quanto ao déficit orçamentário de R\$ 403.119,89 sem cobertura financeira.

Entretanto, verifiquei que no exercício de 2017 foram efetivados cancelamentos de restos a pagar não processados referentes ao exercício de 2016 no montante de R\$ 349.428,49, por meio dos decretos 568/2017, 569/2017 e 303/2017.

Apesar do cancelamento de restos a pagar não processados ter sido efetuado pelo gestor subsequente, entendo que o cancelamento atenua o potencial da irregularidade ora analisada, uma vez que não houve comprometimento do valor empenhado.

Desta forma, ainda que o cancelamento de restos a pagar tenha sido realizado em exercício posterior, ao subtraí-los do montante de déficit orçamentário, resta um valor deficitário de 53.691,40 (R\$ 403.119,89 – R\$ 349.428,49).

Assim, cabe destacar que o montante de R\$ 53.691,40 representa somente 0,08% da receita arrecada pelo município no exercício de 2016 – R\$ 67.517.042,10, demonstrando baixa materialidade no valor.

Nesta mesma linha de raciocínio, decidiu o Tribunal Superior Eleitoral no processo número 0601225-70.2018.6.00.000 de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, referente a prestação de contas apresentada pelo senhor Jair Messias Bolsonaro,



que as inconsistências apontadas naquela ocasião representaram somente 0,19% do total das receitas, e por esse motivo, foram os autos julgados regulares com ressalvas (Prestação de contas relativa às eleições 2018, protocolizada em 13.09.2018).

Diante da baixa materialidade do déficit orçamentário, dirijo do entendimento da área técnica e do Ministério Público e considero o indicativo de irregularidade passível de ressalva, tendo em vista seu baixo potencial ofensivo para macular as contas e a ausência de caracterização de erro grosseiro.

No entanto, deve-se ressaltar que o déficit orçamentário representa a realização de despesas acima das receitas arrecadadas, constituindo, por si só, grave infração que enseja no desequilíbrio das contas.

Além disso, deve-se ressaltar que o objeto de análise no Processo TC-5180/2017-2 são as contas do exercício de 2016, de modo que as providências adotadas no exercício subsequente por pessoa distinta da aqui apontada como responsável não trazem qualquer reflexo no que foi apurado pela equipe técnica – déficit orçamentário de R\$ 403.119,89 – na verdade só demonstram o antagonismo da atuação do gestor com a legislação condizente a matéria.

Registra-se que, ao contrário do posicionamento disposto no v. Parecer Prévio, a irregularidade faz referência ao desequilíbrio verificado, durante o exercício, entre a receita arrecadada e a despesa realizada, causando, pois, insuficiências na tesouraria (art. 48, alínea “b”, da Lei n. 4.320/1964), de forma que o cancelamento posterior de restos a pagar não processados não é capaz de modificar a irregularidade já consumada.

Além disso, deve-se relembrar que as irregularidades vislumbradas na presente Prestação de Contas se relacionam na medida em que a abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso ocorreu em razão da ausência de controle das fontes de recursos do qual decorreu o déficit orçamentário, ocasionando, assim, o déficit financeiro demonstrado na contratação de despesas nos dois últimos quadrimestres sem disponibilidade financeira para seu pagamento.

Nesta toada, cabe externar o posicionamento do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, em seu voto vista, que mesmo que vencido demonstra com exatidão a gravidade da irregularidade.

A ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas (2.2), significa a realização de despesas acima das receitas arrecadadas, **o que constitui irregularidade grave, sobretudo se contextualizada no ambiente de desequilíbrio orgânico evidenciado pelos demonstrativos contábeis e financeiros.**

A necessidade de recursos disponíveis para fazer frente às despesas previstas ou para serem abertos créditos adicionais já constituía norma de direito financeiro prevista na Lei 4.320/1964 e foi abraçada pela Lei de Responsabilidade Fiscal a fim de manter o equilíbrio das finanças públicas, dentre os quais está a contenção da despesa (art. 9º).

O ente público, por seus gestores, não pode se comportar como um devedor compulsivo que gasta mais do recebe e quando não tem mais como obter recursos busca crédito falseando informações sobre fontes de recursos inexistentes.



O déficit orçamentário está, portanto, intimamente ligado à abertura de crédito sem fonte de recursos, ou seja, ao quadro geral de desordem e desequilíbrio.

Inadmissível, portanto, tratar as irregularidades existentes na presente prestação de contas como meras falhas formais, conforme pretende o Conselheiro Relator classificá-las.

Cabe destacar julgado desta Corte de Contas, em que o déficit orçamentário é causa para rejeição das contas.

PARECER PRÉVIO TC-079/2015 – PRIMEIRA CÂMARA

PROCESSO - TC-3348/2013

JURISDICIONADO - PREFEITURA MUNICIPAL DE GOVERNADOR LINDENBERG

ASSUNTO - PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITO

RESPONSÁVEL - ASTERVAL ANTÔNIO ALTOÉ

EMENTA PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL - EXERCÍCIO DE 2012 - PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO - FORMAR AUTOS APARTADOS - ARQUIVAR.

[...] PARECER PRÉVIO

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-3348/2013, **RESOLVEM** os Srs.

Conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia vinte e oito de outubro de dois mil e quinze, à unanimidade, nos termos do voto do Relator, Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo:

1- Recomendar ao Legislativo Municipal a **rejeição** das contas do senhor Asterval Antônio Altoé – Prefeito Municipal, frente à Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, no exercício de 2012, nos termos do art. 80, inciso III, da Lei Complementar nº 621/2012, haja vista a manutenção das seguintes irregularidades:

1.1 - Aplicação em Despesas com Pessoal do Poder Executivo em percentual superior ao limite estabelecido pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Base legal: artigos 20, inciso III, alínea “b” e 22, parágrafo único da Lei Complementar nº 101/2000.

1.2 - **Apuração de Déficit Orçamentário e Financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas.**

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 48, alínea “b”; 75, 76 e 77, da Lei Federal nº 4.320/1964; artigo 1º, § 1º, c/c artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar nº 101/2000.

1.3 - Insuficiência de disponibilidades financeiras para arcar com as obrigações de despesa contraídas em final de mandato.

Base legal: Inobservância ao disposto no artigo 42 da Lei Complementar 101/2000.

2- Formar autos apartados, nos termos dos arts. 38, inciso II, e parágrafo único, 134, inciso III, e §2º e 281 do RITCEES, com a finalidade de se responsabilizar, pessoalmente, o sr. Asterval Antônio Altoé – Prefeito Municipal, frente à Prefeitura Municipal de Governador Lindenberg, no exercício de 2012, pelo descumprimento do disposto no art. 5º, inciso III, §§ 1º e 2º, da Lei n. 10.028/00, consoante apontamento descrito nos itens 3.1.4.1, 4.2.1.1 e 4.3.4.1 do RTC 393/2014; 3- Arquivar os autos após o trânsito em julgado.

Ainda, deve-se destacar que o v. Parecer Prévio buscando afastar os efeitos do apontamento, que foi mantido, subtrai do montante relativo ao déficit orçamentário (R\$



403.119,89) os valores de restos a pagar não processados cancelados no exercício de 2017 (R\$ 349.428,49), restando, ainda, deficitário o valor de R\$ 53.691,40, que é considerado ínfimo na decisão e usou com supedâneo jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral que não encontra qualquer similitude com o assunto tratado neste processo por se referir a prestação de contas relativa às Eleições 2018. Vê-se:

DIREITO ELEITORAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. ELEIÇÕES 2018. CANDIDATO AO CARGO DE PRESIDENTE DA REPÚBLICA. PARTIDO SOCIAL LIBERAL. APROVAÇÃO COM RESSALVAS.

I - HIPÓTESE

1. Prestação de contas apresentada pelo candidato eleito ao cargo de Presidente da República Jair Messias Bolsonaro, em conjunto com o candidato eleito à Vice-Presidência da República, Antônio Hamilton Martins Mourão, relativa às Eleições 2018.

II - OBJETO E LIMITES DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS

2. A análise das prestações de contas está limitada à verificação das informações declaradas espontaneamente pelo candidato, bem como daquelas obtidas a partir de procedimentos de auditoria ordinariamente empregados pela Justiça Eleitoral, em especial análise documental, exame de registros e cruzamento e confirmação de dados, por meio de procedimento de circularização, cujo fim é a confirmação das receitas e despesas declaradas.

3. Os processos de prestação de contas não se prestam à realização de investigações aprofundadas de fatos que possam caracterizar abuso de poder ou outros ilícitos eleitorais, para os quais há instrumentos próprios na legislação eleitoral, nos quais se pode desenvolver ampla dilação probatória, com observância do contraditório e da ampla defesa.

4. Realizadas diligências de circularização, as respostas apresentadas não indicam omissão de despesas por parte da campanha do candidato eleito Jair Messias Bolsonaro.

III - IMPUGNAÇÃO

5. A impugnação à prestação de contas deve ser indeferida. Isso porque as questões nela veiculadas não se enquadram no objeto do processo de prestação de contas, que é o controle da adequada arrecadação e do regular emprego de recursos nas campanhas eleitorais.

IV - IMPROPRIEDADES E IRREGULARIDADES APONTADAS NO PARECER CONCLUSIVO DA ASEPA

Devolução de receitas (R\$ 95.000,00)

6. A irregularidade apontada no parecer conclusivo deve ser afastada. A imposição da devolução de doações realizadas em desconformidade com a lei não afasta a prerrogativa do candidato de recusar doações recebidas, ainda que perfeitamente legais, conforme prevê o art. 539 do Código Civil.

Financiamento coletivo por empresa sem registro prévio no TSE (R\$ 3.544.611,79)

7. A subcontratação de serviços de financiamento coletivo por empresa não cadastrada nesta Corte não comprometeu a transparência das doações recebidas



e tampouco obistou seu controle social, qualificando-se como impropriedade que não conduz à sua desaprovação.

Descumprimento do prazo para entrega do relatório financeiro (R\$ 1.566.812,00)

8. O atraso no envio de relatório financeiro não teve o propósito nem o efeito de prejudicar a transparência ou o controle social das doações recebidas, de modo que caracteriza impropriedade que não conduz à desaprovação das contas.

Recebimento de doações de fonte vedada (R\$ 5.200,00) e de recursos de origem não identificada (R\$ 100,00 + R\$ 2.975,00)

9. O recebimento de doações de fontes vedadas ou de origem não identificada constitui irregularidade e impõe a sua devolução aos respectivos doadores ou, na impossibilidade, o seu recolhimento ao Tesouro Nacional, com atualização monetária e juros moratórios.

Transferência indevida de sobra de campanha a outro partido político (R\$ 10.000,00)

10. As sobras de campanha relativas a recursos recebidos na conta de campanha do candidato a Vice-Presidente da República oriundos do Fundo Partidário da agremiação por ele integrada devem ser a esta restituídas, na forma do art. 53, § 1º, da Res.-TSE nº 23.553/2017.

Ausência de comprovação de despesa junto à empresa Studio Eletrônico (R\$ 58.333,32)

11. A ausência de comprovação da execução de serviços configura irregularidade.

V - CONCLUSÃO

12. A campanha teve arrecadação total de R\$ 4.390.140,36 e despesa total de R\$ 2.456.215,03, de modo que foi respeitado o teto de gastos das eleições presidenciais.

13. O montante das irregularidades nas receitas foi de R\$ 8.275,00, correspondentes a 0,19% dos recursos recebidos pela campanha. De outra parte, as irregularidades encontradas nas despesas alcançaram o valor de R\$ 58.333,32, equivalentes a 1,33% do total arrecadado. Logo, as irregularidades, em seu conjunto, correspondem a 1,52% dos recursos obtidos pela chapa vencedora. Esse valor, de pequena expressão, não acarreta a desaprovação das contas, uma vez que não compromete a sua regularidade e transparência.

14. Irregularidades em percentual inexpressivo, sem qualquer evidência de má-fé por parte do candidato, não ensejam a desaprovação das contas, mas a sua aprovação com ressalvas, aplicando-se os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade. Precedentes.

15. Prestação de contas aprovada com ressalvas.

Decisão:

O Tribunal, por unanimidade, julgou improcedente a impugnação apresentada por José Feliciano Coelho, aprovou com ressalvas as contas do candidato eleito ao cargo de Presidente da República, Jair Messias Bolsonaro, e determinou o recolhimento de valores ao Tesouro Nacional, nos termos do voto do Relator.



Votaram com o Relator os Ministros Luiz Edson Fachin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Admar Gonzaga, Tarcisio Vieira de Carvalho Neto e Rosa Weber (Presidente). Acórdão publicado em sessão. Falaram: pelo requerente, Jair Messias Bolsonaro, a Dr.^a Karina de Paula Kufa, e pelo Ministério Público Eleitoral, o Dr. Humberto Jacques de Medeiros. Composição: Ministra Rosa Weber (Presidente) e Ministros Luís Roberto Barroso, Luiz Edson Fachin, Jorge Mussi, Og Fernandes, Admar Gonzaga e Tarcisio Vieira de Carvalho Neto.
TSE: 0601225-70.2018.6.00.0000, PC - Prestação de Contas nº 060122570 - BRASÍLIA – DF, Acórdão de 04/12/2018, Relator(a) Min. Luís Roberto Barroso.

Desta forma, a baixa materialidade invocada no Parecer Prévio não encontra qualquer suporte jurídico, devendo, pois, ser rechaçada.

Ao mesmo tempo, cabe lembrar que o “*erro grosseiro é o que decorreu de grave inobservância do dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave*” (TCU, Acórdão 1689/2019 - Plenário, Rel. Min. Augusto Nardes), evidenciado, pois, no fato do gestor inobservar o princípio do equilíbrio orçamentário, em afronta ao art. 48 da Lei n. 4.320/1964, não mantendo durante o exercício o equilíbrio entre a receita arrecadada e a despesa realizada, o que resultou no déficit orçamentário de R\$ 403.119,89.

Ratificando a gravidade do apontamento, observa-se a contumácia do gestor na infração, constatada também no exercício anterior, o que se extrai da Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Santa Teresa, referente ao exercício de 2015, na qual a egrégia Primeira Câmara proferiu o **Parecer Prévio TC-063/2017 (Processo TC-04306/2016-6)**, recomendando ao Poder Executivo a rejeição das contas da Prefeitura de Santa Teresa, sob a responsabilidade de Cláudio Antônio Zamprogno.

PARECER PRÉVIO TC-063/2017 – PRIMEIRA CÂMARA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – EXERCÍCIO DE 2015 – REJEIÇÃO – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAR.

Vistos, relatados e discutidos os autos do Processo TC-4306/2016, **RESOLVEM** os Srs. conselheiros da Primeira Câmara do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, em sessão realizada no dia doze de julho de dois mil e dezessete, à unanimidade, nos termos do voto do relator, conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun:

1. Manter as seguintes irregularidades, conforme já fundamentado no voto do relator:

1.1 Apuração de déficit orçamentário evidenciando desequilíbrio das contas públicas (item 5.3.1 do RT 105/2017);

1.2 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento (item 7.1 do RT 105/2017);

1.3 Anexo 5 do RGF (RGFRAP) apresenta saldos inconsistentes com os evidenciados no anexo ao balanço patrimonial (item 7.3 do RT 105/2017);

2. Afastar a seguinte irregularidade, conforme já fundamentado no voto do relator:

2.1 Inobservância dos requisitos da LRF e da LDO quanto à limitação de empenho (item 5.2.1 do RT 105/2017);



3. Recomendar ao Legislativo Municipal a rejeição das contas da Prefeitura de Santa Teresa, no exercício de 2014, sob a responsabilidade do senhor Claumir Antônio Zamprogno, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012;

4. **Recomendar** ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

5. **Arquivar** os autos após o trânsito em julgado.

Deve-se mencionar que em face do Parecer Prévio TC-063/2017 foi interposto pelo gestor recurso de reconsideração na qual foi proferido pelo Plenário o **Parecer Prévio TC-073/2018 (Processo TC-06545/2017-3) que manteve o apontamento relativo à apuração de déficit orçamentário evidenciando desequilíbrio das contas públicas.**

PARECER PRÉVIO TC-073/2018 – PLENÁRIO

RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO EM FACE DO PARECER PRÉVIO TC 063/2017 PRIMEIRA CÂMARA – PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE PREFEITO (GOVERNO) – PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA – EXERCÍCIO DE 2015 – CONHECER – PROVIMENTO PARCIAL – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAR

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1 **CONHECER** do presente Recurso.

1.2 **DAR PROVIMENTO PARCIAL** ao recurso no sentido de afastar a inconsistência observada no Anexo 5 do RGF (RGFRAP) com os saldos evidenciados no anexo ao balanço patrimonial (item 7.3 do RT 105/2017 e 2.6 da ITC 2075/2017 do Processo TC 4306/2016).

1.3 MANTER A RECOMENDAÇÃO ao Legislativo Municipal de Santa Tereza pela REJEIÇÃO DAS CONTAS do Sr. Claumir Antonio Zamprogno frente ao executivo municipal no exercício de 2014, tendo em vista que restaram inalteradas as demais irregularidades reconhecidas no Parecer Prévio TC 063/2017 - Primeira Câmara, abaixo transcritas:

1.3.1 **INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO** (item 7.1 do RT 105/2017 e 2.5 da ITC 2075/2017 do Processo TC 4306/2016).

1.3.2 APURAÇÃO DE DÉFICIT ORÇAMENTÁRIO EVIDENCIANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS (item 5.3.1 do RT 105/2017 e 2.4 da ITC 2075/2017 do Processo TC 4306/2016);

1.4 **RECOMENDAR** ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal;

1.5 **ARQUIVAR** os autos após o trânsito em julgado.



Ainda, propôs o gestor Embargos de Declaração ao Parecer Prévio TC-073/2018, que resultou no **Parecer Prévio TC-013/2019 – Plenário (Processo TC-09095/2018-1)** que manteve incólume o Parecer Prévio anterior, o qual transitou em julgado em 06/06/2019.

PARECER PRÉVIO TC-013/2019 – PLENÁRIO

EMBARGOS DE DECLARAÇÃO EM FACE DO PARECER PRÉVIO TC 073/2018 – PLENÁRIO – PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA TERESA – CONHECER – NEGAR PROVIMENTO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, ACORDAM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão Plenária, ante as razões expostas pelo relator:

1.1 CONHECER dos presentes Embargos de Declaração interpostos em face do **Parecer Prévio TC 073/2018-Plenário** (Processo TC 6545/2017);

1.2 Quanto ao mérito **NEGAR PROVIMENTO**, mantendo-se incólume os termos do referido **Parecer Prévio**;

1.3 ARQUIVAR os autos do presente processo após o trânsito em julgado;

1.4 DAR CIÊNCIA da decisão aos embargantes.

Desta forma, inexistem elementos para minorar a infração, restando evidenciada ocorrência de grave violação à norma.

III.3 – DAS DESPESAS CONTRAÍDAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM SUFICIENTE DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA PAGAMENTO

Extrai-se do item 1.1.4 do v. Parecer Prévio que foram contraídas despesas pela Prefeitura de Santa Teresa nos dois últimos quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento, em evidente afronta ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, preponderou no v. Parecer Prévio que o apontamento é passível de ressalva diante das seguintes razões:

Em atenção a alegação da defesa de que despesa inscrita em restos a pagar e cancelada posteriormente, não possui condão de infringir o artigo 42 da LRF, assiste razão ao defendente. Explica-se:

Cabe ressaltar, que o motivo dessa restrição imposta pela Lei de Responsabilidade Fiscal é para que o gestor do mandato posterior não comprometa as receitas do próximo exercício para o pagamento de despesas realizadas no exercício anterior sem disponibilidade financeira, comprometendo dessa forma a execução orçamentária do exercício subsequente.

Neste diapasão, de modo a verificar se houve comprometimento das receitas do exercício de 2017 para com as despesas contraídas no mandato anterior, verifiquei que em período posterior a gestão do defendente, foram efetivados cancelamentos de restos a pagar não processados no total de R\$ 349.428,49, nos termos dos decretos ns. 568/2017, 569/2017 e 303/2017.

Apesar do cancelamento de restos a pagar não processados ter sido efetuado pelo gestor do próximo mandato, entendo que o cancelamento atenua o potencial da irregularidade ora analisada.



Em razão do cancelamento dos RPNP, fica claro que não houve comprometimento dos recursos financeiros do exercício subsequente, com exceção do montante de R\$ 39.974,38 (R\$ 389.402,87 – 349.428,49).

Além disso, o montante de R\$ 39.974,38 demonstra baixa materialidade, representando apenas 0,05% da receita arrecadada no exercício, razão pela qual deixo de considerá-la grave.

Importa novamente registrar o entendimento do Tribunal Superior Eleitoral, no processo número 0601225-70.2018.6.00.000, de relatoria do ministro Luís Roberto Barroso, referente a prestação de contas apresentada pelo senhor Jair Messias Bolsonaro, que as inconsistências apontadas naquela ocasião representaram somente 0,19% do total das receitas, e por esse motivo, foram os autos julgados regulares com ressalvas (Prestação de contas relativa às eleições 2018, protocolizada em 13.09.2018).

Ademais, é fato notório que o Brasil vivencia uma forte recessão econômica desde meados de 2014. Sabe-se que a economia contraiu cerca de 3,5% em 2015 e 3,5% em 2016, já no primeiro trimestre de 2017, o PIB subiu 1%, conforme dados publicados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE.

Em períodos de recessão, há que se destacar que o legislador reconheceu a dificuldade enfrentada pelos entes da federação, ao definir prazo em dobro para a recondução dos limites legais de pessoal e da dívida consolidada, conforme previsão do art. 66 da Lei de Responsabilidade Fiscal, *in verbis*:

Art. 66. Os prazos estabelecidos nos arts. 23, 31 e 70 serão duplicados no caso de crescimento real baixo ou negativo do Produto Interno Bruto (PIB) nacional, regional ou estadual por período igual ou superior a quatro trimestres. § 1º Entende-se por baixo crescimento a taxa de variação real acumulada do Produto Interno Bruto inferior a 1% (um por cento), no período correspondente aos quatro últimos trimestres.

Nesta mesma esteira, há que se destacar a situação econômica muito bem explanada no Relatório Técnico 0014/2016-5, Processo TC 3532/2016 das Contas do Governador, a saber:

[...] o Brasil passou em 2015 por uma das mais graves crises econômicas da sua história, permanecendo em 2016, interrompendo um longo ciclo de prosperidade que teve início com a estabilidade monetária alcançada em meados da década de 90.

O desempenho da economia brasileira e do Espírito Santo em 2015 foi de forte retração da atividade econômica. Esse resultado pode ser atribuído, no nível nacional como reflexo da expressiva deterioração das expectativas dos agentes econômicos quanto ao desempenho econômico brasileiro nos próximos anos.

Muita incerteza provocada pela visão de que faltou ao governo federal, demonstração de força política e determinação de alterar a política econômica na direção e na magnitude que a situação exigia.

Quando isso foi ficando claro, ao longo de 2015, a confiança dos agentes econômicos, já abalada pela deterioração fiscal de 2014, caiu fortemente e as economias regionais foram, inevitavelmente, na mesma direção.

Do lado externo sofremos na medida em que as exportações perderam fôlego mesmo com a forte desvalorização do real. Já do lado interno, a demanda agregada mais fraca reduziu as oportunidades dos negócios locais crescerem. Em casos como esse, os efeitos negativos se reforçaram, provocando perda de dinamismo com maior intensidade.



O ano de 2015 finalizou com a continuidade da recessão econômica em 2016 e de estagnação em 2017, um quadro difícil que implicará que o gestor permaneça atento à gravidade do momento e da importância do planejamento e da formulação de ações estratégicas prioritárias que visem minimizar os impactos da crise sobre o município.

Em face do exposto, entendo que neste indicativo de irregularidade é necessária uma avaliação à luz dos princípios da razoabilidade e proporcionalidade, que para o doutrinador Uadi Lammêgo Bulos, trata-se do vetor por meio do qual o intérprete busca a adequação, a racionalidade, a idoneidade, a logicidade, o bom senso, a prudência e a moderação no ato de compreender os textos normativos, eliminando o arbítrio e o abuso de poder.

Partindo dessa premissa, no caso concreto, vislumbro ser plausível a regularidade com ressalvas para o descumprimento do artigo 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista a recessão econômica no país, e considerando que o cancelamento de restos a pagar não processados, ainda que em exercício posterior, evidenciou que não houve comprometimento dos recursos financeiros do exercício de 2017, com exceção da ordem de R\$ 39.974,38 que demonstrou baixa materialidade e não caracterizou como desequilíbrio das contas públicas.

Portanto, divergindo da área técnica e do Ministério Público de Contas, mantenho o indicativo de irregularidade, todavia, o considero passível de ressalva, pelos argumentos acima expostos, e tendo em vista que não restou enquadrado o conceito de erro grosseiro na presente análise.

Assim, do exame das argumentações que embasaram o v. Parecer Prévio é possível extrair que a irregularidade não restou afastada, porém foi considerado como atenuante o fato de o sucessor do gestor ter adotado medidas visando sanar a irregularidade, qual seja o cancelamento, no exercício financeiro de 2017, de restos a pagar não processados e a recessão econômica no país.

Data venia, não merecem respaldos os embasamentos acima expostos no que se refere ao abrandamento da irregularidade indicada, uma vez que os valores da insuficiência não se resumem ao montante de R\$ 389.402,87, consoante indicado no Relatório Técnico 0038/2018-1 e confirmado na Instrução Técnica Conclusiva 02172/2018-5:

Relatório Técnico 00038/2018-1

Da a seguir observou-se que o Poder Executivo contraiu obrigações de despesa no período vedativo com insuficiência de recursos financeiros para pagamento, nas seguintes fontes de recursos:

Disponibilidade de caixa antes da inscrição dos restos a pagar não processados (R\$):

Destinação o dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida 30/04	Dispon. Líquida 31/12
		Até 30/04	A partir de 01/05		
Saúde - Recursos próprios	259.453,68	3.195.199,89	194.631,34	-2.935.746,21	-3.130.377,55
Saúde - Recursos SUS	468.831,69	252.355,81	137.758,98	216.475,88	78.716,90
Total	728.285,37	3.447.555,70	332.390,32	-2.719.270,33	-3.051.660,65



Disponibilidade de caixa após a inscrição dos restos a pagar não processados do exercício (R\$):

Destinação dos Recursos	Dispon. Líquida antes inscrição RPNP	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida em 30/04	Dispon. Líquida Em 31/12
		Até 30/04	A partir de 01/05		
Saúde - Recursos próprios	-3.130.377,55	0,00	7.568,14	-3.130.377,55	-3.137.945,69
Saúde - Recursos SUS	78.716,90	466.291,74	0,00	-387.574,84	-387.574,84
Total	-3.051.660,65	466.291,74	7.568,14	-3.517.952,39	-3.525.520,53

A inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira também encontra vedação no art. 55 da LRF.

ITC 02172/2018-5

Compulsando as justificativas apresentadas constata-se que estas não apresentam razões para prosperar, pois não foram observados os procedimentos de inscrição em Restos a Pagar conforme orientação da Secretaria do Tesouro Nacional e ratificados por esta Corte de Contas, o qual já foi demonstrado na planilha de aferição do cumprimento do artigo 42 da LC 101/2000 (Apêndice G do RTC 38/2018-1).

Nesse sentido, observa-se que os cálculos efetuados pela área técnica, com base nos próprios demonstrativos encaminhados pelo responsável, demonstra que **as disponibilidades financeiras em 30/04 (R\$ - 2.935.746,21) já não eram suficientes para saldar os restos a pagar processados (R\$ 194.631,34) e não processados (R\$ 7.568,14) inscritos após 01/05/2016 na fonte de recursos Saúde – Recursos Próprios.** Assim, mesmo se excluirmos os restos a pagar não processados, no montante de R\$ 7.568,14, conforme pleiteado pela defesa, **constata-se que a disponibilidade financeira permanece negativa no total de R\$ 3.130.377,55.**

Além disso, verifica-se que, na fonte de recursos da Saúde – Recursos do SUS, em 30/04 havia disponibilidade líquida de R\$ 216.475,68, entretanto foram inscritos no exercício restos a pagar processados a partir de 01/05 no total de R\$ 137.758,98, sobrando assim apenas R\$ 78.716,90 para cobrir os restos a pagar não processados. Todavia foram inscritos R\$ 466.291,74 de obrigações (restos a pagar não processados) contraídas antes de 30/04, fato este que gerou dívidas no montante de R\$ 387.574,84 sem recursos suficientes para pagamento.

No entanto, a defesa solicita a exclusão dos restos a pagar processados (R\$ 137.758,98), inscritos após 01/05, sob o argumento de que possuíam disponibilidade financeira suficiente para pagamento (R\$ 139.587,01). Realmente, verifica-se, com base nos documentos apresentados, que dentro das disponibilidades de caixa bruta (R\$ 468.831,69) havia recursos na conta 624.018-9A - FMS- Bloco Investimento (Aplicação) no montante de R\$ 139.587,01, ou seja, suficientes para pagamento. Todavia, se excluirmos da disponibilidade bruta (R\$ 468.831,69) os recursos vinculados (R\$ 139.587,01) para o pagamento dos restos a pagar processados (R\$ 137.758,98) sobriaria de disponibilidade bruta, o total de R\$ 329.244,68, insuficiente para cobrir os restos a pagar processados e não processados inscritos até 30/04 no montante de R\$ 252.355,81 e R\$ 466.291,74 respectivamente. **Sendo assim, permanece a insuficiência de recursos no montante de R\$ 389.402,87 para saldar os restos a pagar inscritos antes de 30/04.**



Assim, conclui-se que os argumentos apresentados visam excluir da apuração efetuada algumas despesas inscritas em restos a pagar e canceladas ou pagas no exercício seguinte, bem como aquelas despesas de caráter continuado sob a alegação de que o objetivo foi não se paralisar as atividades desenvolvidas pelo município, no entanto, tal atitude corrobora a falta de planejamento e controle financeiro do ente municipal. As despesas de caráter continuado, por natureza, são conhecidas, repetitivas, não havendo dificuldades no seu planejamento, como já combatido nos parágrafos anteriores.

Por todo o exposto, opina-se no sentido de **manter o indicativo de irregularidade.**

Neste contexto, **observa-se que a insuficiência de caixa para saldar obrigações e despesas vinculadas à saúde antes de 30/04 perfaz os montantes de R\$ 3.130.377,55 – recursos próprios e R\$ 389.402,87 – recursos SUS.**

Além disso, as medidas adotadas por pessoa distinta do responsável não se prestam a sanar a irregularidade, muito pelo contrário, só vem a evidenciar o comportamento irresponsável do Prefeito que teve que ser, de certa forma, sanado pelo gestor subsequente.

Nestes termos, cabe destacar que dispõe o art. 1º, § 1º, da LC n. 101/2000, que “a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultado 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”.

Com efeito, da leitura do citado art. 1º, § 1º, da LC n. 101/2000, é possível extrair o sentido axiológico do dispositivo, a destacar a preocupação com o equilíbrio financeiro e orçamentário, à prevenção de déficits financeiros e orçamentários e o controle da dívida pública.

Ao mesmo tempo, prevê o art. 42 da LC n. 101/2000 que “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”.

Portanto, as normas que regulam as Finanças Públicas são cristalinas e taxativas ao dispor que o cancelamento de restos a pagar não produz qualquer efeito retroativo, de modo que não se verifica qualquer possibilidade das medidas adotadas no exercício de 2017 e por outro gestor repercutirem na execução orçamentária do exercício financeiro em análise, visto que já encerrado.

Outrossim, essa é a previsão do artigo 38 da Lei n. 4.320/1964, ao dispor que “*reverte à dotação, a importância de despesa anulada no exercício*”, e por outro lado, “**quando a anulação ocorrer após o encerramento deste considerar-se-á receita do ano em que se efetivar**”.

Desse modo, as medidas adotadas pelo Prefeito que sucedeu o responsável não se prestam a mitigar os efeitos decorrentes da contração de obrigações de despesas no período vedado sem a disponibilidade financeira suficiente para pagamento, configurando-se grave infração à norma legal.



Consoante lição de Regis Fernandes de Oliveira¹, “o objetivo do preceito é evitar desmandos governamentais, abusos, assunção de obrigações novas irresponsáveis para complicar a gestão do sucessor”.

Nestes termos, cabe destacar, consoante disposto no voto vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, vencido, que **o cancelamento posterior de restos a pagar não processados em nada afeta a reprovabilidade da conduta do Prefeito, demonstrando na realidade a ocorrência de situação que a própria LRF pretende evitar, qual seja, que o Prefeito em início de mandato seja obrigado a adotar medidas saneadoras para retornar as despesas públicas aos seus limites legais.**

Por fim, as despesas realizadas no último quadrimestre do mandato sem disponibilidade financeira para arcar com seu pagamento, com infringência do Art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

A infração foi perfeitamente constatada pela área técnica, não havendo qualquer dúvida sobre sua materialidade - **a insuficiência de recursos no montante de R\$ 389.402,87**, em vista da disponibilidade bruta de R\$ 329.244,68 não cobrir os restos a pagar processados e não processados na ordem de R\$ 252.355,81 e R\$ 466.291,74, respectivamente.

Também não há discussão possível acerca de sua gravidade, eis que o art. 42 da LC n. 101/2000 tem por fim garantir a integridade das finanças públicas, de modo a evitar que o gestor contraia despesas que não poderão ser pagas no seu mandato, ou deixe obrigações, sem disponibilidade de caixa, para serem quitadas pela próxima administração.

Espera-se assim que o gestor quite despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reserve dinheiro para que seu sucessor o faça.

O Conselheiro Relator, no entanto, acolhe a alegação de defesa no sentido de que foram efetivados cancelamentos de restos a pagar não processados no total de R\$ 349.428,49, pelo gestor que o sucedeu, o que atenuaria, segundo o Relator, o potencial da irregularidade ora analisada, só restando R\$ 39.974,38 (R\$ 389.402,87 – 349.428,49) que, demonstraria baixa materialidade, 0,05% da receita arrecadada no exercício, razão pela qual não considera grave a irregularidade.

Ao contrário de sua Excelência, entendo que a anulação posterior de restos a pagar não processados pode melhorar um pouco a situação de desequilíbrio financeiro do Município, mas em nada afeta a reprovabilidade da conduta do Prefeito.

Pelo contrário, apenas demonstra a ocorrência da situação que a Lei de Responsabilidade Fiscal pretende evitar, que é o Prefeito em início de mandato ver-se obrigado a tomar medidas saneadoras para retornar a despesa pública aos seus limites legais, ultrapassados pela imprudência e irresponsabilidade de seu sucessor.

A alegação da defesa, acolhida pelo Relator, vai de encontro ao brocardo jurídico “a ninguém é dado alegar a própria torpeza”.

O ex-prefeito afirma, em suma, que violou a lei, gastou desmedidamente, comprometeu as possibilidades de investimento do município, mas que seu sucessor corrigiu parte de seus erros anulando empenhos.

¹ In Curso de Direito Financeiro / Regis Fernandes de Oliveira. 2. Ed. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 473.



Isso é inadmissível e este Tribunal de Contas não pode compactuar, nem validar uma situação tão absurda.

Cabe destacar e com alguma estranheza, que a irregularidade em tela tem ensejado a irregularidade das contas em processos relativos ao mesmo exercício, também relatados pelo Conselheiro Rodrigo Chamoun, como a seguir:

PARECER PRÉVIO TC-082/2018 - PRIMEIRA CÂMARA

Processo: 05136/2017-1
Classificação: Prestação de Contas Anual de Prefeito
Exercício: 2016
UG: PMI - Prefeitura Municipal de Ibatiba
Relator: Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Responsável: JOSE ALCURE DE OLIVEIRA

PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL – PREFEITURA MUNICIPAL DE IBATIBA – EXERCÍCIO DE 2016 – PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO – DÉFICIT FINANCEIRO – DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS – DESCUMPRIMENTO DO LIMITE LEGAL DE DESPESA COM PESSOAL – DESCUMPRIMENTO DO ART. 42 LRF – RESSALVA QUANTO A AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS – REMETER CÓPIAS AO MPES – DETERMINAÇÃO – RECOMENDAÇÃO – ARQUIVAMENTO.

Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun
Conselheiro relator

1. PARECER PRÉVIO

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em sessão da primeira câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. Manter a seguinte irregularidade, sem o condão de macular as contas:

1.1.1. Ausência de Controle das Fontes de Recursos Evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro encaminhadas no Anexo ao Balanço Patrimonial Consolidado (Item 6.1.1 do RT 35/2018 e 2.4 da ITC 2706/2018).

1.2. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a **REJEIÇÃO** das contas da **Prefeitura Municipal de Ibatiba**, no exercício de 2016, sob a responsabilidade do Sr. **Jose Alcure de Oliveira**, na forma prevista no artigo 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012, em detrimento da manutenção das seguintes irregularidades:

1.2.1. Apuração de Déficit Financeiro em Diversas Fontes de Recursos Evidenciando Desequilíbrio das Contas Públicas (Item 6.1.1 do RT 35/2018 e 2.5 da ITC 2706/2018);

1.2.2. Descumprimento dos limites legal e prudencial das despesas com pessoal do Poder Executivo e da despesa com pessoal consolidadas (Item 7.1.1 do RT 35/2018 e 2.6 da ITC 2706/2018);

1.2.3. Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa paga pagamento (Item 7.4.1.1 do RT 35/2018 e 2.7 da ITC 2706/2018).

1.3. Tendo em vista que a infringência ao art. 42 da LRF constitui provável infração penal, prevista no artigo 359-C, do Decreto-Lei nº 2.848/1940 – Código Penal Brasileiro, **REMETER AO MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO** cópia da Instrução Técnica Conclusiva ITC 2706/2018, do Parecer Ministerial, deste Voto e da Decisão proferida, para as finalidades previstas no artigo 163, §8º, da Resolução TC 261/2013 (Regimento Interno do TCEES);



1.4. Determinar ao atual gestor que observe o parágrafo único do artigo 8º da Lei de Responsabilidade Fiscal, e nesse sentido, que adote práticas de controle e evidenciação das fontes de recursos, nos termos do Anexo 05 do Relatório de Gestão Fiscal (Manual dos Demonstrativos Fiscais da Secretaria do Tesouro Nacional).

1.5. Recomendar ao Poder Executivo Municipal que divulgue amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a prestação de contas relativa ao exercício financeiro em questão e o respectivo parecer prévio, na forma do art. 48 da LRF.

1.6. Arquivar os autos após os trâmites legais.

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 22/08/2018 - 27ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

No processo TC 3376/2016, foi proferido o Parecer Prévio 82/2016, em que foi Relator também o Conselheiro Rodrigo Chamoun e de onde se destaca:

Rejeição de contas em razão de obrigação de despesa contraída no fim do mandato com insuficiência de caixa, em violação ao artigo 42 da LRF

Trata-se de Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Vargem Alta referente ao exercício de 2012. A área técnica apontou irregularidade consistente em “obrigação de despesa contraída no fim do mandato com insuficiência de caixa”, tendo configurado violação ao regramento do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal. **O relator destacou, dentro do contexto da responsabilidade na gestão fiscal, que “ganha relevo o art. 42, parágrafo único, que veda contrair obrigação no último ano do mandato do governante sem que exista a respectiva cobertura financeira, eliminando desta forma as heranças fiscais”.** Elucidou que o dispositivo em comento “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”. Ainda no encadeamento de sua fundamentação, fez remissão às considerações técnicas da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) sobre o tema, cuja 4ª edição do Manual de Contabilidade aplicado ao Setor Público estatui: “no fim do exercício, as despesas empenhadas e não pagas serão inscritas em restos a pagar e constituirão dívida flutuante”. A esse propósito, o relator afirmou que “O raciocínio implícito é de que a receita orçamentária a ser utilizada para pagamento da despesa empenhada em determinado exercício já foi arrecadada ou ainda será arrecadada no mesmo ano e estará disponível no caixa do governo ainda neste exercício”. E concluiu que, “Logo, como a receita orçamentária ampara o empenho pertencente ao exercício e lhe serve de base dentro do princípio orçamentário do equilíbrio, a despesa que for empenhada com base nesse crédito orçamentário também deverá pertencer àquele exercício”. Por derradeiro, dentre outros argumentos e considerando que os cálculos expostos pela área técnica demonstraram insuficiência financeira para a execução dos pagamentos das obrigações assumidas, totalizando um valor a menor de R\$ 1.358.852,88, o relator opinou por manter a irregularidade e recomendar a rejeição das contas do gestor, além de determinar o encaminhamento de cópias dos autos ao Ministério Público do Estado do Espírito Santo, tendo em vista que a infringência ao art. 42 da LRF constitui provável infração penal. **A Primeira Câmara, à unanimidade, recomendou à Câmara Municipal a rejeição da Prestação de Contas Anual nos termos do voto do relator.** Parecer Prévio TC-082/2016-Primeira Câmara, TC 3376/2013, relator Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias, publicado em 25/10/2016.

Vale destacar, por fim, a jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral sobre o descumprimento a Lei de Responsabilidade Fiscal, que considera irregularidade insanável, *verbis*:

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



DE INELEGIBILIDADE. REEXAME DE PROVAS. **DESCUMPRIMENTO DA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL.** DESPROVIMENTO DO RECURSO.

1. Não decididas pelo TRE as supostas ausências de capacidade postulatória do impugnante e de manifestação da Câmara de Vereadores sobre o novo pronunciamento do Tribunal de Contas; ausente o prequestionamento. Incidência das Súmulas nos 282 e 356/STF.
2. Matérias de ordem pública também exigem o necessário debate pelo Tribunal de origem. Precedentes do TSE e do STF.
3. A inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta na decisão da Câmara de Vereadores que desaprova contas, mas pode ser efeito secundário dessa decisão administrativa, verificável no momento em que o cidadão se apresentar candidato em determinada eleição.
4. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecorrível no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido à irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.
5. Na linha da jurisprudência deste Tribunal, para fins de incidência da causa de inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, exige-se o dolo genérico, relativo ao descumprimento dos princípios e normas que vinculam a atuação do administrador público (EDAgR-REspe nº 267-43/MG, rel. Min. Dias Toffoli, julgado em 9.5.2013).
6. O Tribunal Regional Eleitoral, analisando o conjunto probatório dos autos, concluiu pela existência dos requisitos da causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990. Inviável o reenquadramento jurídico dos fatos no caso concreto.
7. **O TSE tem entendido que o descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal configura vício insanável e ato doloso de improbidade administrativa. Precedentes.**
8. Agravo regimental desprovido. (RESPE n. 16522, Rel. Min. Gilmar Ferreira Mendes, DJE08/09/2014).

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

1. A suposta ofensa aos princípios da ampla defesa, do contraditório, da presunção de inocência e da razoabilidade não foi analisada pelo Tribunal a quo, o que atrai a incidência das Súmulas 282 e 356 do Supremo Tribunal Federal.
2. As circunstâncias fáticas relacionadas com a questão de direito devolvida com o recurso especial estão devidamente fixada no aresto regional, daí por que não há falar em reexame de fatos e provas.
3. **Constitui irregularidade insanável a rejeição das contas, pelo Tribunal de Contas competente, com base no descumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal, sendo esse vício apto a atrair a causa de inelegibilidade prevista no art. 1º inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/90. Precedentes.**
4. A ausência de oposição de nota de improbidade administrativa pelo TCM e de não interposição de ação civil pública pelo Ministério Público contra o Agravante bem como o fato de ter sido paga a multa imposta pelo apontadas. Precedentes.
5. Agravo regimental desprovido. (AgR-REspe nº 105-97.2012.6.06.0060/CE, Rel. Min. Laurita Vaz, 28/02/2013).

Concluindo, cabe destacar que o procedimento que o Conselheiro Relator, apenas neste processo, não considera sequer erro grosseiro é tratado pelo Código penal como **crime de assunção de obrigação no último ano do mandato ou legislatura** (art. 359-C do Código Penal).



Em se tratando da interpretação de fatos e sua subsunção às normas, cabe sempre considerar que a subjetividade é inerente a essa função do julgador, que sempre trará para o caso concreto que tenha diante de si seus próprios valores, seu modo íntimo e pessoal de enfrentar a avaliar as questões em torno de si, seus métodos e processos mentais.

Nesse sentido, TAVARES:

“É preciso abandonar, pois, a ideia tradicional aceita de que a interpretação é um ato praticado sem qualquer subjetividade por parte daquele que realiza tal operação. Esse (suposto) ideal (jamais alcançado) encontra-se sepultado, admitindo-se amplamente a presença de grande margem de vontade na interpretação”².

Segundo PEDRA (2017), citando Friedrich Müller, o conhecimento coloca-se como uma transferência das características do objeto para o sujeito pensante, invocando que assim como nas ciências naturais a metodologia de interpretação normas jurídicas enfatizam a inserção do sujeito concretizante como cognoscente nos problemas materiais dos conteúdos examinados. Assim:

“O objeto conhecido é, então, um produto do sujeito cognoscente e a realidade fica, assim, aprisionada às condições em que se processou o pensamento”³.

Essa perspectiva de análise do direito e o paradigma atual, no qual o intérprete deixa de ser “a boca da lei”⁴ também é compartilhada por Luís Roberto Barroso:

“A pretensão de neutralidade do intérprete, embora seja passível de atendimento no que toca à sua imparcialidade e impessoalidade, é inatingível na sua plenitude. Interpretar envolve, frequentemente, a escolha de valores e de alternativas. Ainda que não atue movido por interesse de classes ou estamentais, ainda quando não milite em favor do próprio interesse, o juiz estará promovendo suas crenças, a sua visão do mundo, o seu senso de justiça. [...] Ainda quando fosse utopicamente possível libertar o juiz de suas injunções ideológicas, não seria possível libertá-lo do seu próprio inconsciente, de sua memória e de seus desejos”⁵.

Acresço a essas breves considerações as consequências dessas escolhas do intérprete, pois “cada decisão jurídica reestrutura o próprio Direito, assim como o ambiente social em que o Direito opera, porque, como toda atividade humana, o Direito está inevitavelmente inserido em um processo dialético em que a sociedade está constantemente recriando ela própria”⁶.

Ora, se a interpretação, como vimos, modifica a realidade e induz a novos comportamentos semelhantes ao novo entendimento, fica a responsabilidade de qual mensagem estará sendo recebida pela sociedade.

Nossa Corte de Contas tem assumido protagonismo em relação às boas práticas contábeis, harmonização de entendimentos e padronização dos manuais e das instruções normativas acerca dos procedimentos que estão previstos e firmados em Acordos de Cooperação Técnica entre a Secretaria do Tesouro Nacional – STN e os Tribunais de Contas. Nosso Tribunal, inclusive, além de signatário, é citado como referência em relação à Matriz de Saldo Contábeis.

² TAVARES, André Ramos. **Curso de direito constitucional**. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2007, p.77.

³ PEDRA, Adriano Sant’Ana. **Mutação constitucional**. 3. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017, p.20.

⁴ “La bouche de la loi”, como diz Montesquieu: “Os juizes da nação são apenas, como já dissemos, a boca que pronuncia as palavras da lei; são seres inanimados que não podem moderar nem sua força, nem seu rigor”. Cf. MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Barão de. **O espírito das leis**. Tradução Cristina Murachco. São Paulo: Martins Fontes, 2005, p.175.

⁵ BARROSO, Luís Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora. 4. ed. Tir. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 292-293.

⁶ TRIBE, Laurence H. The curvature of constitutional space: what lawyers can learn from modern physics. **Harvard Law Review**, v. 103, n. 1, p. 1 -39, nov. 1989, p. 8.



O momento exige cada vez mais um compromisso com a concretização dos fundamentos da Carta Republicana de 1988. No ensinamento de Friedrich Müller⁷:

“Os textos ‘vigentes’ são tais tão *reais* quanto os titulares das funções jurídicas e as competências, que lhes são atribuídas (por outros textos de normas ‘vigentes’); nesse sentido falou-se dos códigos escritos modernos como faca de dois gumes. [...] Afinal de contas, não se estatuem impunemente textos de normas e textos constitucionais, que foram concebidos com pré-compreensão insincera. Os textos podem revidar. [...] Os juristas de um país da modernidade periférica, que se veem expostos a tal situação, têm objetivamente o papel de vanguarda não apenas em termos de técnica jurídica, de competências, mas justamente também em termos sociais. Assumem o papel de vanguarda do desenvolvimento global da sociedade no sentido de criar e fortalecer uma consciência pública mais ampla com relação à constituição, à legalidade e a vigência (levada a sério) dos textos oficiais das normas.”

Assim, em momentos de crise e reafirmação de valores – morais, éticos, jurídicos, contábeis – momentos de questionamento das instituições de controle, devemos ficar atentos e vigilantes. Dar nossa parcela de contribuição para apontar um norte – a segurança jurídica e decisões que vão ao encontro com esses novos valores.

Na verdade, **caberia ao responsável adotar tais medidas (cancelamento de restos a pagar) no exercício financeiro em análise, logo que identificado a ausência de disponibilidade financeira para pagamento dessas obrigações, de modo a evitar a ocorrência de déficit nas contas do exercício de 2016.**

Contudo, a situação dos autos evidencia a ocorrência de gravidade muito maior, pois não só se verificou o atraso/omissão do responsável em adotar medidas para evitar contrair despesas no período vedado sem a disponibilidade financeira para seu pagamento, como também ficou comprovado nos autos que já havia uma forte insuficiência de caixa em 30/04.

Ademais, registra-se que o v. Parecer Prévio buscando afastar os efeitos do apontamento, que foi mantido, subtraiu do montante relativo a insuficiência de caixa apurada nos recursos SUS (R\$ 389.402,87) os valores de restos a pagar não processados cancelados no exercício de 2017 (R\$ 349.428,49), restando a insuficiência no valor de R\$ 39.974,38, que foi considerada ínfima na decisão com amparo em jurisprudência do Tribunal Superior Eleitoral, que não encontra qualquer similitude com o assunto tratado neste processo por se referir a prestação de contas relativa às Eleições 2018, conforme já mencionado no tópico anterior.

Não obstante, **olvidou de se verificar no v. Parecer Prévio a insuficiência de caixa para saldar obrigações e despesas vinculadas à saúde, antes de 30/04, no montante de R\$ 3.130.377,55 referentes a recursos próprios.**

Portanto, não se pode conformar com o direcionamento dado à irregularidade que sequer foi apreciada de forma integral.

Giro outro, ainda que a recessão econômica no país possa de certo modo ter dificultado as ações governamentais, não vedou o gestor de adotar as medidas necessárias para buscar o equilíbrio das contas.

No entanto, consoante ressaltado na ITC 02172/2018-5, optou o gestor, além de contrair obrigações de despesas sem suficiente disponibilidade de caixa, efetuar dispêndios sem características de essencialidade que poderiam ser postergados para um momento mais

⁷ MÜLLER, Friedrich. *Quem é o povo?* A questão fundamental da democracia. Trad. Peter Naumann. 2 ed. São Paulo: Max Limonad, 2000.



oportuno, afastando da atuação cautelosa e com zelo profissional e na defesa dos interesses do erário. Vê-se:

Nessa esteira, no caso de Santa Teresa, foram identificadas as seguintes despesas sem as características de essencialidade:

Objeto	Valor	Contratado	Empenho	Data
Contratação de shows para o Sta Teresa Jazz e Bossa Festival, dias 20 a 22/05/2016.	R\$ 150.000,00	ROTA SERVICE LTDA.	1856/2016	19/05/2016
Apoio financeiro para realização da XIX Festa da uva e vinho de Santa Teresa.	R\$ 30.200,00	LIONS CLUBE SANTA TERESA COLIBRI	2673/2016	04/08/2016

Logo, a situação descrita demonstra que o responsável agiu à margem das disposições legais que regulam as Finanças Públicas, uma vez que o cancelamento a destempo dos restos a pagar não processados realizado por outro Prefeito, afasta qualquer possibilidade de considerar tais medidas adotadas como atenuante do apontamento de irregularidade ou mesmo de atestar a boa-fé do responsável, **pois a insuficiência de caixa já era de conhecimento do gestor responsável antes mesmo do período vedado, tratando-se, pois, de erro grosseiro, eis que decorrente de grave inobservância do dever de cuidado.**

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.*

Ao mesmo tempo, *“deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei” também constitui ilícito penal descrito no art. 359-F do Código Penal.*

Assim, diante da clarividente infração à Lei de Responsabilidade Fiscal n. 101/2000, não há como aplicar, no caso em voga, o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade para descaracterização da gravidade da infração cometida.

Salienta-se que a impropriedade verificada, **com grave infração à Lei das Finanças Públicas**, encontra-se, ainda, tipificada como **crime de responsabilidade** do Prefeito, nos termos do art. 1º, inciso V, do DL n. 201/1967⁸, o que, indubitavelmente, enseja a emissão de Parecer Prévio recomendando-se ao Legislativo Municipal a rejeição das contas do Executivo Municipal, referente ao exercício de 2016, em expressa consonância ao conteúdo do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

Derradeiramente, enfatiza-se que o encerramento do exercício financeiro sem a existência de disponibilidade financeira em caixa é sério indicativo de que o prefeito deixou de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

⁸ Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores: [...] V - ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes;



Isso porque adentrando no período vedado, dois últimos quadrimestres, somente poderia o gestor contrair obrigação de despesa com suficiente disponibilidade de caixa para pagamento, o que não ocorreu.

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. 10.028/2000⁹, 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 RITCEES¹⁰.

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. Parecer Prévio TC-0054/2019-5 – PRIMEIRA CÂMARA**, no sentido de considerar também as irregularidades dispostas nos **itens 1.1.1, 1.1.2 e 1.1.4**¹¹ graves violações à norma constitucional e legal, recomendando-se à Câmara Municipal de Santa Teresa a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade de **CLAUMIR ANTÔNIO ZAMPROGNO**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, pela prática das infrações descritas nos **itens 1.1.1, 1.1.2 e 1.1.4 e 1.2.1**¹², sem prejuízo da expedição das determinações sugeridas no Parecer do Ministério Público de Contas 03410/2018-4 e 05677/2018-7 do Processo TC-5180/2017-1.

Pugna, ainda, pela formação de autos apartados, no tocante ao apontamento descrito no **item 1.1.4 do v. Parecer Prévio**, 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, 27 de setembro de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS

⁹ Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis de finanças públicas: [...] **III** – deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei;

¹⁰ 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.

¹¹ **Itens 1.1.1** – Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso, **1.1.2** – Apuração de déficit orçamentário e **1.1.4** – Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento.

¹² **Itens 1.1.1** – Abertura de créditos adicionais sem fonte de recurso, **1.1.2** – Apuração de déficit orçamentário, **1.1.4** – Despesas contraídas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento e **1.2.1** – Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas.