



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

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 00084/2019-1 – Plenário, propor

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, 12 de fevereiro de 2020.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo TC: 5186/2017-1

Parecer Prévio: TC 00084/2019-1 – PLENÁRIO

EGRÉGIO TRIBUNAL,
EMINENTES CONSELHEIROS,

I – BREVE RELATO

O Parecer Prévio TC-00084/2019-1–Plenário, exarado nos autos do Processo TC-5186/2017-1, recomendou ao Legislativo Municipal a **APROVAÇÃO COM RESSALVA** das contas da Prefeitura da Serra, sob a responsabilidade de **AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS** e **LOURÊNCIA RIANI**, no exercício de 2016, nos seguintes termos:

1. PARECER PRÉVIO TC- 84/2019

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

1.1. AFASTAR os indicativos de irregularidades constantes dos **itens 2.1, 2.3 e 2.10 da ITC** (4.1.1, 4.2.1 e 9.1 – RT), conforme razões indicadas pelo corpo técnico, bem como os **itens 2.1, 2.5, 2.6 e 2.8 desta decisão** (2.2, 2.7, 2.8 e 2.11 da ITC e 4.1.2, 7.4.2, 7.4.3 e 10.1 do RT), pelas razões antes expendidas;

1.2. MANTER os indicativos de irregularidades constante dos **itens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.7 desta decisão** (2.4, 2.5, 2.6 e 2.9 da ITC e 5.1, 6.1, 6.2 e 7.4.4 do RT), porém, **sem o condão de macular as contas**, pelas razões antes expendidas;

1.3. EMITIR PARECER PRÉVIO, dirigido à Câmara Municipal de Serra, recomendando a **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** da Prestação de Contas Anual do Município, relativa ao exercício de 2016, sob a responsabilidade dos Srs. **Audifax Charles Pimentel Barcelos e Lourência Riani** - Prefeitos Municipais, nos períodos respectivos, de **1/1/2016 a 14/8/2016, e, 27/9/2016 a 31/12/2016; e de 15/8/2016 a 26/9/2016**, em razão da manutenção dos indicativos de irregularidades tratados nos **itens 2.2, 2.3, 2.4 e 2.7 desta decisão**, ainda que sem o condão de macular as contas, **dando-lhes a devida quitação**;

1.4. DETERMINAR ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Serra, ou quem as vezes lhe fizer, que assim proceda:

1.4.1. Quanto ao item 2.11 da ITC, que **adote** medidas mais eficazes para viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas, nos termos da Resolução TC 227/2011 e Instrução Normativa – IN/TC 43/2017;

1.4.2. **Divulgue** amplamente, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, a presente prestação de contas e o respectivo parecer prévio, na forma do artigo 48 da LRF, colacionando doutrina e jurisprudência;

1.5. ENCAMINHAR os autos ao Ministério Público Especial de Contas para as providências do artigo 131 da Resolução TC 261/2013;



1.6. DAR CIÊNCIA aos interessados, **ARQUIVANDO-SE** os presentes autos após o respectivo trânsito em julgado e as providências do artigo 131 da Resolução TC 261/2013, antes indicadas.

2. Por maioria pelo voto de desempate da presidência que acompanhou o voto complementar do então relator, conselheiro em substituição Marco Antonio da Silva. Vencidos os conselheiros Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun que votaram pela rejeição e, parcialmente, o conselheiro Domingos Augusto Taufner, que votou pela rejeição apenas para o senhor Audifax Charles Pimentel Barcelos. Absteve-se de votar o conselheiro Luiz Carlos Ciciliotti da Cunha, condutor do processo nos termos do artigo 86, § 4º, do Regimento Interno.

3. Data da Sessão: 03/09/2019 – 30ª Sessão Ordinária do Plenário.

No Parecer Prévio objurgado prevaleceu o entendimento no sentido de que infrações relativas à omissão das informações contratuais no demonstrativo sem prévio empenho; à apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas; à ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro encaminhadas no Anexo ao Balanço Patrimonial consolidado; e à ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas não teriam o condão de macular as contas apresentadas, embora consubstanciem graves infrações à norma.

Outrossim, o Parecer Prévio afastou as irregularidades referentes à abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro; à contratação de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento; à realização de despesa orçamentária sem prévio empenho; e à ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual.

Incorreu, no entanto, o v. parecer prévio 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).

Assim, denota-se do sistema informatizado desse tribunal (ETCEES) que os autos ingressaram na Secretaria do Ministério Público de Contas no dia 27/11/2019 (quarta-feira). Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia **28/11/2019**.



Ademais, considerando os termos do art. 3º da Decisão Plenária TC 21/2018 que suspende os prazos processuais no período de 19 de dezembro de 2019 a 19 de janeiro de 2020, conclui-se pela tempestividade da interposição do recurso de reconsideração.

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 referentes à Omissão das informações contratuais no demonstrativo sem prévio empenho, Apuração de déficit financeiro evidenciando desequilíbrio das contas públicas, Ausência de controle das fontes de recursos evidenciadas no Demonstrativo do Superávit/Déficit financeiro encaminhadas no Anexo ao Balanço Patrimonial consolidado e Ocorrência de déficit orçamentário provocando desequilíbrio nas contas públicas, de modo a considera-las meras impropriedades ou faltas de natureza formal.

Ainda, o v. Parecer Prévio, em rasas fundamentações, suprimiu as irregularidades relativas à Abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro, Contratação de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, Realização de despesa orçamentária sem prévio empenho e Ausência de medidas administrativas que viabilizassem a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas anual.

Contudo, restou patente a prática de graves infrações à norma constitucional, de direito financeiro e de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal não devendo, deste modo, prosperar o opinativo em face do qual ora se recorre, pelas razões que se passa a expor.

III.1 – DA ABERTURA DE CRÉDITO ADICIONAL UTILIZANDO FONTE DE RECURSO SEM LASTRO FINANCEIRO

Colhe-se do **item 2.1** do v. Parecer Prévio que restou evidenciado, na Prestação de Contas Anual da Prefeitura da Serra, no exercício de 2016, a abertura de crédito adicional utilizando fonte de recurso sem lastro financeiro no montante de **R\$ 5.822.019,50**, em expresse desrespeito ao art. 167, inciso V, da Constituição Federal e art. 43 da Lei n. 4.320/1964.

A supressão desta irregularidade, consoante expresse no v. Parecer Prévio, ocorreu nos seguintes termos:

Examinando as razões técnicas e de defesa, verifico que não procedem as conclusões técnicas, haja vista que a fonte de recurso de Royalties de Petróleo utilizada para abertura de créditos adicionais foi o superávit financeiro apurado no balanço patrimonial de 2015 e não de 2016, tendo a subscritora da ITC confirmado a apuração do valor utilizado, qual seja R\$ 1.355.000,00, conforme antes demonstrado.

Posto isto, divergindo parcialmente do entendimento técnico e do Órgão Ministerial e, considerando a especificidade de uso das fontes de recurso COSIP e Royalties de Petróleo, acolho as razões de defesa e afasto a presente irregularidade.

Aduz-se que a irregularidade em questão foi suprimida em razão do município deter recursos financeiros decorrentes do superávit financeiro e excesso de arrecadação, podendo realizar a abertura de créditos adicionais.



Contudo, restou claro que embora o município tivesse um superávit financeiro no exercício de 2015 na fonte royalties do petróleo estadual deveria comprovar a existência desse recurso no momento da abertura do crédito adicional.

Ademais, apurou-se que a fonte royalties do petróleo estadual encerrou o exercício de 2016 de modo deficitário no montante de **R\$ 999.153,34**, o que evidencia que não havia fonte de recursos para cobrir os créditos adicionais abertos naquele exercício financeiro.

Prejudicou ainda mais a situação do município quando da abertura dos créditos adicionais o fato de que diversas outras fontes de recursos encerraram o exercício de 2016 de modo deficitário – MDE R\$ 4.344.972,98, FUNDEB 40% R\$ 333.061,36, Recursos próprios Saúde R\$ 6.823.308,12.

Ressalta-se que o déficit apurado é ainda maior, visto que o município não reconheceu todas as despesas, que montam mais de 54 milhões de reais, no exercício correspondente.

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 consultante, 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 consultante, 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.

Deste modo, está **clarivamente que não havia lastro financeiro na fonte de recursos royalties do petróleo estadual para abertura de crédito adicional**, uma vez que encerrou deficitária.

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 da Serra certamente o levaria a identificar 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, em razão da abertura de créditos adicionais utilizando fonte sem lastro financeiro para fazer frente as despesas, sendo desnecessário para a ocorrência da infração a existência de prejuízo ao orçamento do ente federativo.

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).

Portanto, não basta para o afastamento da infração a informação da unidade técnica de que houve superávit financeiro no exercício anterior, pois ao proceder à abertura do crédito deveria o gestor confirmar a existência de recursos e, no caso vertente, a fonte utilizada foi deficitária no exercício de 2016, o que demonstra que não havia recursos suficientes para a abertura de créditos adicionais.

Denota-se, portanto, que a ilegalidade praticada consubstancia **grave infração** à Constituição Federal e à Lei de Direito Financeiro, encontrando-se, ainda, tipificada como **crime de responsabilidade do Prefeito**, nos termos do art. 1º, inciso V, do Decreto-Lei n. 201/1967¹, o que, indubitavelmente, enseja a emissão de Parecer Prévio recomendando-se

¹ **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;



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.

III.2 – DA OCORRÊNCIA DE DÉFICIT FINANCEIRO E ORÇAMENTÁRIO PROVOCANDO DESEQUILÍBRIO DAS CONTAS PÚBLICAS

As infrações descritas nos **itens 2.2 e 2.4** do v. Parecer Prévio tratam da ocorrência de déficit orçamentário, na ordem de R\$ 10.298.213,19, bem como financeiro nas fontes Fundeb (40%) R\$ 333.061,36, recursos do FNDE R\$ 730.129,02, MDE R\$ 4.344.972,98, demais recursos vinculados à educação R\$ 2.066.480,10, saúde recursos próprios R\$ 6.823.308,12, royalties do petróleo R\$ 999.153,34 e outros recursos de aplicação vinculada R\$ 16.503.599,00.

No entanto, no v. parecer prévio recorrido foram tais irregularidades consideradas como meras impropriedades, senão vejamos:

Examinando as razões técnicas e de defesa, verifico o seguinte:

- os balancetes da receita e da despesa, bem como o balanço financeiro, registram arrecadação de receita orçamentária, no montante de R\$ 1.168.875.830,65, e empenho de despesa, no total de R\$ 1.088.686.215,09, resultando em superávit de execução orçamentária (receita arrecadada menos despesa empenhada), no valor de R\$ 18.189.615,00. Ocorre que nesses valores estão inclusos os valores da receita, da despesa e do superávit de execução do RPPS, sendo o superávit apurado da ordem de R\$ 28.487.828,69;

- dessa forma, deduzindo do superávit total apurado (R\$ 18.189.615,00) o superávit do RPPS (R\$ 28.487.828,69), resta evidenciado um déficit de execução orçamentária do Poder Executivo Municipal, no valor de R\$ 10.298.213,69, tal como relata a área técnica, ainda que de forma bastante complexa ao entendimento leigo; (grifo nosso).

- Deduzindo do déficit de execução, no valor de R\$ 10.298.213,69, o valor do superávit financeiro de 2015, da mesma natureza (apurado após deduzido o superávit do RPPS), no valor de R\$ 7.382.980,50 (item anterior), **apura-se um déficit de execução orçamentária líquido, em 2016, no valor de R\$ 2.915.233,19; (grifo nosso).**

- Com relação às despesas de exercícios anteriores, reconhecidas em 2017, no montante de cerca de 54 milhões, **não há nos autos demonstração de que se referem a 2016 (exercício em análise) e, ainda que seja, há previsão legal para que tais despesas ocorram, conforme o artigo 37 da mencionada Lei 4.320/1964, o que não influencia nos resultados do exercício em análise;**

- Quanto ao *déficit* de arrecadação de receitas orçamentárias de cerca de cento e noventa milhões de reais, abaixo do montante previsto na Lei Orçamentária Anual – LOA, informado no item anterior, verifico que decorreu da atualização da receita inicialmente prevista, na forma autorizada pela LOA;

- Conforme se verifica dos balancetes da receita e da despesa, bem como do balanço financeiro, a receita orçamentária inicialmente prevista foi de R\$ 1.001.139.897,45, sendo corrigida para o valor de R\$ 1.296.912.000,00. Assim, se subtraída a receita arrecadada, no montante de R\$ 1.106.875.830,65, da receita inicialmente prevista, apura-se um superávit de arrecadação da ordem de R\$ 105.735.933,00, porém, se tomarmos a previsão de receita corrigida, temos um **déficit de R\$ 190.036.170,00. (grifo nosso)**

Assim, entendo que, embora os restos a pagar não processados inscritos, em 2016, tenham sido cancelados, em 2017, como comprova a defesa, considerando que se trata de saldos de empenhos feitos por estimativa e de materiais de consumo e obras não entregues no exercício, cujos empenhos não foram anulados, em 2016, por questão de falta



de tempo hábil, como sustenta a defesa, deve **a irregularidade ser mantida sem o condão de macular as contas.**

[...]

Este é o caso dos autos, onde a irregularidade remanescente, isoladamente, não tem o condão de manter a irregularidade das contas, de maneira que **acompanhando parcialmente** o entendimento técnico e do Órgão Ministerial, **mantenho o presente indicativo de irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas.**

[...]

Examinando as razões técnicas e de defesa, verifico que no debate sobre déficit financeiro (diferença negativa entre a receita e a despesa do exercício) apurado em algumas fontes de recurso, no exercício de 2016, que fora objeto de citação aos agentes responsáveis, a subscritora da ITC sugeriu a manutenção da irregularidade, em razão do não acolhimento dos esclarecimentos sobre o reconhecimento, no exercício seguinte, de despesas de exercícios anteriores.

Com relação aos dispositivos legais supostamente violados, o artigo 4º, inciso I, alínea “a”, da Lei Complementar 101/2000 – LRF, estabelece que a Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO atenderam ao disposto no § 2º, do artigo 165 da Constituição Federal (que trata de orçamentação e estabelecimento de metas), não **se aplicando ao caso concreto, que se refere aos resultados alcançados no exercício após a execução orçamentária.**

O § 1º, do artigo 1º da mesma lei, define que **a responsabilidade na gestão fiscal pressupõe ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de resultados entre receitas e despesas, o que se remete ao artigo 4º, que trata do estabelecimento de metas pela LDO.**

Observo, ainda, que os responsáveis não abordaram na defesa o déficit financeiro apontado em algumas fontes de recurso, **atendo-se a explicar o reconhecimento de despesas de exercícios anteriores, em 2017, bem como ao cancelamento de restos a pagar, em 2016, no entanto, verifico que foram explicados detalhadamente no item anterior, que trata dos mesmos déficits financeiros sob a ótica da Lei 4.320/1964.**

Assim sendo, trago à colação as justificativas apresentadas no item anterior, quais sejam:

- Os responsáveis alegaram, em síntese, que o ano de 2016 foi marcado pela pior crise econômica do país e, no Espírito Santo, os impactos dessa crise foram agravados por fatores relacionados à economia local com reflexos diretos na arrecadação tributária e no PIB capixaba, que fechou o ano com uma queda de 12,2%, sendo o reflexo no Município de Serra, uma queda de 16% da receita, que representa em torno de 180 milhões de reais;
- Registraram que, nos repasses de convênios federal e estadual, houve um déficit de arrecadação de 88%, o que levou a Administração a utilizar recursos próprios para custear as obras em andamento, que constituíam carências inadiáveis da população;
- Ressaltaram que outro efeito da crise foi o desemprego, provocando a perda de planos de saúde dos trabalhadores, e, conseqüentemente acréscimo dos atendimentos nas unidades de saúde e nas UPAs em torno de 16%, em relação a 2015, conforme o quadro demonstrativo apresentado;
- Sustentaram, ainda, que por meio de investimentos na educação, o município atendeu, em 2016, a 20.698 crianças de 0 a 5 anos de idade na rede escolar, sendo que desse número de matrículas, 13.893 crianças estão na faixa etária de 4 e 5 anos, representando 100% de atendimento da demanda por pré-escola, conforme estabelece meta 1 do Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) e o Plano Municipal de Educação (Lei 4.432/2015);
- Destacaram que, para fazer frente aos índices de violência na Serra foi realizado concurso público para provimento de 170 vagas de Agente Comunitário de Segurança para atuar na Guarda Civil Municipal, realizando curso de formação para 56 alunos componente da 1ª turma, e, para instrumentalizar o exercício da atividade, realizou diversos investimentos, como a aquisição de 16 viaturas (8 carros e 8



motos), capacetes e botas para motociclistas, uniformes com apetrechos (cintos e guarnição, algemas, tronfas e fiel retrátil), 120 coletes balísticos, além de 120 armas de fogo, com munições, entre outros, tudo com recursos próprios;

□ Informaram, ainda, elevados gastos com investimentos na expansão e melhoria no sistema de iluminação pública, demonstrando que os déficits financeiros apurados, em verdade, foram gerados em exercícios anteriores, e que eram melhorados no exercício em tela, sem perder a qualidade dos serviços prestados à municipalidade;

□ Alegaram, por fim, a existência de passivos não realizados que contribuíram para o déficit financeiro apurado, como os restos a pagar não processados, inscritos indevidamente em 2016, e, cancelados em 2017, cujos cancelamentos resultaram na redução dos referidos déficits, demonstrando e encaminhando a relação dos cancelamentos, evidenciando a busca do equilíbrio entre a necessária responsabilidade fiscal e a continuidade de investimentos que minorem os flagelos enfrentados pela população.

Ressalte-se que, nos autos do Processo TC 5144/2017, em que foram analisadas esta e a irregularidade do item anterior, considerando que se trata do mesmo fato, apenas analisados sob a ótica de dispositivos legais diversos (a 1ª com base na Lei 4.320/64 e a 2ª, na LRF), o subscritor a ITC sugeriu a manutenção da 1ª, com ressalva, tendo sido mantido a 2ª, também com ressalva, ou seja, sem **o condão de macular as contas.**

Posto isto, assim como no item anterior, **acompanhando parcialmente** a área técnica e o Parquet de Contas, **mantenho o presente indicativo de irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas.**

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 o desequilíbrio das contas.

Além disso, deve-se ressaltar que o objeto de análise no Processo TC-5186/2017 são as contas do exercício de 2016, de modo que o citado concurso público realizado em 2015 e as providências adotadas no exercício subsequente não trazem quaisquer reflexos no que foi apurado nos autos – déficit orçamentário de R\$ 10.298.213,19. Na verdade, só demonstram o antagonismo da atuação do gestor com a legislação condizente a matéria.

Registra-se que, ao contrário do disposto no v. Parecer Prévio, a irregularidade faz referência ao desequilíbrio verificado durante o exercício financeiro 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 lembrar que as irregularidades vislumbradas nesta 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 das irregularidades:

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 grave e ao mesmo tempo a neutralização de seus efeitos.



O mencionado “condão de macular as contas” é o efeito legal imediato 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. Cabe destacar julgados recentes desta Corte de Contas trazidos pelo Ministério Público de Contas em seu parecer 2684/2018:

**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.

Tem-se assim, no caso presente, uma **convergência de entendimentos quanto à ocorrência do déficit orçamentário, eis que o próprio Relator assim reconhece e mantém a irregularidade.**

Acompanho a área técnica, o Ministério Público de Contas e parcialmente o Relator, para manter a irregularidade com suas consequências legais.

[...]

Dirijo também neste ponto do Relator, **em primeiro lugar por entender que déficit financeiro não constitui irregularidade desprovida de gravidade, que possa ser considerada como uma mera ressalva nas constas, sobretudo quando considerada num contexto de muitas, de desordem orçamentária e financeira, descontrole e desequilíbrio, como o que se observa neste processo.**

[...]

Além disso e não menos importante é a questão aqui repetida da manutenção da irregularidade “sem o condão de macular as contas”, formulação de voto empregada também neste item e juridicamente inexistente, uma vez que o mencionado “condão de macular as contas” é o efeito legal imediato, plenamente vinculado e indisponível do julgamento de um ato irregular, ou de contas irregulares, pelo órgão de controle.

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

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.

Reitero aqui a lição doutrinária trazida no item anterior e concluo no sentido de acompanhar a Instrução Técnica 2296/2018, o parecer ministerial e parcialmente o Conselheiro Relator, no sentido da manutenção da irregularidade para todos os efeitos legais.

Ainda, deve-se destacar que as mesmas justificativas acolhidas no v. Parecer Prévio para afastar os efeitos das infrações em análise foram utilizadas na prestação de contas dos exercícios de 2015 (TC-4008/2016) e 2017 (TC-3717/2018), **qual seja ausência de tempo hábil para cancelamento dos empenhos** e, assim como no exercício de 2016, não explicou a razão para não contabilizar R\$ 54.267.44,69 no exercício de 2017 e também não justificou a ausência de contabilização de despesas na monta de R\$ 37.186.482,27.

Esse comportamento demonstra o desmazelo do gestor com as contas públicas, em claro prejuízo ao equilíbrio fiscal do município, não havendo que se cogitar em atenuantes ou mesmo na alegação de boa-fé por parte do gestor responsável.

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\$ 10.298.213,19.

A propósito, situação análoga já foi objeto de exame por esta Corte de Contas, que emitiu, no Processo TC-06545/2017-3, parecer prévio recomendando a rejeição das contas do Município de Santa Teresa, referente ao exercício de 2015, em razão da **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.

Desta forma, inexistem elementos para minorar os efeitos das infrações perpetradas, tratando-se, conforme demonstrado, de graves violações à norma.

III.3 – AUSÊNCIA DE CONTROLE DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADAS NO DEMONSTRATIVO DO SUPERÁVIT/DÉFICIT FINANCEIRO ENCAMINHADAS NO ANEXO AO BALANÇO PATRIMONIAL CONSOLIDADO

A infração descrita no **item 2.3** do v. Parecer Prévio foi considerada passível de ressalva, conforme se observa do trecho abaixo transcrito:

Examinando os autos, verifico que a matéria em análise (déficit financeiro nas fontes e recursos vinculados à educação, à saúde, e outros recursos vinculados) **é a mesma dos dois próximos itens a serem analisados, focando-se apenas em infringência de dispositivos legais diversos, sendo este, sob a ótica da Lei 4.320/1964, o próximo sob a ótica dos artigos 1º e 4º da LRF e o último sob a ótica do artigo 42 da LRF.**

Com relação ao presente indicativo de irregularidade, verifico dos autos do Processo TC 5144/2017, que a área técnica fizera a mesma abordagem, concluindo pela irregularidade passível de ressalva, conforme a ITC 04323/2018-1, item 2.5 (6.1 – RT), e que, quanto ao Município de Serra, o déficit financeiro apurado, em 2015, foi bem maior, conforme demonstra a defesa, não sendo nem mesmo abordado este fato.

Quanto aos dispositivos legais apontados como violados nesta irregularidade, artigos 83, 84 e 89 da Lei 4.320/1964, **verifico que não se referem a déficit financeiro, muito menos à sua apuração em fontes distintas, como é o caso,** tratando apenas das funções da contabilidade, quais sejam:

- Evidenciar perante a Fazenda Pública a situação de todos quantos, de qualquer modo, arrecadem receitas, efetuem despesas, administrem ou guardem bens a ela pertencentes ou confiados (art. 83), o que restou cumprido com a elaboração dessas contas;
- Evidenciar os fatos ligados à administração orçamentária, financeira, patrimonial e industrial (art. 89), o que restou cumprido com a elaboração dessas contas.

O artigo 84, por sua vez, estabelece que, ressalvadas a competência do Tribunal de Contas ou órgão equivalente, **a tomada de contas dos agentes responsáveis por bens ou dinheiros públicos será realizada ou superintendida pelos serviços de contabilidade, o que não é o caso dos autos, nem do indicativo de irregularidade em análise.**

Assim sendo, considerando a inaplicabilidade dos dispositivos legais mencionados ao caso, bem como o disposto no artigo 5º, incisos II e XXXIX da Constituição Federal, o contido nas alegações da defesa que **demonstram esforços na aplicação dos recursos, objeto de análise em investimentos e cumprimento de metas legalmente estabelecidas, e, ainda, que o Município aplicou percentuais superiores aos exigidos constitucionalmente na educação e na saúde, entendendo que não se deve apenar os gestores pelo fato ora analisado.**

Posto isto, **acompanhando parcialmente** o entendimento técnico e do Órgão Ministerial, **mantendo a irregularidade, porém sem o condão de macular as contas.**

No entanto, não se pode condescender com a argumentação supracitada, uma vez que os



investimentos realizados pelo município não abonam o dever de controlar as diversas fontes de recursos deficitárias.

Denota-se que a infração está relacionada com as inconsistências no resultado financeiro evidenciado no anexo ao balanço patrimonial, o que constitui ofensa aos artigos 83, 84 a 89 da Lei Federal n. 4.320/64, visto que não foram contabilizados de forma correta todos os fatos orçamentários e financeiros do ente.

Observa-se, ainda, que a documentação apresentada pelos gestores padece de fidedignidade, pois não foram reconhecidas diversas despesas no exercício competente, conforme determina a lei.

É cediço que a escrituração contábil deve ser efetuada de modo que proporcione a qualquer interessado, em especial, os órgãos de controle, conhecer da real situação orçamentária, financeira e patrimonial das entidades e órgãos públicos, exigência inerente ao dever de prestar contas a que está jungido aquele que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos, consoante art. 70 da Constituição Federal.

A contabilidade é apurada de forma conjunta e consentânea, pois o art. 101 da Lei n. 4.320/64 assevera que os resultados gerais do exercício serão demonstrados no Balanço Orçamentário, no Balanço Financeiro, no Balanço Patrimonial e na Demonstração das Variações Patrimoniais.

Assim, a infração acima elencada tem natureza grave, uma vez que prejudicam a correta compreensão da posição orçamentária, financeira e patrimonial do município.

III.4 – DA CONTRATAÇÃO DE DESPESAS NOS DOIS ÚLTIMOS QUADRIMESTRES DE MANDATO SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE PARA PAGAMENTO

Extrai-se do **item 2.5** do v. Parecer Prévio que foram contraídas despesas pela Prefeitura da Serra nos dois últimos quadrimestres sem suficiente disponibilidade de caixa para pagamento, em evidente afronta ao art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Não obstante, o v. Parecer Prévio afastou a ocorrência desta infração, entendendo que não foi demonstrada a assunção de obrigação no período vedado, como segue:

In caso, porém, não há como se fixar um período para adaptação, já que a entrada em vigor da nova interpretação conferida pela Corte de Contas à forma de aferição do art. 42, da Lei Complementar Federal 101/2000 se deu, exatamente, no último ano dos mandatos, impedindo assim a adequação dos gestores à nova sistemática.

Muito embora se tenha observado a inconsistência de insuficiência de caixa, é de se recordar que o novo marco interpretativo, conforme aventado no complemento de voto do Eminentíssimo Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges, se deu quando já iniciado o período de vedação previsto no dispositivo legal, o que inviabilizava o seu atendimento sem o risco da imputação de sanções por sua violação. (grifo nosso)

Assim, ainda que o próprio art. 42, da Lei Complementar Federal 101/2000, faça previsão das vedações impostas e das obrigações a serem observadas em caso de sua incidência, assim como a 4ª Edição do Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público (MCASP) e do Manual de Demonstrativos Fiscais (MDF), editados pela Secretaria do Tesouro Nacional tenham sido considerados como fonte para a elaboração da Nota Técnica 001/2013, é de se constatar **que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo – TCEES mantinha uma sistemática específica de aferição do referido artigo o que, de certa forma, conferia aos jurisdicionados segurança jurídica e confiança no sentido de que o exame das contas seguiria este padrão.**



Portanto, a alteração dos parâmetros interpretativos previstos na Nota Técnica 001/2013 promoveu profunda alteração na metodologia de aferição do art. 42, da Lei Complementar Federal 101/2000, impedindo que os gestores públicos se adaptassem às novas diretrizes.

Em assim sendo, divergindo da área técnica e do Ministério Público Especial de Contas, **afasto a presente irregularidade**, conforme razões antes indicadas.

[...]

Verifica-se que este Relator apresentou voto no sentido de que seja julgada **REGULAR COM RESSALVA** as contas em apreço, tendo sido pedido vista dos autos, por parte do Eminentíssimo Conselheiro, Dr. Rodrigo Flávio freire Farias Chamoun, que, especificamente quanto ao art. 42 da LRF, no que se refere à sua violação, **apresentou voto divergente, acerca do item 2.7 da Instrução Técnica Conclusiva, conforme razões por ele aduzidas.**

Verifica-se que o argumento trazido dista do decidido nos autos do Processo TC 4003/2013, onde em linhas gerais restou assim decidido:

1.2. Excluir da análise a irregularidade – Obrigações de despesas contraídas, nos dois últimos quadrimestres do mandato, sem disponibilidade financeira suficiente para o seu pagamento” - conforme já fundamentado neste voto; - h.n.

Ocorre que, nos presentes autos, bem como no Processo TC 2721/2018, trouxe-se à colação argumentos que até então pareciam consolidados, qual seja: a violação do art. 42 da LRF somente se daria quando a obrigação relativa à despesa fosse contraída mediante contrato, ajuste ou outro instrumento congêneres, na forma do art. 62 da Lei 8.666/1993, tendo em vista a afirmativa de aplicação de sistemáticas distintas para o ano de 2012 e 2016.

Afinal, para a aplicação da norma contida no art. 42 da Lei Complementar nº 101/2000, considera-se a despesa **no momento em que contraída e não na data do empenho para pagamento**, acrescentando-se que, no caso destes autos, **não há comprovação de que os gastos tenham sido contraídos nos dois últimos quadrimestres de seu mandato, isto é, de primeiro de abril a 31 de dezembro de 2016, notadamente porque não foi indicado na Instrução Técnica Conclusiva a data da contratação da obrigação, isto é, a data da formalização do contrato relativo aos valores objeto de empenho, DEVENDO SER “LINCADO” CADA EMPENHO AO RESPECTIVO INSTRUMENTO DE CONTRATO, DE MANEIRA A SE PODER VERIFICAR A EFETIVA VIOLAÇÃO DO ART. 42 DA LRF.**

Obviamente que a condenação por se ter violado o disposto no art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal, deve ser objeto de comprovação indene, de maneira a se propiciar ao condenado a efetiva extensão do fato jurídico que lhe é imputado, **até porque desta condenação poderão surgir outras demandas de cunho civil (improbidade administrativa) e penal, de maneira que no entendimento deste Conselheiro Substituto, não se pode atribuir responsabilidade por violação do art. 42, sem que se demonstre a data da contratação da obrigação, “linchada” com o respectivo empenho a partir de 1º de maio do último ano de mandato.**

Da análise dos autos, observa-se que tanto a Área Técnica quanto o Ministério Público Especial de Contas pugnam pela condenação do gestor em referência, sob o fundamento de que, durante o exercício do mandato de Prefeito Municipal de Serra, no ano de 2016, o Chefe de Poder **contraíu obrigações nos últimos dois quadrimestres de seu mandato, sem que houvesse disponibilidade de caixa para o cumprimento destas, em total afronta ao artigo 42 da Lei Complementar nº 101/2000”.**

Dito isto, restou consignado pela Instrução Técnica conclusiva 2296/2018 que houve inscrição em restos a pagar, no valor de R\$ 4.144.451,95, TABELA 16, sem a devida suficiência de disponibilidade de caixa”, sem, contudo, **fazer distinção de cada empenho realizado nos últimos dois quadrimestres, “linchado” ao respectivo instrumento contratual, de maneira a se identificar quais empenhos caracterizam violação do art.**



42 da LRF.

Sabe-se que "Restos a pagar", segundo definição da Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, que disciplina a contabilidade pública, são definidos como sendo:

Art. 36. **Consideram-se Restos a Pagar as despesas empenhadas, mas não pagas até o dia 31 de dezembro distinguindo-se as processadas das não processadas.** Processadas são as despesas inscritas em restos a pagar, liquidadas e não pagas. Não processadas, são as despesas empenhadas e não liquidadas. g.n.

Desta maneira, de se ressaltar que os "restos a pagar", apesar de serem dívidas da administração, não podem ser presumidas como despesas aptas a violar o art. 42 da LRF, visto que correspondem a despesas referentes a compras de mercadorias recebidas, ou serviços prestados, à Administração, **embora, para que se diga que restou violado o art. 42 da LRF, deva ser indicada a data da contratação da obrigação, "linchada" com o respectivo empenho.**

Isto é, a inclusão de "restos a pagar", nos dois últimos quadrimestres do mandato, por si só, não induz a violação do art. 42, da LRF, isto porque o dispositivo legal que regem a responsabilidade do Administrador Público, no que concerne às dívidas contraídas, em nome da Administração, no final do mandato, assim se encontra redigido:

[...]

Da leitura do dispositivo legal acima citado, verifica-se que, para que haja violação, quando da inscrição de "restos a pagar", deve restar provado que, em primeiro lugar, **a dívida foi contraída nos dois últimos quadrimestres (aspecto temporal), já que não se confunde a inclusão de restos a pagar, COM O MOMENTO EM QUE A DÍVIDA É CONTRAÍDA, já em segundo lugar, é de rigor a prova de que NÃO PODERIA SER PAGA A DÍVIDA NO MESMO EXERCÍCIO, OU, QUE NÃO HAVIA DISPONIBILIDADE DE CAIXA PARA O PAGAMENTO POSTERIOR, no outro exercício (aspecto puramente contábil), decorrente do confronto da disponibilidade de caixa com o valor dos empenhos não do período que não foram pagos e como tal, inscritos em restos a pagar.**

Assim sendo, considera-se contraída a obrigação quando da assinatura **do contrato administrativo, ou da carta-contrato, autorização de compra ou ordem de execução de serviços, quando substituírem o contrato administrativo, no caso respectivo.**

Registra-se que, acerca do tema, no caso da Lei de Diretrizes Orçamentárias para a elaboração dos orçamentos da União dos exercícios de 2015, Lei nº 13.080/2015, esta fixou entendimento, a respeito da interpretação do artigo 42, da LRF, disciplinando que A FORMALIZAÇÃO DO CONTRATO OU INSTRUMENTO CONGÊNERE É O ATO QUE CRIA A OBRIGAÇÃO DE DESPESAS, nos seguintes termos:

[...]

Obviamente que, **na disponibilidade de caixa deve ser considerado os encargos e as despesas compromissadas, levando-se em conta sempre a data da contratação da obrigação,** no que se referem aos restos a pagar.

No lecionar do Professor Carlos Maurício Figueiredo, **UMA COISA É A REALIZAÇÃO DA DESPESA E OUTRA É A ASSUNÇÃO DE OBRIGAÇÃO,** até porque a CF/1988, em seu artigo 167, II, estabelece clara distinção entre a realização de despesa e assunção de obrigação, sendo **vidente que esta pode se dar independentemente do regular processamento da despesa pública.**

Desta forma, pode-se contrair obrigação de despesa sem que ela tenha sido, podendo-se afirmar, então, que **CONTRAIR OBRIGAÇÃO DE DESPESA PODE DECORRER DE QUALQUER ATO OU FATO QUE IMPONHA A ADMINISTRAÇÃO A OBRIGATORIEDADE DE REALIZAR DESPESA.**

Resta evidente que há casos em que, inexistindo saldo orçamentário e financeiro, o produto do serviço é entregue pelo fornecedor que aguarda o adquirente passar a dispor dos



respectivos créditos orçamentários para só então empenhar, liquidar e pagar a despesa.

Evidente que neste tipo de caso **há a obrigação relativa ao serviço prestado, independentemente do empenhamento, caso contrário, estaríamos defendendo o enriquecimento sem causa da Administração Pública, de forma que a violação do art. 42 d LRF decorre, não simplesmente da inclusão de restos a pagar nos últimos dois quadrimestres do mandato, MAS SIM, DA EFETIVA A ASSUNÇÃO DE DÍVIDA NESTE, via contração de obrigação, seja por contrato, ajuste ou outro instrumento congêneres.**

[...]

Nesse sentido, **cabe ao corpo técnico comprovar que os valores inscritos em "restos a pagar" referem-se a obrigações assumidas pelo prefeito municipal nos dois últimos quadrimestres, em caso contrário, não há efetivamente que se falar em violação do art. 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.**

No caso em tela, da análise da Instrução Técnica conclusiva, não é possível identificar o momento em que as dívidas foram contraídas, aspecto temporal, uma **vez que somente foi contabilizada a inclusão dos restos a pagar nos dois últimos quadrimestres do mandato do gestor, sendo colacionada lista de empenho, sem que se pudesse lincar cada empenho ao contrato respectivo.**

Em sendo assim, ao se analisar as despesas inscritas em restos a pagar nos dois últimos quadrimestres do exercício de 2016, não foi juntado cópia de processos licitatórios, ou mesmo os respectivos contratos, isto é, **NÃO FOI INDICADA A DATA DA CONTRAÇÃO DA OBRIGAÇÃO**, de maneira que da documentação colacionada não se pode extrair a existência da prática da ilicitude contábil atribuída ao Prefeito, **não tendo sido demonstrado o requisito temporal da assunção das despesas, já que A SIMPLES INCLUSÃO DOS RESTOS A PAGAR, NOS ÚLTIMOS DOIS QUADRIMESTRES, NÃO IMPLICA EM QUE A ASSUNÇÃO DAS DESPESAS TENHO OCORRIDO NAQUELE PERÍODO VEDADO.**

No caso destes autos, portanto, faltou este elemento de convicção fundada na efetiva violação do art. 42 da LRF, decorrente **de contração de obrigação**, além disso, apesar de empenhadas nos últimos dois quadrimestres do mandato, **parte das despesas discriminadas foram contraídas como despesas de custeio**, que obviamente se referem à contratação relativa a período anterior ao vedado.

Desta forma, no caso destes autos, não se demonstrou a violação do art. 42, da Lei de Responsabilidade Fiscal, porquanto a existência de "restos a pagar", deixados pelo gestor não pode ser considerada, de per si, como violação do art. 42, LRF, **UMA VEZ QUE NÃO SE DEMONSTROU QUE A DATA DA ASSUNÇÃO DAS DÍVIDAS, DAS OBRIGAÇÕES, TENHA SE EFETIVADO NO PERÍODO PROIBIDO POR REFERIDA LEI, VEZ QUE OS EMPENHOS NÃO FORAM "LINCADOS" A CADA CONTRATO RESPECTIVO.**

Em sendo assim, **MANTENHO OS TERMOS DO VOTO APRESENTADO PELA REGULARIDADE COM RESSALVA**, tendo em vista os fundamentos antes expendidos, sobretudo, neste caso, porque não foi possível aferir se foi violado o art. 42 da LRF, **em razão da ausência da discriminação dos empenhos "linchados" a cada contrato respectivo, de modo a se puder identificar se a contratação foi em período vedado ou não.**

[...]

Dessa forma, mantenho o mesmo entendimento descrito nos dois votos anteriores, **afastando esta irregularidade**, pelos fundamentos já indicados, por entender que a violação do artigo 42 da LRF decorre de contração de obrigação nos dois últimos quadrimestres, via contrato ou instrumento congêneres, bem como que **DEVE SER DEMONSTRADO QUE A DATA DA ASSUNÇÃO DAS DÍVIDAS, DAS OBRIGAÇÕES, TENHAM SE EFETIVADO NO PERÍODO PROIBIDO POR REFERIDA LEI, VEZ QUE OS EMPENHOS NÃO FORAM "LINCADOS" A CADA CONTRATO RESPECTIVO.**

[...]

Nada obstante os embasamentos acima expostos, as datas dos empenhos estão evidenciadas e demonstram que houve a assunção de obrigação no período vedado, consoante indicado no Relatório Técnico 0038/2018-1 e confirmado na Instrução Técnica



Relatório Técnico 0005/2018-7

Entende-se, portanto, que, na ausência do instrumento de contrato, a nota de empenho pode extrapolar o aspecto meramente orçamentário-financeiro e assumir natureza contratual.

Da tabela 22 deste Relatório Técnico observou-se que o Poder Executivo do município de Serra 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 dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
		Até 30/04	A partir de 01/05	30/abr	31/dez
Saúde - Recursos próprios	1.001.171,37	1.468.292,94	2.605.318,17	-467.121,57	-3.072.439,74
Saúde - Recursos SUS	4.499.530,19	1.535.308,55	716.438,70	2.964.221,64	2.247.782,94
Educação - Outros recursos	3.336.642,75	1.157.025,88	1.091.617,03	2.179.616,87	1.087.999,84
Educação - Programas Federais	1.160.733,78	368.243,35	19.193,57	792.490,43	773.296,86
Não vinculadas	22.711.794,29	20.272.383,29	7.318.422,03	2.439.411,00	-4.879.011,03
Total	32.709.872,38	24.801.254,01	11.750.989,50	7.908.618,37	-3.842.371,13

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

Destinação dos Recursos	Dispon. Líquida antes inscrição RPNP	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
		Até 30/04	A partir de 01/05	em 30/04	Em 31/12
Saúde - Recursos próprios	-3.072.439,74	2.481.243,91	1.269.624,47	-5.553.683,65	-6.823.308,12
Saúde - Recursos SUS	2.247.782,94	2.268.852,98	2.617.006,50	-21.070,04	-2.638.076,54
Educação - Outros recursos	1.087.999,84	559.234,63	695.117,31	528.765,21	-166.352,10
Educação - Programas Federais	773.296,86	356.244,27	1.147.181,61	417.052,59	-730.129,02
Não vinculadas	-4.879.011,03	16.111.927,93	4.244.780,94	-20.990.938,96	-25.235.719,90
Total	-3.842.371,13	21.777.503,72	9.973.710,83	-25.619.874,85	-35.593.585,68

Disponibilidade de caixa após a inclusão das despesas registradas em 2017 em despesas de exercícios anteriores (R\$):

Destinação dos Recursos	Disponibilidade de caixa bruta	Obrigações financeiras		Dispon. Líquida	Dispon. Líquida
		Até 30/04	A partir de 01/05	30/abr	31/dez
Saúde - Recursos próprios	-6.823.308,12		7.656.320,24	-6.823.308,12	-14.479.628,36
Saúde - Recursos SUS	-2.638.076,54		5.891.584,87	-2.638.076,54	-8.529.661,41
Educação - Outros recursos	-166.352,10		7.385.963,28	-166.352,10	-7.552.315,38
Educação - Programas Federais	-730.129,02		0,00	-730.129,02	-730.129,02
Não vinculadas	-25.235.719,90		29.477.367,79	-25.235.719,90	-54.713.087,69
Total	-35.593.585,68		50.411.236,18	-35.593.585,68	-86.004.821,86

Os restos a pagar empenhados e liquidados no período vedativo, derivados ou não de contratações pactuadas **são os evidenciados no APÊNDICE G deste Relatório Técnico, nas fontes Saúde (recursos próprios e recursos do SUS), Educação (recursos de programas federais e outros recursos), Demais Recursos Vinculados e Recursos Não Vinculados.** (grifo nosso)



Consta do referido APÊNDICE G as seguintes informações sobre as obrigações de despesa consideradas na apuração: **nº e data do empenho, fornecedor, histórico da despesa, classificação dos restos a pagar entre processados e não processados, valor, fonte de recursos, nº e data de assinatura do contrato/congêneres.**

Insta registrar, por oportuno, que também se observou a inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira, descumprindo, assim, o artigo 55, III, b, da Lei Complementar 101/2000.

ITC 02296/2018-3

Verificou-se o envio pela defesa de relações de restos a pagar cancelados em 2017 (pags. 164 a 268 da Peça Complementar 8029/2018-7 e 1 a 115 da Peça Complementar 8030/2018-1, Anexo 6 - Relação de Cancelamento de Restos a Pagar, período de 02/01 a 29/12/2017, e pags. 116 a 260 da Peça Complementar 8030/2018-1 e 1 a 101 da Peça Complementar 8031/2018-4, Anexo 7 - Relação de Cancelamento de Restos a Pagar, período de 02/01 a 29/12/2017).

Entretanto, retorna-se à questão já tratada nesta instrução (itens 2.4 e 2.5) com relação ao setor público reconhecer a despesa orçamentária no exercício financeiro da emissão do empenho em obediência ao art. 35 da Lei nº 4.320/1964 que estabelece: "pertencem ao exercício financeiro as despesas nele legalmente empenhadas". Desta forma, não se faz possível considerar para o exercício 2016 os cancelamentos ocorridos em 2017.

E mesmo que fossem consideradas, **o cálculo efetuado pela defesa demonstra a existência de disponibilidade de caixa líquida negativa, nas mesmas fontes de recursos apontadas pela área técnica deste TCEES.**

Observa-se as insuficiências de recursos financeiros nas fontes Saúde - Recursos próprios e não vinculadas mesmo antes da inscrição dos restos a pagar não processados e agravadas após a inscrição dos mesmos. O mesmo se aplica às fontes Saúde - Recursos SUS, Educação - Outros recursos e Educação - Programas Federais. (grifo nosso)

Ressalta-se, ainda, não só inexistência de suficiente disponibilidade de caixa na fonte de recursos não vinculados capaz de suportar as insuficiências nas fontes vinculadas, mas, insuficiência também na fonte não vinculada.

Diante do exposto, verificando-se que a inexistência de suficiente disponibilidade de caixa para saldar as obrigações assumidas contraria o art. 42 da LRF, considera-se mantido este indicativo de irregularidade.

Ressalte-se que o detalhamento das despesas que compuseram a aferição do art. 42 da LRF consta do apêndice G do RT 05/2018.

Deste modo, a infração foi perfeitamente constatada pela Unidade Técnica, não havendo quaisquer dúvidas quanto a sua materialidade ou data de ocorrência, consoante se observa dos apêndices do Relatório Técnico 0005/2018-7 que elencam o **número e data do empenho, fornecedor, histórico da despesa, classificação dos restos a pagar entre processados e não processados, valor, fonte de recursos, número e data de assinatura do contrato/congêneres.**

Observa-se que antes da inscrição dos restos a pagar não processados já havia uma indisponibilidade financeira de **R\$ 3.842.371,13**, situação agravada após a inscrição, visto que a insuficiente de caixa alcançou expressivos **R\$ 35.593.585,68**.

Além disso, constata-se que a insuficiência é ainda maior em razão da irresponsabilidade/ilegalidade do prefeito de não contabilizar mais de 54 milhões de reais em despesas no exercício de 2016, uma vez que, com a inclusão dessas despesas, a indisponibilidade de caixa alcançaria o montante de **R\$ 86.004.821,86**.



Vale lembrar que o gestor deveria quitar as despesas empenhadas e liquidadas entre maio e dezembro ou, ao menos, reservar recursos para que assim fizesse seu sucessor. Ademais, os cancelamentos efetivados em nada atenuam a reprovabilidade da sua conduta, ao contrário, só corroboram a ocorrência da situação que a Lei de Responsabilidade Fiscal quer evitar, qual seja que o prefeito do próximo exercício se veja obrigado a tomar medidas reparadoras para regressar a despesa pública, extrapolada pela imprudência, leviandade e irresponsabilidade do seu antecessor.

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 nenhum efeito retroativo, de modo que não se verifica qualquer possibilidade das medidas adotadas no exercício de 2017 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”***.

Consoante lição de Regis Fernandes de Oliveira², *“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 voto proferido oralmente pelo Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun, seguindo o voto-vista do Conselheiro Sebastião Carlos Ranna de Macedo, vencidos, que **os investimentos realizados pelo Prefeito deveriam ter sido poupados para equalizar e buscar um equilíbrio nas contas públicas:**

FALA DO CONSELHEIRO CHAMOUM NA SESSÃO PLENÁRIA DO DIA 26/03/2019
8ª Sessão Ordinária do Plenário:
TC-5186/2017-1

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



“Acompanho o Conselheiro Ranna, apenas fazendo algumas observações em relação à defesa:

Estamos aqui falando de infringência ao art. 42, inicialmente apurou-se uma insuficiência de caixa no valor de R\$ 86 milhões, a área técnica não acatou as alegações da defesa quanto aos restos a pagar não processados referentes ao exercício de 2016 no montante de R\$ 23 milhões que foram efetivamente cancelados, mas mesmo que houvesse este cancelamento restaria ainda um déficit financeiro da ordem de R\$ 62 milhões.

Outro aspecto que verifiquei é o déficit herdado pelo gestor que está sendo apreciado agora, o déficit herdado, ou seja, a indisponibilidade financeira no exercício de 2012 foi da ordem de R\$ 50 milhões de reais.

Outro dado importante é o histórico de investimento nos quatro exercícios sob responsabilidade do gestor:

Em 2013 houve investimento na ordem de R\$ 50 milhões, em 2014 de R\$ 100 milhões, 2015 de R\$ 121 milhões e 2016 de R\$109 milhões, números redondos.

Ora, se há uma infringência na ordem, se há uma ausência e uma indisponibilidade financeira de caixa no final do mandato na ordem de 80 milhões e o gestor tem quatro anos sob sua responsabilidade, bastaria uma economia orçamentária, em números redondos, de 20 milhões ao ano, ou seja, retirar de investimento e poupar para equalizar e buscar esse equilíbrio intertemporal nas contas públicas. Isso não foi feito, houve de fato infringência ao art. 42.

[...]

Não há qualquer nenhum tipo de excludente nem de ilicitude nem de culpabilidade e nem atenuante que possa mudar minha opinião neste caso concreto, então acompanho o conselheiro Ranna”.

Lembra-se que a contratação de despesas sem lastro financeiro enseja rejeição das contas do prefeito, consoante já decidido no bojo do processo TC-5136/2017-1, desse Tribunal de Contas:

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.

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 apurada na prestação de contas em questão 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 que já havia uma forte insuficiência de caixa em 30/04 (Saúde - Recursos Próprios R\$ 5.553.683,65, Saúde - Recursos SUS R\$ 21.070,04, e Não Vinculados R\$ 25.619.874,85).

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 no RT 00005/2018-7, 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 oportuno, afastando da atuação cautelosa e com zelo profissional e na defesa dos interesses do erário. Vê-se:

Nessa esteira, no caso da Serra, foram identificadas as seguintes despesas sem as características de essencialidade:



Objeto	Valor	Contratado	Empenho	Data
Despesas com Show musical – Frei Zeca. Atender festividade	R\$ 17.900,00	J E PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA. ME	198/2016	30/06/2016
Despesas com Show musical – Banda CIROS. Atender festividade	R\$ 6.000,00	J E PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA. ME	196/2016	30/06/2016
Despesas com Show musical – Pagode RENOVAÇÃO. Atender festividade	R\$ 4.000,00	J E PRODUÇÕES E EVENTOS LTDA. ME	197/2016	30/06/2016
Empenho despesas com aditivo de quantitativo contrato 5/2016 – locação, montagem e desmontagem de sonorização e iluminação cênica	R\$ 25.600,00	ESTRELA SHOWS E EVENTOS EIRELI ME	150/2016	13/05/2016
Empenho despesas com aditivo de quantitativo contrato 4/2016 – locação, montagem e desmontagem de sonorização e iluminação cênica	R\$ 52.915,00	ESTRELA SHOWS E EVENTOS EIRELI ME	149/2016	13/05/2016

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 afasta qualquer possibilidade de considerar tais medidas adotadas como atenuante infração praticada 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, pois os princípios devem coexistir, nunca se anularem e, na espécie, o princípio da legalidade fora explicitamente conspurcado.

Salienta-se que a conduta praticada, **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. 201/1967³, o que, indubitavelmente, enseja a emissão de Parecer

³ **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;



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.

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.

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. 10.028/2000⁴, 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 RITCEES⁵.

III.5 – DA REALIZAÇÃO DE DESPESA ORÇAMENTÁRIA SEM PRÉVIO EMPENHO

A infração em epígrafe, descrita no **item 2.6** do v. Parecer Prévio, trata da realização de despesas sem prévio empenho e foi suprimido diante da seguinte argumentação:

[...]

Desta feita, entendo que não assiste razão à área técnica, haja vista que a despesa fora empenhada, no exercício de 2017, em outra gestão, em dotação orçamentária denominada despesas de exercícios anteriores, legalmente autorizadas na lei orçamentária, sendo certo que os gestores apresentaram os esclarecimentos sobre cada despesa relacionada no relato técnico, conforme acima demonstrado.

Posto isto, considerando que a despesa questionada está plenamente amparada em lei, **divergindo** do entendimento técnico e do Órgão Ministerial, **afasto a presente irregularidade**, conforme razões antes indicadas.

Cabe registrar que as despesas registradas no exercício de 2017 como “despesa de exercícios anteriores” foram executadas no exercício de 2016 sem a realização do prévio empenho, conforme registrado na Instrução Técnica Conclusiva 02296/2018-3: “os servidores cedidos prestaram seus serviços, os serviços de fornecimento de energia elétrica, de água, telefonia e outros, todos de natureza continuada foram executados em 2016, sem que tenha havido o prévio empenho por parte do Poder Executivo”.

É indiscutível que em matéria de despesas públicas é necessário haver o empenho prévio à liquidação de despesas.

Entende-se por empenho regular o ato emanado de autoridade competente, que cria para o Estado a obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição. Toda e

⁴ **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;

⁵ **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.



qualquer despesa só poderá ser efetuada mediante o prévio empenho até o limite das dotações orçamentárias de cada exercício financeiro.

O empenho materializa-se por meio da emissão de um documento denominado “Nota de Empenho”, cujo efeito inicia-se a partir de seu recebimento pelo credor. A emissão da Nota de Empenho pressupõe vencidas todas as fases anteriores da execução da despesa, quais sejam: autorizações, abertura de processo licitatório, ou justificativa para sua dispensa, procedimento, julgamento, etc.

De acordo com o artigo 58 da Lei n. 4.320/64 define-se empenho da seguinte forma: *O empenho da despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.*

O mesmo normativo, no artigo 60, veda a realização de despesas sem prévio empenho, leia-se:

Art. 60 - É vedada a realização de despesa sem prévio empenho.

O dispositivo legal acima é inequívoco ao determinar a obrigatoriedade de prévio empenho para realização da despesa. O que se identificou no caso concreto foi justamente a burla desse comando legal, tendo em vista que despesas foram realizadas sem o devido empenho.

Ademais, salienta-se que a necessidade do prévio empenho antes da concretização da despesa foi referendada no PARECER/CONSULTA TC-017/2015-PLENÁRIO, desse Tribunal de Contas, de efeitos normativos, aplicável a todos os órgãos jurisdicionados.

Desta forma, tratando-se o empenho de instrumento de programação, não pode sua inobservância, que foi primordial para a prática de outras infrações, ser menosprezada, tratando, de fato, de grave infração à norma.

Leciona Regis Fernandes de Oliveira⁶:

O empenho “é ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição” (art. 58). Na precisa lição de José Afonso da Silva, “consiste na reserva de recursos na dotação inicial ou no saldo existente para garantir a fornecedores, executores de obras ou prestadores de serviços pelo fornecimento de materiais, execução de obras ou prestação de serviços”. Materializa-se pela emissão de um documento que identifica a quem se deve pagar e quanto se paga. Anota Celso Bastos que “o empenho não cria a obrigação jurídica de pagar, como acontece em outros sistemas jurídico-financeiros. Ele consiste numa medida destinada a destacar, nos fundos orçamentários destinados à satisfação daquela despesa, a quantia necessária ao resgate do débito.

A Lei de Responsabilidade Fiscal contém alguns limites para a realização de empenho, fixando diretrizes para o contingenciamento.

Nenhum empenho pode exceder o crédito previsto. Podem ser diversas as ordens de empenho, mas não podem exceder o montante da dotação. Demais, a lei é taxativa no sentido de estabelecer ser “vedada a realização de despesa sem prévio” (art. 60). Como bem anotam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, a nota de empenho “é simplesmente um mecanismo utilizado pelo Poder Público para materializar a garantia de pagamento assegurada pela relação contratual entre o Estado e terceiros, ou ainda para cumprimento de obrigações de pagamentos oriundas de mandamentos constitucionais e de

⁶ In Curso de Direito Financeiro, 2. ed., São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2008, p. 367/368.



leis ordinárias”. Evidente está que há despesas que independem da emissão de nota de empenho, tais como despesas oriundas de mandamento constitucional, partilha de recursos pelos Fundos, despesas contratuais etc.

Não se confundem o *empenho* com a *nota de empenho*. Empenho é previsão de recursos para pagamento do débito, constituindo-se em garantia do credor no recebimento. **É instrumento de programação. Daí não se poder empenhar depois de realizado o pagamento.** Nota de empenho é o instrumento, é o documento que representa a autorização para pagamento.

A ocorrência de grave infração à norma, em razão da ausência de prévio empenho, foi reconhecida no seguinte julgado dessa Corte de Contas:

ACÓRDÃO TC-135/2013
Processo – TC-2435/2009
Interessada – PREFEITURA MUNICIPAL DE ALEGRE
Data da sessão: 6/04/2013
Relator: Marco Antônio da Silva
[...]

Cuidam os presentes autos de Relatório de Auditoria realizada na Prefeitura Municipal de Alegre, referente ao exercício de 2008, de responsabilidade do Sr. Djalma da Silva Santos, Prefeito Municipal.

[...]

12) REALIZAÇÃO DE DESPESAS SEM PRÉVIO EMPENHO (INOBSERVÂNCIA AO PRINCÍPIO DA COMPETÊNCIA). Infringência: Artigo 35 e 60 da Lei Federal nº 4.320/64 e Resolução nº 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade.

Aponta a área técnica que o Poder Executivo deixou de empenhar despesas correntes realizadas no exercício de 2008, empenhadas e pagas, no entanto, no exercício corrente de 2009, descumprindo o artigo 60 da Lei Federal 4.320/1964.

Acerca do tema a Lei Federal nº 4320/64, em seu artigo 60, veda realização de despesa sem prévio empenho, conceituando-o como ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição.

Nesse passo, obviamente, deve-se empenhar previamente, buscando verificação da dotação orçamentária, reservando-se o valor empenhado para a mesma, de forma a não ser ultrapassado o limite permitido pela Lei Orçamentária Anual. (grifo nosso)

Foi indicado pela área técnica que relativamente aos itens 24, 26, 27, 28, 30, 32, 35 e 36 **o gestor não apresentou as Notas de Empenho não logrando êxito em demonstrar que aquelas despesas tenham sido previamente empenhadas.**

Deste modo, acompanho a área técnica e **mantenho a irregularidade** relativa aos itens **06 a 28, 29 a 33 e dos itens 35 a 38**, em razão da inobservância do art. 60 da lei 4.320/64.

[...]

Deve-se ressaltar, ainda, que a realização de despesas sem prévio empenho, que configurou infração ao art. 60 da Lei n. 4.320/1964, foi, consoante registrado no Relatório Técnico 00005/2018-7, **“determinante, refletindo na apuração do art. 42 da LRF”**.

Não há, portanto, substrato jurídico para o afastamento desta infração, na medida em que a realização de despesas sem prévio empenho, grave de *per si*, também deu causa à irregularidade descrita no item 2.5 do v. Parecer Prévio, o qual configura ilícito penal.

Aliás, a realização de despesa sem prévio empenho é conduta que, em tese, também configura crime de responsabilidade do prefeito, por “ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes” (Decreto-Lei n. 200/67, art. 1º, inciso V).



Demonstrada, portanto, grave violação à norma legal, que deve ser reconhecida nesta oportunidade recursal.

III.6 – OMISSÃO DAS INFORMAÇÕES CONTRATUAIS NO DEMONSTRATIVO DE RESTOS A PAGAR

A infração, constante do **item 2.7** do v. Parecer Prévio, trata da omissão de informações contratuais no demonstrativo de restos a pagar e foi considerada como simples inconsistência formal, senão vejamos:

Do exame dos autos, verifico que este ponto trata de inconsistência meramente formal, para a qual o Prefeito não concorreu, haja vista que **não lhe compete a elaboração de documentos e relatórios contábeis, não devendo ser responsabilizado ainda que a irregularidade exista.**

Posto isto, acompanhando parcialmente o entendimento técnico e do Órgão Ministerial, **mantenho o presente indicativo de irregularidade, porém, sem o condão de macular as contas.**

Entretanto, a omissão das informações contratuais no DEMRAP longe de ser mera impropriedade formal é infração de natureza grave, visto que resvalou na análise da infração descrita no 42 da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Ressalta-se que nenhum contrato assinado no exercício de 2016 foi elencado no DEMRAP, embora conste no *site* do diário dos municípios informações quanto aos contratos e aditivos assinados pela Prefeitura de Serra naquele exercício.

Pode-se constatar que a omissão teve como propósito ludibriar a verificação, pelo Tribunal de Contas do Estado, da contratação de despesas nos dois últimos quadrimestres de mandato sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, visto que a assunção de obrigação pode se dar por contrato, convênio, acordo, ajuste ou qualquer outra forma de contratação.

Frisa-se, contudo, que a manobra não impediu a análise, pois na ausência de instrumento de contrato a nota de empenho assume natureza contratual.

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:

Razões deste voto de vista:

Dirijo do Relator também neste ponto, em primeiro lugar porque se trata de uma irregularidade formal, mas não “meramente” formal, como se o fato de ter sido preterida uma formalidade legal não fosse altamente relevante.

O formalismo processual é externalização do princípio de impessoalidade, que impõe o mesmo rito, segundo os mesmos procedimentos, a todos os administrados.

No âmbito do controle a omissão de informações tem maior gravidade, eis que essencial a realização dos princípios da publicidade e transparência, garantia da sociedade.

Mais ainda, a responsabilidade do Prefeito decorre do mandato, tem natureza jurídica de Direito Público e é inafastável, em princípio, ressalvados casos especificados por lei, em que a outorga do poder político é transferida a alguns agentes – desconcentração administrativa.



Finalmente, quanto à manutenção da irregularidade sem o “condão de macular as contas”, formulação de voto empregada também neste item é juridicamente inexistente, uma vez que o mencionado “condão de macular as contas” é o efeito legal imediato, plenamente vinculado e indisponível do julgamento de um ato irregular, ou de contas irregulares, pelo órgão de controle.

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

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.

Reitero aqui a lição doutrinária trazida no item anterior e concluo no sentido de acompanhar a Instrução Técnica 2296/2018, o parecer ministerial e parcialmente Conselheiro Relator, no sentido da **manutenção da irregularidade para todos os efeitos legais.**

Incorreu, portanto, o v. Parecer Prévio em *error in iudicando*, por incorreta subsunção do fato à norma, haja vista estar-se diante de grave violação à norma.

III.7 – DA AUSÊNCIA DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS QUE VIABILIZASSEM A EMISSÃO DO PARECER DO CONTROLE INTERNO SOBRE A PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL

O v. Parecer Prévio afastou a irregularidade em epígrafe aduzindo que o Chefe do Executivo nada mais poderia fazer para viabilizar a emissão de parecer conclusivo de forma completa pelo controle interno, como segue:

Desta feita, entendo que a irregularidade não restou configurada, pois nada mais poderia fazer o Chefe do Executivo Municipal para viabilizar a emissão de parecer conclusivo de forma completa pelo Controle Interno, além do que o fez, sendo **demonstrado pela própria subscritora da ITC, a comprovação das medidas administrativas adotadas nesse sentido.**

Posto isto, divergindo do entendimento técnico e do Órgão Ministerial, **afasto a presente irregularidade.**

Inicialmente, cabe registrar a atecnia observada no v. Parecer Prévio que afastou a ocorrência da infração embora tenha determinado, no item 1.4.1, ao atual Chefe do Executivo da Serra que adote medidas para viabilizar a emissão do parecer do controle interno:

1.4. DETERMINAR ao atual Chefe do Poder Executivo do Município de Serra, ou quem as vezes lhe fizer, que assim proceda:

1.4.1. Quanto ao item 2.11 da ITC, que **adote** medidas mais eficazes para viabilizar a emissão do parecer do controle interno sobre a prestação de contas, nos termos da resolução TC 227/2011 e Instrução Normativa – IN/TC 43/2017;

Ressalta-se que o controle interno pode ser definido como um sistema organizado para controlar os próprios atos dos órgãos públicos, verificando se as despesas estão alinhadas com os princípios constitucionais da legalidade, economicidade e finalidade pública.



2ª Procuradoria de Contas

Impõe-se destacar que os responsáveis pelo controle interno têm o dever legal e constitucional de determinar ao órgão a adoção de medidas corretivas, visando sanar as impropriedades verificadas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 44 da LC nº. 621/12).

Revela-se evidente que o controle interno vem trazer maior lisura e transparência à Administração Pública, garantindo que os impostos arrecadados e os recursos recebidos sejam aplicados, de forma eficiente e eficaz, em prol da sociedade.

Vale anotar que tal sistema não se revela apenas como um meio de fiscalizar a atuação dos gestores públicos, mas, também, como uma maneira de auxiliá-los nas suas consecuições administrativas, garantindo um melhor aproveitamento dos recursos públicos e também preservando a imagem política do jurisdicionado.

Cabe frisar, que incumbe ao controle interno **comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia, eficiência e economicidade da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual e municipal** (art. 42, inciso II, da LC n. 621/12).

No caso vertente, o município não enviou a documentação tempestivamente para análise detalhada dos documentos, além de ter enviado documentos incompletos.

Assim sendo, deve ser restabelecida a infração, de natureza grave, frisa-se.

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-00084/2019-1 – PLENÁRIO** recomendando-se à Câmara Municipal de Serra a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal, referente ao exercício de 2016, sob responsabilidade de **AUDIFAX CHARLES PIMENTEL BARCELOS E LOURÊNCIA RIANI**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, bem como expedir as determinações indicadas no Parecer do Ministério Público de Contas 02684/2018-1 emitido nos autos do Processo TC-5186/2017-1.

Pugna, ainda, pela formação de autos apartados, no tocante ao apontamento descrito no **item 2.5 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, 12 de fevereiro de 2019.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS