



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 00063/2020-1 – 2ª Câmara, 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, 6 de outubro de 2020.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS



RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

Processo TC: 03751/2018-7

Parecer Prévio: TC 00063/2020-1 – 2ª Câmara

**EGRÉGIO TRIBUNAL,
EMINENTES CONSELHEIROS,**

I – BREVE RELATO

O Parecer Prévio TC 00063/2020-1 – 2ª Câmara, exarado nos autos do Processo TC-03751/2018-7, recomendou ao Legislativo Municipal a APROVAÇÃO COM RESSALVA das contas da Prefeitura de Apicá, sob a responsabilidade de FABRICIO GOMES THEBALDI, no exercício de 2017, nos seguintes termos:

1. PARECER PRÉVIO TC-63/2020-1

VISTOS, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da 2ª Câmara, ante as razões expostas pelo relator, em:

1.1. Recomendar ao Legislativo Municipal a APROVAÇÃO COM RESSALVAS das contas do senhor FABRICIO GOMES THEBALDI, Prefeito Municipal de Apicá, no exercício de 2017, nos termos do art. 80, II, da Lei Complementar n.º 621/2012 c/c o art. 132, inciso II, do Regimento Interno.

1.2. Determinar ao atual Chefe do Executivo do Município de Apicá ou a quem lhe suceder para que:

a) realize a parametrização dos relatórios: Anexo do Balanço Patrimonial – Demonstrativo do Superávit/Déficit Financeiro Apurado no Balanço Patrimonial e o Relatório da Disponibilidade de Caixa e dos Restos a Pagar, com o objetivo da correta evidenciação das fontes de recursos

1.3. Recomendar ao Chefe do Executivo do Município de Apicá ou a quem lhe suceder que:

a) Aprimore o uso dos mecanismos previstos em lei para que tal falha de gestão seja corrigida, visto que a persistência deste tipo de irregularidade, pode denotar gestão descompromissada com a responsabilidade fiscal e ensejar até mesmo o julgamento pela irregularidade das contas, especialmente quando da ocorrência desta no último ano de mandato;

b) 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

1.4. Arquivar os autos após o trânsito em julgado.



No Parecer Prévio objurgado prevaleceu o entendimento no sentido de que as irregularidades relativas ao déficit financeiro em diversas fontes de recursos, à inconsistência do resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) e à inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente não teriam o condão de macular a prestação de contas, embora se trate de graves infrações às normas legais incorrendo, portanto, em *error in iudicando*, razão pela qual se insurge esse órgão do Ministério Público de Contas.

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

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

Quanto ao interesse processual, verifica-se que o binômio interesse e adequação está devidamente demonstrado, em razão da decisão deste egrégio tribunal 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 26/08/2020 (quarta-feira). Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia 27/08/2020.

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

III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O v. Parecer Prévio recorrido manteve as irregularidades relativas ao déficit financeiro em diversas fontes de recursos, à inconsistência do resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no balanço patrimonial em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) e à inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente.

Assim, recomendou ao Poder Legislativo Municipal a **aprovação das contas com ressalva**, considerando as irregularidades supramencionadas meras impropriedades ou quaisquer outras faltas de natureza formal, das quais não resultem dano ao erário (art. 80, inciso II da LC n. 621/2012).

Contudo, restou patente a prática de graves infrações à norma constitucional e às normas de direito financeiro e de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão



fiscal, não devendo, deste modo, prosperar o entendimento de que se referem a simples falhas.

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

III.1 – DÉFICIT FINANCEIRO EM DIVERSAS FONTES DE RECURSOS (item 2.2.2 do v. Parecer Prévio e item 6.1 do RT 00469/2018-8)

A infração descrita no item 2.2.2 (déficit financeiro em diversas fontes de recursos) do v. Parecer Prévio foi considerada passível de ressalva, conforme se observa do trecho abaixo transcrito:

Todavia, neste item de irregularidade não se discute o limite de inscrição em restos a pagar, antes o que se discute é o resultado financeiro em cada fonte, ou seja, o resultado apurado da comparação entre o total do ativo e do passivo financeiros de cada fonte de recursos, tendo sido apontado várias fontes com déficit financeiro.

Sobre o tema, observa-se que em sua primeira peça, (Resposta de Comunicação 01169/2018-1), a defesa reconhece a existência de divergência entre os relatórios contábeis e alega que os arquivos enviados ao TCES por ocasião do envio da PCA não representam a realidade dos resultados financeiros do município e que houve tentativa de substituição do mesmo, e em outro ponto da defesa, afirma que “o erro na geração dos dados em XML, será corrigido não apresentando divergência na próxima prestação de contas.”

Neste sentido, para conhecer as circunstâncias que permearam o fato narrado pelo corpo técnico, examinei o comportamento histórico dos saldos evidenciados no quadro de superávit/déficit financeiro (BALPAT), anexo ao Balanço Patrimonial, no período de 2016 a 2018.

Este exame evidencia que, em 2016 houve uma elevação em cerca de 0,17% do montante total do déficit financeiro apurados nas fontes em relação ao exercício anterior (2016) e que em 2018, estes déficits reduziram substancialmente, conforme tabela a seguir:

Tabela 1: Evolução do resultado financeiro – exercício de 2016 a 2018 – fontes de recursos deficitárias em 2017

Fontes de Recursos	2016	2017	2018	Varição (2017/2016)
RECURSOS ORDINÁRIOS	-9.805.567,35	-8.526.249,93	250.579,27	-13,0%
FUNDEB – OUTRAS DESPESAS (40%)	-475.567,55	-1.609.639,79	-81.593,42	238,5%
FUNDEB – PAGAMENTO DOS PROFISSIONAIS DO MAGISTÉRIO (60%)	-2.109.869,43	-2.100.053,69	-165.039,08	-0,5%
RECURSOS DE CONVÊNIOS DESTINADOS A PROGRAMAS DE EDUCAÇÃO	-560.370,39	-560.370,39	0,00	0,0%
DEMAIS RECURSOS CUJA APLICAÇÃO ESTEJA VINCULADA A FUNÇÃO EDUCAÇÃO	-658.960,51	-642.231,45	-3.173,58	-2,5%
DEMAIS RECURSOS VINCULADOS A SAÚDE	-15.000,00	-15.000,00	0,00	0,0%



2ª Procuradoria de Contas

COSIP	8.373,74	-66.872,84	67.276,56	-898,6%
ALIENAÇÃO DE BENS E DIREITOS	-194.234,37	-254.873,58	735,58	31,2%
OUTROS RECURSOS DE APLICAÇÃO VINCULADA	-82.161,87	-142.372,87	280.489,36	73,3%
TOTAL	-13.893.357,73	-13.917.664,54	349.274,69	0,17%
Variação em R\$		-24.306,81		

Fonte: TC 5102/2017-2 (PCA 2016); TC 3751/2018-7 (PCA 2017); TC 8657/2019-9 (PCA 2018)

Assim, o olhar atento aos números denota que os déficits apontados na inicial não foram originados em 2017 e neste exercício sofreram pequena elevação de 0,17% em relação ao déficit apurado no exercício anterior. Este crescimento (R\$ 24.306,81) se mostra irrelevante nas finanças municipais quando ponderamos com a receita municipal arrecadada no exercício (R\$ 21.564.972,72).

É latente a exigência de que os recursos destinados a cada fonte/destinação sofram rígidos controles, pois se houve uma vinculação de recursos há um determinado objetivo legal e a destinação do mesmo deve ser devidamente controlada, haja vista que “os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso” (§ Único, art. 8º, Lei Complementar 101/2000). Todavia, não há nestes autos elementos que permitam o convencimento acerca da ocorrência em 2017 de desvio de finalidade no emprego dos recursos ora questionados.

Da mesma forma entendo que, não há elementos para afirmar que tais resultados desequilibraram as contas públicas, posto que não foram gerados neste exercício e o crescimento dos mesmos, em 2017, não se mostra desordenado a ponto de afetar tal equilíbrio. Ainda mais, corroborando com a defesa, o resultado financeiro por fonte no exercício seguinte a este ora apreciado é muito melhor que aquele evidenciado em 2017. Assim, ao que parece alguma ação de ajuste, anunciada pela defesa, parece ter sido empreendida.

Assim, por todo o exposto, embora seja pela manutenção da irregularidade, entendo que a mesma não tem a gravidade suficiente e não representou dano injustificado ao erário que pudessem macular as contas do exercício de 2017 do prefeito municipal de Apiacá.

Data venia, não se pode condescender com a argumentação supracitada, uma vez que a irregularidade ensejou sim o desequilíbrio das contas públicas no exercício em análise.

Denota-se da infração a ocorrência de déficit financeiro nas fontes: Fundeb – outras despesas 40% (R\$ 1.609.639,79), Fundeb – pagamento dos profissionais do magistério 60% (R\$ 2.100.053,69), recursos de convênios destinados a programas de educação (R\$ 560.370,39), demais recursos cuja aplicação esteja vinculada à educação (R\$ 642.231,45), demais recursos vinculados à saúde (R\$ 15.000,00), COSIP (R\$ 66.872,84), alienação de bens e direitos (R\$ 254.873,58), outros recursos de aplicação vinculada (R\$ 142.372,87) e recursos ordinários (R\$ 8.526.249,93).

Nesta esteira, deve-se ressaltar que o déficit financeiro representa a diferença negativa entre o ativo financeiro e o passivo financeiro, constituindo, por si só, grave infração que enseja o desequilíbrio das contas, por ir de encontro ao que dispõe o art. 1º, § 1º, da LC n. 101/2000. Vê-se:



§ 1º. A responsabilidade na gestão fiscal pressupõe a ação planejada e transparente, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, mediante o cumprimento de metas de 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.

Assim, consoante ressaltado pela unidade técnica na Instrução Técnica Conclusiva 00672/2019-3, constante no Processo TC-03751/2018-7, *“é necessário que haja controle das disponibilidades, por fontes de recursos, com medida basilar a fim de se garantir que não haja déficits ou utilização indevida dos recursos financeiros em objeto diverso daquele a que se vincular”*.

Portanto, mostra-se ingênuo acreditar que a irregularidade em voga não tem gravidade suficiente para macular as contas do exercício de 2017, por representar um aumento pouco relevante dos déficits financeiros apurados no exercício anterior e ter sofrido redução substancial no exercício seguinte.

Neste aspecto, deve-se observar que esse valor pouco relevante foi baseado na soma de todas as fontes deficitárias.

No entanto, em análise isolada por fonte, com base nos dados dispostos no v. Parecer Prévio, tem-se elevações consideráveis, a exemplo da fonte Fundeb – outras despesas (40%) que aumentou o déficit, no ano de 2017, em R\$ 1.134.072,24 e da fonte outros recursos de aplicação vinculada com elevação na ordem de R\$ 60.211,00.

Outrossim, independentemente da variação do déficit financeiro entre os exercícios, destaca o NCONTAS, na Instrução Técnica Conclusiva 00672/2019-3, do Processo TC-03751/2018-7, *“que é responsabilidade do gestor público zelar pelo equilíbrio financeiro do ente público, e para isso deve utilizar as ferramentas legais a fim de reduzir as despesas do município, através da limitação dos empenhos, ferramentas estas não utilizadas pela gestão municipal no exercício”*.

Ademais, enfatiza na Manifestação Técnica 10557/2019-7, constante no Processo TC-03751/2018-7, que *“ainda que as despesas criadas sem disponibilidades financeiras sejam liquidadas e totalmente pagas no exercício subsequente, fica evidenciado o comprometimento de recursos de um exercício para financiar despesas criadas sem lastro financeiro em exercício anterior, inobservando, portanto, o mandamento de proceder à ação planejada e transparente insculpido no art. 1º, § 1º da Lei Federal 101/2000, como fator primordial para o equilíbrio das contas públicas”* e o *“decréscimo na receita em algumas fontes de recursos, no exercício de 2017, [...] apenas reforça a necessidade de o gestor proceder a levantamentos que permitam decidir sobre criação de novas despesas, com base em capacidade financeira para lastreá-las, evitando-se futuros déficits de recursos”*.

Deve-se lembrar que as irregularidades vislumbradas nesta prestação de contas se relacionam na medida em que o déficit financeiro restou demonstrado na inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente.

Destarte, a desordem financeira ocasionada pelo déficit financeiro demonstrada o desmazelo do gestor com as contas públicas sob sua administração, em claro prejuízo ao equilíbrio fiscal do município, não havendo que se cogitar em quaisquer atenuantes.

Neste sentido, 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), consubstanciado no fato do gestor inobservar o equilíbrio entre o ativo e o passivo financeiro, o que resultou no déficit financeiro.

A propósito, situação análoga já foi objeto de exame por essa Corte de Contas, que emitiu, no Processo TC-03748/2018-5, parecer prévio recomendando a rejeição das contas do Município de Iúna, referente ao exercício de 2017, em razão do déficit financeiro em diversas fontes de recursos, dentre outras irregularidades.

PARECER PRÉVIO 00080/2019-4 – SEGUNDA CÂMARA

Vistos, relatados e discutidos estes autos, RESOLVEM os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo, reunidos em Sessão da Segunda Câmara, ante as razões expostas pelo Relator, em:

1.1. Emitir Parecer Prévio recomendando ao Legislativo Municipal a REJEIÇÃO DAS CONTAS das contas da Prefeitura Municipal de Ibatiba, relativas ao exercício de 2017, sob a responsabilidade do Sr. Welinton Virgílio Pereira, nos termos do artigo 80 incisos III, da Lei Complementar 621/2012, bem como do artigo 132 incisos III, da Resolução TCEES 261/2013, em razão manutenção dos seguintes indicativos de irregularidades do RT 23/2019-3:

- ✓ 4.1. Evidências de inconstitucionalidade do artigo 6º da lei orçamentária anual nº 2.614/2016 (item 2.2);
- ✓ 4.1.2 Abertura de créditos adicionais suplementares em inobservância ao limite estabelecido na lei orçamentária anual e na constituição da república (Item 2.3);
- ✓ 4.3.2.2 Valores recebidos a título de compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural divergem quanto ao resultado financeiro (Item 2.7);
- ✓ 6.1 Déficit Financeiro em diversas fontes de recursos (Item 2.8); e
- ✓ 7.51.1 Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente - Art. 55 da LRF (Item 2.11).

1.2. DETERMINAR ao atual gestor e a quem lhe suceder que:

1.2.1. Observe às vedações impostas no art. 167, inciso VII, da Constituição Federal e art. 7º da Lei 4.320/64, de modo a não incluir na Lei Orçamentária Anual consignação de autorização com dotação ilimitada (Item 2.3 da ITC);

1.2.2. Realize a avaliação atuarial e o reconhecimento da provisão matemática previdenciária no passivo exigível, de acordo com as normas previdenciárias e contábeis vigentes (Item 2.10 da ITC).

1.3. Com relação às futuras prestações de contas anuais, RECOMENDAR:

1.3.1. A autorização legislativa necessária para a efetivação de realocações de fontes de recursos de dotações orçamentárias, por meio da lei de diretrizes orçamentárias ou de outra lei que trate da matéria (Item 2.3 da ITC);

1.3.2. O atendimento integral à IN TCEES 43/2017 e seus anexos no envio das próximas prestações de contas (Item 2.9 da ITC) e;



1.4. DAR CIÊNCIA aos interessados;

1.5. Após os trâmites regimentais, ARQUIVAR os autos

Desta forma, inexistem elementos para minorar o efeito da infração perpetrada, tratando-se, conforme demonstrado, de grave violação à norma legal.

III.2 – RESULTADO FINANCEIRO DAS FONTES DE RECURSOS EVIDENCIADO NO BALANÇO PATRIMONIAL É INCONSISTENTE EM RELAÇÃO AOS DEMAIS DEMONSTRATIVOS CONTÁBEIS (RELAÇÃO DE RESTOS A PAGAR, ATIVO FINANCEIRO, TERMO DE VERIFICAÇÃO DE CAIXA) (item 2.2.3 do v. Parecer Prévio e item 6.2 do RT 00469/2018-8)

Colhe-se do v. Parecer Prévio que restou evidenciado na Prestação de Contas Anual da Prefeitura de Apiacá, no exercício de 2017, inconsistências do resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa).

A moderação do apontamento, consoante expresso no v. Parecer Prévio, derivou da seguinte argumentação:

Sou de opinião divergente àquela apresentada pelo corpo técnico. Primeiro, por entender que a irregularidade ora tratada dispõe sobre divergência entre relatórios contábeis, portanto, divergência formal.

Assim, a meu convencimento a avaliação de tal irregularidade perpassa sobre o grau de afetação da divergência apontada sobre a compreensão dos resultados contábeis apresentados. Neste sentido a defesa afirma ter havido erro na geração dos dados em XML das disponibilidades de caixas que segue anexo ao BALPAT e que tal erro “será corrigido não apresentando divergência na próxima Prestação de Contas”, uma vez que o arquivo com a possível correção não foi aceito nesta prestação de contas, tendo em vista o envio após a homologação da mesma.

Sou pelo acatamento dos argumentos de defesa, dado que a Prestação de Contas Anual de 2018 (TC 8657/2019) evidencia que tal distorção foi corrigida, conforme se observa na Tabela 1: Evolução do resultado financeiro, constante do item 2.2.2 deste voto, que demonstra que em 2018, o déficit financeiro existente nos recursos vinculados reduziu substancialmente e, ainda mais, podia ser compensado com o superávit financeiro existente na fonte recursos ordinários.

Ademais, tenho que o objetivo da apresentação do demonstrativo de superávit/déficit por fontes é o atendimento ao artigo 8º e 50 da LRF, a saber:

Art. 8º Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso.

Art. 50 Além de obedecer às demais normas de contabilidade pública, a escrituração das contas públicas observará as seguintes:

I – a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada;



Conforme preconizado por Kohama, pela simples leitura desses textos legais, pode-se inferir que a disponibilidade de caixa constará de registro próprio, de modo que os recursos vinculados a órgão, fundo ou despesa obrigatória fiquem identificados e escriturados de forma individualizada, ou seja, há uma preocupação na preservação legal dos recursos financeiros vinculados à finalidade específica, que deverão ser utilizados exclusivamente para atender o objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorre o ingresso (KOHAMA, Heilio. Balanços Públicos: Teoria e Prática. 3. Ed, São Paulo: Editora Atlas S.A, 2015. p. 168).

No caso concreto, observa-se que o gestor apresentou a disponibilidade financeira existente por fontes de recursos com pequenos déficits e informou ter havido erro na emissão do relatório de superávit/déficit financeiro, entretanto, as inconsistências permaneceram, deixando de apresentar corretamente o resultado financeiro por fonte de recurso.

É importante dizer que este indicativo de irregularidade trata de um erro frequente apontado por esta Corte de Contas, especialmente nas contas do exercício de 2017.

Assim, reconheço a dificuldade dos municípios em realizar a apuração por fonte de recursos. No entanto, pondero que está previsto detalhadamente o mecanismo de utilização da fonte/destinação de recursos no Manual de Contabilidade Aplicada ao Setor Público – MCASP, que deve ser aplicado pela municipalidade.

Diante do exposto, acompanho a área técnica e mantenho o indicativo de irregularidade no campo da ressalva, pois verifico que seus efeitos não são relevantes e generalizados a ponto de ensejar a irregularidade das contas em questão, dado que, corroborando o argumento da defesa, o Balanço Patrimonial que compõe a prestação de contas anual do ano subsequente - Exercício de 2018 - (TC 8657/2019) evidencia substancial recuperação do controle dos recursos na diversas fontes em que foi apontado o déficit em 2017.

Também neste sentido são as Decisões a seguir listadas: Parecer Prévio 00030/2018-5 (Processo TC 5147/2017); Parecer Prévio 00098/2019-1, (Processo TC 3710/2-18-8); Parecer Prévio 00061/2019-9, (Processo TC 3727/2-18-3).

No entanto, está claramente demonstrada violação aos arts. 83, 84 e 89 da Lei n. 4.320/1964, visto que não foram contabilizados de forma correta todos os fatos orçamentários, financeiros e patrimoniais do Ente, o que é deveras fato grave.

E deve-se lembrar que esse desacerto todo não se limita a infringir somente à Norma Geral de Direito Financeiro (Lei n. 4.320/1964), violando, também, gravosamente o dispositivo constitucional constante no art. 70, parágrafo único, na medida em que deixa de proporcionar 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.

Desta forma, mostra-se ingênuo, irrazoável e desproporcional acreditar que a irregularidade em voga é apenas uma inconsistência nos registros contábeis, quando na realidade demonstra grave omissão do dever de prestação de contas, não representando fidedignamente os fenômenos contábeis.

Ademais, as divergências na disponibilidade de caixa líquida entre a apuração do TCEES e a do município são significativas, há déficit financeiro nas fontes de recursos e infringência



ao art. 55 da LC n. 101/2000. E a prestação de contas do ano subsequente não tem o condão de apagar as ilegalidades aqui perpetradas.

Assim, a infração aqui discutida tem natureza grave, uma vez que prejudica a correta compreensão da posição orçamentária, financeira e patrimonial do ente, inexistindo, pois, suporte legal para relevar os efeitos produzidos por elas.

III.3 – INSCRIÇÃO DE RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS SEM DISPONIBILIDADE FINANCEIRA SUFICIENTE (item 2.2.4 do v. Parecer Prévio e item 7.4.1.1 do RT 00469/2018-8)

Colhe-se, por outro lado, do v. Parecer Prévio que a moderação do apontamento – Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente – derivou da seguinte fundamentação:

Todavia, considero que o motivo dessa restrição imposta pela lei é para que o gestor não utilize das receitas do próximo exercício para o pagamento de despesas realizadas no exercício anterior sem disponibilidade financeira, comprometendo dessa forma a execução orçamentária do exercício subsequente e, no caso concreto, restou verificado uma insuficiência financeira de R\$ 39.400,67, que representa somente 0,18% da receita realizada pelo Município de Apiacá no exercício de 2017, que montou R\$ 21.564.972,72. Ressalte-se ainda que a insuficiência financeira apontada equivale, no exercício de 2017, a cerca de meio dia de arrecadação do município. Desta forma a meu ver a irregularidade narrada é de baixa materialidade.

Diante da baixa materialidade entendo que o presente descumprimento não possui efeitos relevantes generalizados e relevantes a ponto de desequilibrar as finanças do município neste exercício. Portanto, divirjo da área técnica e do ministério público e considero que o presente indicativo de irregularidade é passível de ressalva, devendo ser recomendado à atual gestão que adote os mecanismos previstos em lei para que tal falha de gestão seja corrigida, visto que a persistência deste tipo de irregularidade, pode denotar gestão descompromissada com a responsabilidade fiscal e ensejar até mesmo o julgamento pela irregularidade das contas, especialmente quando da ocorrência desta no último ano de mandato.

Assim, do exame das argumentações que embasaram o v. Parecer Prévio é possível extrair que a irregularidade não restou afastada, visto que mesmo após as justificativas do responsável, permaneceu a inscrição de restos a pagar não processados em funções vinculadas e não vinculadas sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento.

Ocorre que o v. Parecer Prévio considerou como atenuante da infração o fato dela não ter comprometido a execução orçamentária do exercício subsequente.

Sem embargos dos argumentos utilizados, há de se destacar, consoante jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que *“a Administração somente deve inscrever em ‘Restos a Pagar’ as despesas para cujos valores exista disponibilidade caixa, como forma de se adequar ao disposto no princípio do equilíbrio fiscal, inserido na Lei Complementar 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal)”* (Acórdão 279/2008 – Plenário, Rel. Guilherme Palmeira).

Assim, não merecem respaldos os embasamentos acima expostos no que se refere ao abrangimento da irregularidade indicada, haja vista que o montante de inscrição de restos a pagar não processados em nada interfere na ilegalidade.



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”*.

E prevê o art. 55, inciso III, alínea “b”, item 3, da LC n. 101/2000 que o Relatório de Gestão Fiscal *“conterá [...] demonstrativos, no último quadrimestre [...] da inscrição em Restos a Pagar, das despesas [...] empenhadas e não liquidadas, inscritas até o limite do saldo da disponibilidade de caixa”*.

Portanto, a interpretação dada pelo v. Parecer Prévio recorrido ao art. 55, inciso III, alínea “b”, item 3, da LRF, ao tornar possível seu descumprimento em caso de inscrições em restos a pagar de baixo valor, viola o sentido estrito da norma, que não traz condicionantes para a sua materialização.

Ademais, considerando a gravidade da conduta em inscrever restos a pagar sem disponibilidade financeira suficiente para pagamento, o art. 359-B do Código Penal tipifica tal conduta como Crime contra as Finanças Públicas, cujo bem jurídico tutelado, conforme leciona Cezar Roberto Bitencourt (Tratado de Direito Penal, 5: Parte Especial: Dos Crimes contra a Administração Pública e dos Crimes praticados por Prefeitos – 8. ed. rev., ampl. E atual. – São Paulo: Saraiva, 2014, p. 474), é a probidade administrativa e a estrita regularidade da Administração Pública. Vejamos:

Bem jurídico protegido é a *probidade administrativa* e a estrita regularidade da Administração Pública, particularmente em relação às operações realizadas no âmbito das finanças públicas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O presente dispositivo pretende tutelar especificamente a regularidade da administração das finanças públicas, visando limitar ou restringir gastos descontrolados que comprometam os recursos do exercício financeiro seguinte. Em termos esquemáticos, objetiva-se tutelar as finanças públicas, bem como a correta gestão do dinheiro público, além de assegurar a moralidade e a probidade administrativa.

Ao mesmo tempo, a situação descrita também demonstra que o responsável agiu à margem das disposições legais que regulam as Finanças Públicas, não cancelando os restos a pagar não processados a tempo.

Nesta linha de raciocínio, observa-se que *“deixar de ordenar, de autorizar ou de promover o cancelamento do montante de restos a pagar inscrito em valor superior ao permitido em lei”* constitui ilícito penal descrito no art. 359-F do Código Penal.

Deste modo, está configurada grave violação à norma, consistente na inscrição de restos a pagar não processados além do limite do saldo das disponibilidades financeiras, contrariando o estipulado nos arts. 1º, § 1º, e 55, inciso III, alínea “b”, item 3, da LC n. 101/2000.

Resta, portanto, evidenciado o *error in judicando* no v. Parecer Prévio 00063/2020-1 – 2ª Câmara, o qual, por questão de justiça e equidade, deve ser sanado nesta oportunidade recursal.



MINISTÉRIO
PÚBLICO
DE CONTAS
ESTADO DO
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

IV – DO PEDIDO

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 00063/2020-1 – 2ª Câmara** no sentido de se reconhecer nas condutas dispostas nos **itens 2.2.2 – Déficit financeiro em diversas fontes de recursos, 2.2.3 – Resultado financeiro das fontes de recursos evidenciado no Balanço Patrimonial é inconsistente em relação aos demais demonstrativos contábeis (relação de restos a pagar, ativo financeiro, termo de verificação de caixa) e 2.2.4 – Inscrição de restos a pagar não processados sem disponibilidade financeira suficiente** a prática de graves violações à norma constitucional, legal e regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e, por consequência, recomendar à Câmara Municipal de Apiacá a **REJEIÇÃO** das contas do Executivo Municipal, referente ao exercício de 2017, sob responsabilidade de **FABRÍCIO GOMES THEBALDI**, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição Estadual, sem prejuízo da expedição das determinações propostas no Parecer do Ministério Público de Contas 04856/2019-7 do Processo TC-03751/2018-7.

Nestes termos,
Pede deferimento.

Vitória, 6 de outubro de 2020.

LUCIANO VIEIRA
PROCURADOR DE CONTAS