



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<sup>a</sup>., 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 00122/2024-8 – 1ª 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, 20 de janeiro de 2025.

LUCIANO VIEIRA  
PROCURADOR DE CONTAS



## RAZÕES DO RECURSO DE RECONSIDERAÇÃO

**Processo: TC-09226/2022-4**

**Parecer Prévio: TC-00122/2024-8 – 1ª Câmara**

**EGRÉGIO TRIBUNAL,  
EMINENTES CONSELHEIROS,**

### **I – BREVE RELATO**

O Parecer Prévio **TC-00122/2024-8 – 1ª Câmara**, exarado nos autos do Processo **TC-09226/2022-4**, recomendou ao Legislativo Municipal aprovação com ressalva das contas da Prefeitura Municipal de Pedro Canário, sob a responsabilidade do Senhor Bruno Teófilo Araújo, relativas ao exercício de 2021, cuja parte dispositiva abaixo transcreve-se:

#### **1. PARECER PRÉVIO TC- 122/2024**

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, em:

1.1. Emitir **PARECER PRÉVIO** pela **APROVAÇÃO COM RESSALVAS** das contas anuais, referentes ao exercício de 2021, prestadas pelo prefeito municipal de Pedro Canário, Sr. **Bruno Teófilo Araujo**, nos seguintes moldes

#### **Parecer Prévio sobre as contas do prefeito municipal de Pedro Canário**

O Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo é de parecer que as contas anuais, referentes ao exercício financeiro de 2021, prestadas pelo prefeito municipal de Pedro Canário, Sr. Bruno Teófilo Araujo, estão em condições de serem **aprovadas com ressalvas** pela Câmara Municipal de Pedro Canário.

#### **Opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas**

Aplicados procedimentos patrimoniais específicos, exceto pelos efeitos das ocorrências analisadas nas subseções II.4.2.1.1 (inobservância da sistemática de consolidação do balanço patrimonial); II.4.2.3.1 (Ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa); II.4.2.5.1 (subavaliação no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$ 331.935,16) e II.4.2.6.1 (subavaliação no passivo



relativa ao não reconhecimento de provisões matemáticas previdenciárias, no montante de R\$ 11.014.070,67), não se tem conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o Balanço Patrimonial consolidado não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, a situação patrimonial consolidada do Município em 31/12/2021 (opinião com ressalva).

#### **Opinião sobre a execução orçamentária e financeira**

Com base nos procedimentos aplicados e no escopo selecionado para a análise sobre a execução dos orçamentos do município, exceto pelos efeitos da não conformidade registrada nas subseções II.3.4.8.1 (abertura de créditos adicionais suplementares em valor superior ao estabelecido na LOA) e II.3.6.1 (ausência de equilíbrio atuarial do RPPS devido à inexistência de proposta legislativa para a revisão do plano de custeio normal (alíquota patronal) exigido pela avaliação atuarial, conclui-se que foram observados, em todos os aspectos relevantes, os princípios constitucionais e legais que regem a administração pública municipal, bem como as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis na execução dos orçamentos do município de Pedro Canário e nas demais operações realizadas com recursos públicos municipais, em especial quanto ao que estabelece a lei orçamentária anual (opinião com ressalva).

#### **Opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia – EC 106/2020**

Acerca da análise exigida pelo art. 5º, inciso II, da EC 106/2020, conclui-se que foram observadas, em todos os aspectos relevantes, as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis, na abertura dos créditos adicionais relativos ao enfrentamento da calamidade pública, em especial quanto ao que estabelece a Lei 4.320/1964 (opinião sem ressalva).

### **Fundamentação do Parecer Prévio**

#### **Fundamentos para a opinião sobre as demonstrações contábeis consolidadas**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada (opinião com ressalva) sobre as demonstrações contábeis consolidadas consta nas seções II.4, especialmente na subseção II.4.3 deste voto, em que se conclui que, exceto pelos efeitos das ocorrências analisadas nas subseções II.4.2.1.1; II.4.2.3.1; II.4.2.5.1 e II.4.2.6.1, não há conhecimento de nenhum fato que leve a acreditar que o balanço patrimonial consolidado, não represente adequadamente, em seus aspectos relevantes, as posições financeira, orçamentária e patrimonial do município de Pedro Canário em 31 de dezembro de 2021.

#### **Fundamentos para a opinião sobre a execução dos orçamentos**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião modificada (opinião com ressalva) sobre a execução dos orçamentos do município de Pedro Canário consta na seção II.3, especialmente na subseção II.3.9 deste voto, em que se conclui que os achados evidenciados ao longo da análise, exceto pelos efeitos das não conformidades registradas nas subseções II.3.2.3.1 e 3.2.6.1, estão de acordo, em todos os aspectos relevantes, com as normas legais aplicáveis.

#### **Fundamentos para a opinião sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia – EC 106/2020**

A descrição completa dos fundamentos para a emissão de opinião não modificada



(opinião sem ressalva) sobre as autorizações de despesas relacionadas ao enfrentamento da pandemia, consta na seção II.5, especialmente na subseção II.5.4 deste voto, na qual foram incorporadas apenas as ocorrências relevantes para a formação de opinião, em que se concluiu que foram observadas, em todos os aspectos relevantes, as normas constitucionais, legais e regulamentares aplicáveis na abertura dos créditos adicionais referentes ao enfrentamento da calamidade pública.

**1.2.** Com fundamento no art. 1º, inciso XVI, da Lei Complementar Estadual 621/2012, c/c o art. 329, § 7º, do RITCEES e art. 9º da Resolução TC 361/2012, expedir DETERMINAÇÃO dirigida ao município de Pedro Canário, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Bruno Teofilo Araujo ou eventual sucessor no cargo para que:

1.2.1. tome as providencias necessárias para que, a partir das contas anuais relativas ao exercício de 2024, último ano de mandato, a abertura de créditos adicionais suplementares seja rigorosamente precedida de autorização legislativa específica, em conformidade com o que dispõe a Lei 4.320/64 em seu art. 7º, I, c/c art. 43 e a Constituição Federal, evitando qualquer excesso em relação ao limite estabelecido na legislação municipal atinente ao orçamento para 2024.

1.2.2. proponha alteração na legislação, garantindo a incidência da alíquota patronal total (parte do ente + parte da taxa de administração) sobre a base de cálculo apurada na folha de pagamento dos servidores vinculados ao RPPS, nos moldes previstos na avaliação atuarial disponível ao longo do exercício de competência das contas, conforme disposto pelo art. 54 da Portaria MTP

**1.3.** Com fundamento no art. 9º da Resolução TC 361/2012, expedir **CIÊNCIA** dirigida ao município de Pedro Canário, na pessoa de seu prefeito, o Sr. Bruno Teofilo Araujo ou eventual sucessor no cargo, como forma de **ALERTA** sobre:

1.3.1. a necessidade de o Município dar cumprimento ao art. 165, §2º da Constituição da República [vide subseção II.3.2.1];

1.3.2. a necessidade do Município aperfeiçoar o planejamento das peças orçamentárias, visando a atender aos princípios da gestão fiscal responsável (transparência, planejamento e manutenção do equilíbrio orçamentário financeiro; [vide subseção II.3.5.4];

1.3.3. a necessidade do município promover a revisão dos instrumentos de planejamento orçamentário (PPA, LDO e LOA), com o objetivo de incluir programa específico destinado ao pagamento de despesas de caráter continuado com a execução do plano de amortização do déficit atuarial do RPPS, incorporando metas anuais para evolução do índice de cobertura das provisões matemáticas previdenciárias, de forma a viabilizar o acompanhamento de ativos e passivos previdenciários, em observância ao art. 165, § 1º, da Constituição Federal c/c o art. 17 da LRF [item 2.1 do RT 409/2022-4, peça 74 destes autos]

1.3.4. de dar cumprimento integral à IN TCE 68/2020 e Normas Brasileiras de Contabilidade encaminhando todos os extratos bancários devidamente conciliados com os saldos contábeis [item **3.4.1 da Manifestação Técnica 792/2023-1**, proc. TC 9.227/2022-9, apenso],

1.3.5. a necessidade de providenciar a regularização da inconformidade na conta de bens de estoques na forma da legislação em vigor (IN TCE 36/2016 e Normas Brasileiras de Contabilidade). Caso seja identificado o extravio de bens, que o gestor e o controle interno municipal providenciem medidas administrativas a fim de identificar o dano e a respectiva responsabilização,



na forma da IN TCE 32/2014, devendo informar o resultado obtido ao TCE na próxima prestação de contas anual (item **3.4.2 da Manifestação Técnica 792/2023-1**, proc. TC 9.227/2022-9, apenso)

- 1.3.6. a necessidade do Município implementar rotinas periódicas de validação dos registros contábeis, incluindo a análise dos níveis de consolidação nas contas patrimoniais do PCASP, em atendimento ao disposto no § 1º do artigo 50 da LRF e no MCASP 8ª edição, Parte IV, item 3.2.3 (subseção 4.2.1.1 do RT 97/2023-5);
- 1.3.7. a necessidade do Município implementar rotinas periódicas para o efetivo registro dos procedimentos contábeis relativos à constituição do ajuste para perdas estimadas dos créditos a receber tributários e não tributários, inclusive os créditos inscritos em dívida ativa, em conformidade com a Estrutura Conceitual da Contabilidade Aplicada ao Setor Público (NBC TSP EC, item 7.15), ao MCASP 8ª edição, itens 3.2.2, Parte II e item 5.2.5, Parte III, bem como a IN TC 36/2016, item 1 do Anexo Único (subseção 4.2.3.1 do RT 97/2023-5);
- 1.3.8. para a necessidade do Município adotar as medidas necessárias para a efetiva e tempestiva conciliação do registro patrimonial de precatórios pendentes de pagamento, a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.2.5.1 do RT 97/2023-5; e,
- 1.3.9. a necessidade do Município adotar os procedimentos necessários para o reconhecimento e mensuração tempestivas das provisões matemáticas previdenciárias em conformidade com o balanço atuarial (BALATU) proposto pelo estudo de avaliação atuarial (DEMAAT), a fim de representar com fidedignidade a situação patrimonial do Município, em conformidade com a NBC TSP EC, item 3.10 (subseção 4.2.6.1 do RT 97/2023-5).
- 1.3.10. para que observe o prazo legal estabelecido no envio das próximas prestações de contas, ante o descumprimento do prazo para envio da PCA relativa ao exercício de 2021.

**1.4. Dar CIÊNCIA** ao responsável, aos interessados e ao Ministério Público junto ao Tribunal, na forma regimental; e

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

2. Unânime.

3. Data da Sessão: 11/10/2024 - 44ª Sessão Ordinária da 1ª Câmara.

4. Especificação do quórum:

**4.1. Conselheiros:** Davi Diniz de Carvalho (presidente/relator), Sebastião Carlos Ranna de Macedo e Sérgio Aboudib Ferreira Pinto.

No Parecer Prévio objurgado prevaleceu o entendimento de que a irregularidade relativa ao **item 3.2.3.1 do Relatório Técnico 00097/2023-5** (abertura de créditos adicionais suplementares em valor superior ao estabelecido na LOA) não teria o condão de macular a prestação de contas, embora se trate de grave infração à norma constitucional e legal.



Configurado, portanto, *error in iudicando*, que será demonstrado nesta peça recursal, insurge este órgão do Ministério Público de Contas contra o v. Parecer Prévio na forma do art. 3º, inciso III, da LC n. 451/2008.

## 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) a disponibilização do Parecer Prévio e da íntegra do processo pela Secretaria Geral das Sessões, na sessão *“Deliberações de Colegiado com prazo avaliado recentemente”* no dia 21/10/2024 (segunda-feira). Logo, a contagem do prazo para a interposição do recurso de reconsideração iniciou-se no dia 22/10/2024 (terça-feira), nos termos dos arts. 62, parágrafo único, 66, inciso V, e 67, *caput*, da LC n. 621/2012<sup>1</sup>.

Ademais, considerando os termos do art. 3º do anexo único da Decisão Plenária n. 14, de 14 de novembro de 2023, que *“No período de 20 de dezembro de 2024 a 20 de janeiro de 2025 ficam suspensos os prazos processuais correntes, com exceção daqueles*

<sup>1</sup> Art. 62. [...] Parágrafo único. A comunicação dos atos e decisões ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas, em qualquer caso, será feita pessoalmente mediante a entrega dos autos com vista, sob pena de nulidade.

[...] Art. 66. Os prazos processuais referidos nesta Lei Complementar são peremptórios e contam-se, independente da ordem sequencial, a partir da data: [...] V - da entrega dos autos, com vista pessoal ao Ministério Público junto ao Tribunal de Contas.

Art. 67. Para efeito do disposto nesta Lei Complementar, os prazos serão contínuos, não se interrompendo nem se suspendendo nos finais de semana e feriados, e serão computados excluindo-se o dia do início e incluindo-se o dia do vencimento, salvo disposição legal em contrário.



considerados urgentes, nos termos do artigo 64, § 4º, da Lei Complementar Estadual 621/2012 e do artigo 364, § 3º, do Regimento Interno do Tribunal”, conclui-se pela tempestividade da interposição deste recurso de reconsideração

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

### III – DAS RAZÕES FÁTICAS E JURÍDICAS

O v. Parecer Prévio recomendou a aprovação, com ressalvas, das contas do executivo municipal de Pedro Canário por considerar que a infração constante do item 3.2.3.1 do Relatório Técnico 00097/2023-5 (abertura de créditos adicionais suplementares em valor superior ao estabelecido na LOA) não ostenta caráter grave de modo a ensejar a rejeição das contas.

A infração em epígrafe teve o respectivo efeito minorado pelo r. Parecer Prévio recorrido nos seguintes termos (evento 176):

[...]

De fato, neste caso concreto há um evidente descumprimento do limite de abertura de créditos adicionais autorizados pela Lei Orçamentária Anual para 2021, Lei Municipal nº 1.426/2020. Embora tenha ocorrido uma infração ao limite autorizado, com um excesso de R\$ 1.138.481,69, entendo que o valor dos créditos abertos sem autorização não é significativo em termos absolutos, especialmente diante do contexto de superávit orçamentário e financeiro observado na Prestação de Contas.

A abertura de créditos adicionais naturalmente aumenta as despesas e, em teoria, pode impactar tanto o resultado financeiro, por meio do crescimento de passivos ou consumo de ativos em seu pagamento, quanto o resultado orçamentário.

Todavia, no exercício de 2021, o município registrou um superávit financeiro (R\$ 102.025.176,60) e um superávit orçamentário (R\$ 6.490.118,88), o que demonstra que, embora a gestão tenha aberto créditos adicionais suplementares sem a devida autorização legal, **tais créditos não foram executados de forma inadequada a ponto de causar danos às finanças municipais**. Além disso, não houve crescimento dos restos a pagar; pelo contrário, o saldo foi reduzido em relação ao saldo de 2020 em R\$ 1.523.675,88 (vide tabela 26 da subseção II.3.3.1).

Registre-se que do superávit financeiro de R\$ 102.025.176,60, R\$ 87.632.723,81 é pertinente ao Instituto de Previdência.

Adicionalmente, a despesa total realizada no exercício foi de R\$ 74.103.905,20, de modo que os créditos adicionais abertos sem autorização legal representam 1,54% da despesa executada.



Em relação à realidade fiscal e financeira do município no exercício de 2021, verificou-se que: (i) a nota geral no Índice de Vulnerabilidade Fiscal foi de baixa vulnerabilidade (vide subseção II.3.8.4 deste voto); (ii) a relação entre a despesa corrente e a receita corrente no ano de 2021 foi de 85,07% (subseção II.3.8 deste voto); e (iii) a última nota do CAPAG disponível ao município de Pedro Canário foi “A”.

Mesmo o descumprimento do limite de despesa com pessoal pelo Executivo, tratado na subseção II.3.4.4.7 deste voto, foi superado em 2023, conforme permissivo legal.

Embora a legislação orçamentária vise garantir a observância dos limites estabelecidos, **o desvio identificado não comprometeu a estabilidade fiscal do ente público nem gerou prejuízos ao erário.**

Dessa forma, considerando a aplicação do artigo 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que orienta a ponderar as consequências práticas das decisões administrativas, entendo que a irregularidade deve ser tratada de forma proporcional ao seu impacto.

Neste caso concreto, a infração ao limite autorizado, apesar de tecnicamente presente, não causou prejuízos ao erário, tampouco existe evidência de que tenha comprometido a estabilidade fiscal do município, que apresentou superávit tanto orçamentário quanto financeiro, reduziu o saldo dos restos a pagar, manteve o índice de vulnerabilidade fiscal baixo e obteve nota no “A” na Capacidade de Pagamento (CAPAG) medida pelo Tesouro Nacional. Além disso, o valor dos créditos adicionais abertos sem autorização legal representa uma pequena fração (1,54%) da despesa total realizada no exercício, ou ainda, 6,95% do total de créditos adicionais autorizados na LOA.

Ressalto ainda que os exercícios de 2020 e 2021 foram marcados por circunstâncias excepcionais devido à pandemia de COVID-19, o que impactou a gestão.

A par dessas considerações, trago à colação extrato do parecer Prévio 112/2023-6, proferido na apreciação das contas do exercício de 2020 do mesmo município, onde foi aplicado o princípio da proporcionalidade para afastar responsabilidades em situações de baixo impacto fiscal, cuja fundamentação, robusta, é aplicável também a este caso concreto:

Parecer Prévio TC 112/2023-6

Processo TC 2428/2021

Assunto: Prestação de Contas Anual. Exercício 2020 – Pedro Canário

[...]

Melhor explicando, tem-se que uma análise mais detalhada do sistema jurídico impõe a atenção a vários tipos de normas, que não decorrem pura, simples e exclusivamente da lei em sentido estrito, mas também de princípios que preenchem esse sistema, integrando-o e exercendo a sua função normativa, já reconhecida pela doutrina e jurisprudência pátria. Vale dizer, os princípios também são normas e, por isso mesmo, devem ser aplicadas no caso concreto juntamente com as regras já estabelecidas em leis e outros diplomas normativos, moldando-as e lhes dando o devido suporte.

Essa breve consideração guarda a devida pertinência na medida em que, admitida a inegável necessidade de atenção e respeito à dinâmica jurídica de subsunção dos fatos às regras já previamente estabelecidas, cabe aos princípios gerais de direito,



assim como aqueles outros que são inerentes a ramos específicos do direito – como o é o direito financeiro e o direito administrativo – **elidir excessos e também pequenos deslizes, caracterizados pelo seu caráter irrisório e insignificante**, o que justifica a aplicação do princípio da proporcionalidade **a fim de não se cometer injustiça, nem tampouco demonstrar uma incompatibilidade da força da reação deste Tribunal de Contas frente ao baixo grau de lesividade do comportamento censurado**.

Sobre isso, segundo salienta a doutrina jurídica, “a proporcionalidade é um aspecto da razoabilidade voltado à aferição da justa medida da reação administrativa diante da situação concreta”, e é justamente em virtude desse parâmetro de proporcionalidade que se torna forçoso o julgamento pelo afastamento das responsabilidades, **expedindo-se recomendação à municipalidade para que**, adote as medidas necessárias à correção das faltas ora identificadas, de modo a prevenir a reincidência.

A análise individualizada do ato do gestor faz com que eventual penalidade ou correção aplicada seja condizente com o dano causado e com o grau de reprovação social da conduta praticada, a fim de penalidades e multas maiores sejam aplicadas aos casos mais graves e, assim, sejam as decisões proporcionais e justas, à luz das diretrizes elencadas no art. 22, § 2º da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro.

Nesta esteira, é o ensinamento de Antônio José Calhau de Resende, que diz que “a razoabilidade é um conceito jurídico indeterminado, elástico e variável no tempo e no espaço. Consiste em agir com bom senso, prudência, moderação, tomar atitudes adequadas e coerentes, levando -se em conta a relação de proporcionalidade entre os meios empregados e a finalidade a ser alcançada, bem como as circunstâncias que envolvem a prática do ato”.

É inegável que, diante de uma irregularidade – cuja ocorrência não se nega, cabe a esta Corte de Contas concomitantemente, com fundamento em disposições normativas positivadas: (i) resguardar o interesse público inerente ao exercício das funções administrativas pelos jurisdicionados e seus respectivos gestores públicos; e, também, (ii) fazer valer a força coercitiva e as competências sancionatórias a ela conferidas por lei.

Ocorre que os exercícios dessas competências sancionatórias não podem suplantar princípios jurídicos outros que visam equilibrar a intensidade dos meios empregados para fins de proteção do interesse público e a finalidade que se quer alcançar no exercício prático de suas funções de controle e de fiscalização.

Assim, **considero que, neste caso concreto, a infração, embora presente, não trouxe prejuízos ao erário, tampouco comprometeu a estabilidade fiscal do município, que apresentou superávit tanto orçamentário quanto financeiro, reduziu o saldo dos restos a pagar**, manteve o índice de vulnerabilidade fiscal baixo e obteve nota no “A” na Capacidade de Pagamento (CAPAG). Além disso, o valor dos créditos adicionais abertos sem autorização legal representa uma pequena fração (1,54%) da despesa total realizada no exercício, ou ainda, 6,95% do total de créditos adicionais autorizados na LOA.

Diante desse cenário, considerando o princípio da razoabilidade e que não há indícios de má-fé por parte do gestor, nem evidências de prejuízos ao erário,



entendo que a infração, deve ser tratada de forma proporcional, sem o condão de comprometer a regularidade das contas como um todo. **A responsabilidade pela abertura de créditos sem autorização legal, embora relevante, deve ser sopesada com os resultados financeiros e fiscais positivos alcançados pelo município no período analisado. Desta forma, voto para que a irregularidade seja mantida no campo da ressalva.** (g.n).

Data vênua, cabe rememorar que a própria Unidade Técnica, no bojo da Instrução Técnica Conclusiva 03053/2024-6 (evento 172), classificou tal irregularidade como grave infração à norma legal, motivo pelo qual propôs a emissão de parecer prévio pela **rejeição da prestação de contas**, cabendo destacar as seguintes considerações:

“Embora o Município tenha apresentado superávit financeiro do exercício anterior (2020) de R\$ 97.693.665,23, e a Lei 4320 permita a utilização deste superávit na abertura de créditos adicionais (art. 43, § 1º, inciso I) a efetiva abertura só será possível mediante autorização legal (art. 7, inciso I). No caso em tela o gestor extrapolou a autorização contida na LOA **e deve ser ressaltado que, das argumentações apresentadas, é possível observar que o gestor tinha total consciência do limite de abertura de créditos adicionais suplementares existente na LOA, autorizados pelo Poder Legislativo e, no entanto, mesmo assim o descumpriu.**

Com relação à menção feita pela defesa quanto ao § 1º do art. 7 da Lei 4320/64, este dispositivo se aplica no caso de a LOA prever um resultado orçamentário deficitário, o que não foi o caso da LOA do exercício de 2021, portanto, não se aplica ao caso concreto.

Ademais, quanto à aplicação do princípio da proporcionalidade, entende-se que não deve ser aplicado neste caso, tendo em vista tratar-se de descumprimento legal (abertura de crédito sem autorização do Poder Legislativo).

[...]

#### 12. PROPOSTAS DE ENCAMINHAMENTO

Diante do exposto, na forma do art. 80, inciso III, da Lei Complementar 621/2012 c/c art. 132, inciso III, do RITCEES, **propõe-se ao TCEES emissão de parecer prévio pela REJEIÇÃO da prestação de contas anual do Excelentíssimo Senhor Prefeito Municipal de Pedro Canário, Bruno Teófilo Araújo**, no exercício de 2021, tendo em vista o registro de conclusão adversa sobre a execução orçamentária e financeira, ocasionada pelos efeitos da ocorrência analisada na subseção 9.1 da ITC 3.092/2023-8, reexaminada na subseção 10.1 desta ITC. (g.n)

No mesmo sentido, conforme já salientado por este *Parquet*, a irregularidade supramencionada configura prática de grave violação às normas legais, por descumprimento das normas dos arts. 7º, inciso I, e 43 da Lei Federal n. 4.230/1964.

Nos termos do art. 7º, inciso I, da Lei Federal n. 4.230/1964, “a lei de orçamento poderá conter autorização ao Executivo para abrir créditos suplementares até determinada importância obedecidas as disposições do artigo 43”.



Para abertura de créditos suplementares pode ser autorizada por lei específica ou na própria lei orçamentária, até determinado valor, que segundo a prática dominante, é dado em termos de percentuais, o que está de acordo com o que dispõe no art. 165, § 8º, da Constituição Federal.

E, para abertura dos créditos suplementares e especiais deve haver indicação da fonte de recursos disponíveis, constituindo o superávit financeiro e o excesso de arrecadação das fontes de recursos para abertura dos referidos créditos, conforme artigo 43, § 1º, inciso I e II, da Lei n. 4.320/1964.

No caso vertente, como salientado na Instrução Técnica Conclusiva (03053/2024-6) *“embora o município tenha apresentado superávit financeiro do exercício anterior (2020) de R\$ 97.693.665,23, e a Lei 4320 permita a utilização deste superávit na abertura de créditos adicionais (art. 43, § 1º, inciso I) a efetiva abertura só será possível mediante autorização legal (art. 7, inciso I).*

Entretanto, como se vê dos autos, o art. 5º, incisos I e III da LOA, estabeleceu como limite o valor de R\$ 15.100.303,6, mas o valor dos créditos suplementares abertos foi de R\$ 16.150.619,21, o que suplantou em 6,95% (R\$ 1.138.481,69) o limite previsto na LOA.

Assim, é flagrante a violação aos arts. 7º, inciso I e 43 da Lei n. 4.230/1964, bem como do art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que dispõe sobre a vedação à abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes.

Assim, o valor que excedeu ao limite imposto na LOA, ocorreu sem prévia autorização legislativa, descumprindo os mandamentos legais e constitucional, incorrendo, pois em infração de natureza grave.

Assim sendo, no caso, esperava-se do gestor uma conduta diligente e cautelosa, no sentido de acompanhar habitualmente a execução das despesas do município e identificar as fontes de recursos existentes para a abertura de crédito adicional, a fim de atender aos ditames legais.



Consoante jurisprudência pátria, “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).

Desse modo, é grave a conduta do gestor e tem natureza de ilegalidade *ipso facto*, ou seja, que decorre da própria abertura de créditos adicionais sem observância dos limites imposto na LOA, sendo irrelevante, inclusive, o superávit financeiro do exercício anterior, já que ultrapassou os limites previstos na lei, e como cediço, em matéria de orçamento público vigora o princípio da legalidade, cabendo ao poder público executar somente aquilo que as leis orçamentárias expressamente autorizar, conforme art. 165 da Constituição Federal.

Sabe-se que o orçamento público surgiu para atuar como instrumento de planejamento e controle das atividades financeiras e orçamentárias do governo e se submete a princípios e regras de direito estabelecidas na Constituição Federal e na Lei n. 4.320/1964.

Outrossim, cabe destacar, que o Tribunal Superior Eleitoral e o Tribunal Regional Eleitoral do Espírito Santo consideram a abertura de crédito adicional acima do limite estabelecido na LOA irregularidade insanável, que configura ato doloso de improbidade administrativa, senão vejamos:

“Registro. Inelegibilidade. Rejeição de contas.

1. A Corte de origem assentou que as irregularidades das contas revelam dano ao erário, bem como estão marcadas com nota de improbidade administrativa - consistente na falta de recolhimento de encargos sociais, ausência de conciliação contábil, realização de despesas sem documentação ou não justificadas, abertura de crédito acima do autorizado em orçamento, quebra de ordem cronológica de pagamento de precatórios, entre outras -, vícios considerados insanáveis por esta Corte.

2. Para examinar a alegação de que as irregularidades tidas pelo Regional como insanáveis não teriam constado do parecer prévio do Tribunal de Contas nem do decreto legislativo da Câmara de Vereadores, seria necessário o reexame de matéria de prova, o que é vedado pela Súmula nº 279 do egrégio Supremo Tribunal Federal.

Agravo regimental a que se nega provimento. (TSE, RESPE – Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n. 36679 – Caçapava/SP, Rel. Arnaldo Versiani Leite Soares, 04/05/2010).”

“ELEIÇÕES 2016. RECURSO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. ALÍNEA G. ALÍNEA B. INCIDENCIA. RECURSO NÃO PROVIDO.



1 - Não há falar em coisa julgada acerca dos requisitos necessários ao deferimento do registro. De fato, a regra geral para verificação dos requisitos para candidatura está prevista no art. 11, §10 da Lei 9504/97, segundo o qual as condições de elegibilidade e as causas de inelegibilidade, inclusive relacionadas às previstas na LC 135/2010, serão aferidas no momento do pedido de registro. Além do mais, é pacífico que o reconhecimento ou não das causas de inelegibilidade para uma eleição não configura coisa julgada para a próxima (Consulta TSE 33673, Rel. Min. Luciana Lóssio).

2 - Não restam dúvidas que a irregularidade relacionada à abertura de créditos adicionais que excede os limites autorizados na lei orçamentária, imputada ao candidato, consistiu em causa para que a Corte de Contas recomendasse a rejeição da prestação de contas. E, ao contrário do alegado pelo recorrente em memoriais, a Casa Legislativa não afastou referida irregularidade ao julgar as contas, ao revés, ao rejeitar as contas, a Câmara acatou expressamente o parecer prévio do TCE/ES.

3 - O argumento do recorrente de que permaneceu por curto período de tempo à frente da Prefeitura é irrelevante para o deslinde da controvérsia, dado que a autorização de créditos adicionais depende de ato único. Necessário, ainda, ressaltar que o parecer acatado pela Câmara indica o candidato como responsável pela abertura do crédito adicional.

4 - Quanto à alegação de que os gastos com pessoal tenham ultrapassado o percentual de apenas 0,34% e que a despesa consolidada do município não ultrapassou o limite máximo estabelecido no art. 169 da CF, tais fatos não são capazes de afastar a inelegibilidade declarada em sentença, tendo em vista que a mesma decorre da abertura de créditos adicionais não autorizados em lei e não da extrapolação dos limites para despesa com pessoal prevista na Lei de Responsabilidade Fiscal.

5 - Consta dos autos cópia do Decreto Legislativo que decretou a cassação do mandato do candidato e o referido ato assenta expressamente que o Plenário da Câmara julgou procedente a denúncia por infração político-administrativa em razão de procedimento incompatível com a dignidade e o decoro do cargo. Logo, conforme expressamente registrado no decreto legislativo, um dos fundamentos da cassação foi a identificação de procedimento incompatível com a dignidade e o decoro parlamentar, demonstrando que se trata da hipótese prevista no art. 55, II, da CF.

6 - O mero erro na indicação do dispositivo legal não afasta a conclusão de que, no caso concreto, o recorrente teve seu mandato de vereador cassado por quebra de decoro, como expressamente registrado no decreto legislativo.

7 - Não cabe a análise de nulidade de ato legislativo em sede de registro de candidatura, competindo à Justiça Eleitoral realizar o enquadramento jurídico dos fatos que lhe são apresentados.

8 - Por fim, destaco que o recorrente não logrou êxito em comprovar a superveniência de decisão liminar capaz de afastar os efeitos da cassação.

9 - recurso conhecido e não provido. (TRE/ES, RE n. 9947 – Fundão/ES, Rel. Cristiane Conde Chmatalik, 03/10/2016).”

Ademais, assim agindo, incorreu também o Chefe do Executivo no crime de responsabilidade tipificado no art. 1º, inciso V, do Decreto-Lei n. 201/1967, praticando a conduta ilícita descrita como “ordenar ou efetuar despesas não autorizadas por lei, ou realizá-las em desacordo com as normas financeiras pertinentes”.

Assim sendo, no caso vertente, há erro de subsunção dos fatos à norma legal, pois evidenciada grave violação à norma legal, visto que a lei é clara ao permitir a utilização de



superávit na abertura de créditos adicionais (art. 43, § 1º, inciso I) mediante autorização legal (art. 7, inciso I), o que não ocorreu *in casu*, ante a utilização de recurso excedente sem permissão legal.

Por fim, deve-se registrar que a ausência de dolo na conduta do responsável não afasta a ocorrência da infração. Contudo, deve-se relembrar a ponderação da Unidade Técnica no sentido de que **“o gestor tinha total consciência do limite de abertura de créditos adicionais suplementares existente na LOA, autorizados pelo Poder Legislativo e, no entanto, mesmo assim o descumpriu.”**

Frisa-se que o dolo ou erro grosseiro, extrai-se das circunstâncias e elementos do caso concreto, não se exigindo, necessariamente, que esteja descrito na matriz de responsabilidade, embora, neste caso, é clarividente a responsabilidade e culpabilidade do prefeito.

Basta a grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública para configurar erro grosseiro capaz de justificar o poder sancionatório deste Tribunal de Contas, conforme se evidencia dos julgados do egrégio Tribunal de Contas da União:

Incorre no erro grosseiro a que alude o art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lindb), entendido como grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública, o gestor que falha nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerados os obstáculos e as dificuldades reais apresentados à época da prática do ato impugnado. (TCU, Acórdão 11674/2023 – Primeira Câmara, Rel. Jhonatan de Jesus)

Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, considera-se erro grosseiro (art. 28 do Decreto-lei 4.657/1942 - Lindb) aquele que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal ou que poderia ser evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância do dever de cuidado. Associar culpa grave à conduta desviante da que seria esperada do homem médio significa tornar aquela idêntica à culpa comum ou ordinária, negando eficácia às mudanças promovidas pela Lei 13.655/2018 na Lindb, que buscaram instituir novo paradigma de avaliação da culpabilidade dos agentes públicos, tornando mais restritos os critérios de responsabilização. (TCU, Acórdão 63/2023 – Primeira Câmara, Rel. Benjamin Zymler)

**Portanto, no caso concreto, há flagrante violação aos arts. 7º, inciso I e 43 da Lei n. 4.230/1964, bem como do art. 167, inciso V, da Constituição Federal, que dispõe sobre a vedação à abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e**



sem indicação dos recursos, cuja consequência, encontra-se tipificada como crime de responsabilidade do Prefeito.

Salienta-se que a infração é autônoma e, por si só, enseja a irregularidade das contas, eis que evidenciada a prática de grave infração à norma legal.

Porém, destaca-se que o v. Acórdão ainda manteve a ocorrência das seguintes infrações: II.4.2.1.1- inobservância da sistemática de consolidação do balanço patrimonial (item 9.4 da ITC 03053/2024-6); II.4.2.3.1 - ausência de reconhecimento do ajuste para perdas estimadas em créditos de dívida ativa (item 9.5 da ITC 03053/2024-6); II.4.2.5.1- subavaliação no passivo decorrente do não reconhecimento de precatórios existente no final do exercício, no montante de R\$ 331.935,16 (item 9.6 da ITC 03053/2024-6); II.4.2.6.1- subavaliação no passivo relativa ao não reconhecimento de provisões matemáticas previdenciárias, no montante de R\$ 11.014.070,67 (item 9.7 da ITC 03053/2024-6); II.3.2.3.1- abertura de créditos adicionais suplementares em valor superior ao estabelecido na LOA (item 10.1 da ITC 03053/2024-6) e II.3.6.1- ausência de equilíbrio atuarial do RPPS devido à inexistência de proposta legislativa para a revisão do plano de custeio normal [alíquota patronal] exigido pela avaliação atuarial (item 10.3 da ITC 03053/2024-6), as quais foram analisadas de forma individual.

Aduz-se, porém, que o julgamento das contas não se faz em razão de cada infração individualmente praticada, mas pelo resultado do conjunto, o que revela a gravidade das respectivas irregularidades.

Portanto, somente a extensão do rol de irregularidades, avaliadas em conjunto, já ostenta gravidade suficiente para macular as contas, na medida em que demonstra o descontrole e a negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, conforme jurisprudência do Tribunal de Contas da União, *verbis*:

“A multiplicidade de falhas e irregularidades, avaliadas em conjunto, e a repetição de algumas delas já apontadas em exercícios anteriores são fundamentos suficientes para a irregularidade das contas e a aplicação de multa ao responsável. (Acórdão 543/2015 – Plenário, Rel. Raimundo Carreiro)”

A prestação de contas *sub analise* constitui contas de governo, a qual, nos termos do art. 1º, inciso I, da Resolução TC n. 297/2016, representa o “conjunto de demonstrativos, documentos e informações de natureza contábil, financeira, orçamentária, patrimonial e



*operacional que permita avaliar a gestão política do chefe do Poder Executivo, expressando os resultados da atuação governamental, submetido ao TCEES para apreciação e emissão de parecer prévio com vistas a auxiliar o julgamento levado a efeito pelo Poder Legislativo”.*

Conforme art. 80 da LC n. 621/2012 a emissão do parecer prévio poderá ser:

I - pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais;

II - pela aprovação das contas com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais determinações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal de Contas;

III - pela rejeição das contas, quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

Destarte, a deliberação em parecer prévio não se faz em razão de cada infração individualmente praticada, mas pelo resultado do conjunto. Será recomendada a aprovação das contas quando ficar demonstrada a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais; a aprovação das contas com ressalvas quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário; e a rejeição das contas quando comprovada grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial.

*In casu*, o que se verifica na presente prestação de contas é um rol de irregularidades que, quando avaliadas conjuntamente, denotam descontrole e a negligência no exercício das funções de gestão da coisa pública, ostentando gravidade suficiente para macular as contas, exigindo-se por parte dessa Corte de Contas medida de reprovabilidade das condutas praticadas como inibidor para a recorrente prática de novas condutas irregulares.

Deste modo, a norma estatuída no artigo 80, inciso II, da Lei Complementar n. 621/2012 não deve ser interpretada/aplicada como um salvo conduto para o cometimento desenfreado de qualquer irregularidade sob a alcunha de impropriedade de natureza formal.



Assim sendo, é justamente na defesa do limite do razoável que prepondera a jurisprudência do Tribunal de Contas da União ao considerar que a multiplicidade de falhas e irregularidades formais dão ensejo ao julgamento irregular das contas e aplicação de multa ao responsável.

A propósito, rememora-se que no importante Acórdão 543/2015 – Plenário do Tribunal de Contas da União, em que se debateu novamente tal temática, houve considerável contribuição por parte do Ministério Público de Contas, na qual constou expressamente, em razão da clareza e completude do seu pronunciamento, da fundamentação do voto proferido pelo Ministro Relator, conforme se denota do seguinte excerto, *verbis*:

[...] Cumpre, pois, ao Tribunal agir com rigor no presente caso. O Controle Externo há de ser exigente. A sociedade brasileira clama por um Controle Externo exigente. **A leniência é a mãe do desmazelo, da desídia, da negligência e do desapareço à ordem legal e à boa gestão dos recursos públicos.**

**A atuação pedagógica do Tribunal de Contas da União não se dá apenas por meio de suas sempre bem-vindas e oportunas recomendações e determinações corretivas, mas também, e com intensa efetividade, por intermédio das sanções que aplica e que rapidamente são dadas a conhecer no seio social e no meio dos gestores públicos.** Tais sanções mostram-se relevantes, tendo em vista não só o caráter retributivo da pena em relação ao responsável diretamente envolvido, mas também o caráter preventivo, inibidor de novas condutas irregulares, tanto pelo próprio responsável, como pelos demais gestores da Administração Pública. – Grifei e negritei.

Em suma, inquestionável o reconhecimento da gravidade da infração, o que enseja, indubitavelmente, na emissão de Parecer Prévio pela rejeição das contas, com fundamento no art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012.

#### IV – DOS PEDIDOS

Ante o exposto, o **Ministério Público de Contas** requer seja o presente recurso de reconsideração recebido, conhecido e provido para reformar o **v. Parecer Prévio 00122/2024-8 – 1ª Câmara** para:

a) reconhecer na conduta disposta no **item 3.2.3.1 do Relatório Técnico 00097/2023-5** (abertura de créditos adicionais suplementares em valor superior ao estabelecido na LOA) a prática de grave infração à norma constitucional, legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial;



MINISTÉRIO  
PÚBLICO  
DE CONTAS  
ESTADO DO  
ESPÍRITO SANTO

2ª Procuradoria de Contas

b) recomendar à Câmara Municipal de Pedro Canário a **rejeição** das contas do Executivo Municipal, sob a responsabilidade de **Bruno Teofilo Araujo**, referente ao exercício de 2021, na forma do art. 80, inciso III, da LC n. 621/2012 c/c art. 71, inciso II, da Constituição do Estado do Espírito Santo, pela infração acima citada, mantendo-se incólume as determinações já expedidas no v. p.p..

Nestes termos,  
Pede deferimento.

Vitória, 20 de janeiro de 2025.

LUCIANO VIEIRA  
PROCURADOR DE CONTAS